

---

# Institut für Raumplanung

---

Universität Dortmund · Fakultät Raumplanung

---

---

Berichte aus dem Institut für Raumplanung

## 42

Klaus Spiekermann  
Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung  
in der kommunalen Planungspraxis

*Teilbericht des von der  
Deutsche Forschungsgemeinschaft  
geförderten Forschungsprojekts  
„Vergleich räumlicher Stadtstrukturen  
auf Sozial- und Umweltverträglichkeit“*

*Dortmund, Januar 1999*

---

Institut für Raumplanung  
Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund  
D-44221 Dortmund  
Tel. 0231-7552291, Fax 0231-7554788

---

---

IRPUD

---

## **Vorwort**

Der vorliegende Bericht dokumentiert Ergebnisse des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekts "Vergleich räumlicher Stadtstrukturen auf Sozial- und Umweltverträglichkeit". Weitere Ergebnisse des Projekts sind in folgenden Berichten enthalten:

- Franz Fürst, Ursus Himmelsbach und Petra Potz: Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert - Wege zur Nachhaltigkeit? Berichte aus dem Institut für Raumplanung 41. Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, 1999.

- Michael Wegener: Die Stadt der kurzen Wege: Müssen wir unsere Städte umbauen? Berichte aus dem Institut für Raumplanung 43. Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, 1999.

Der Verfasser dankt seinen Kollegen Franz Fürst, Carsten Schürmann und Michael Wegener für die kritische Begleitung dieser Studie und Petra Potz für ihre Mitwirkung an der Konzipierung der diesem Bericht zugrundeliegenden Befragung.

Besonderer Dank gilt den 110 kommunalen Planungsamtsleitern und Stadtentwicklungsdezernentinnen, die trotz ihrer verantwortungsvollen Aufgabe Zeit gefunden haben, den umfangreichen Fragebogen zu sozial- und umweltverträglichen räumlichen Stadtstrukturen zu beantworten. Ohne ihre Mitwirkung wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

Dortmund, im Januar 1999

Klaus Spiekermann

---

**Inhalt**

1	Einleitung .....	4
2	Durchführung der Befragung .....	6
3	Stadtentwicklung in Deutschland .....	10
	3.1 Räumliche Entwicklungstrends .....	10
	3.2 Planerische Steuerung der Stadtentwicklung.....	11
4	Räumliche Leitbilder in deutschen Städten .....	17
	4.1 Zur Existenz räumlicher Leitbilder .....	17
	4.2 Raumstrukturelle Aussagen der Leitbilder .....	21
	4.3 Soziale und ökologische Aspekte räumlicher Leitbilder.....	27
	4.4 Umsetzung räumlicher Leitbilder .....	29
	4.5 Wirkungen der Leitbilder auf die räumliche Entwicklung.....	31
5	Neue Leitbilder für die räumliche Stadtentwicklung?.....	36
	5.1 Notwendigkeit räumlicher Leitbilder .....	36
	5.2 Zu adressierende Probleme .....	37
	5.3 Vier Leitbildszenarien für die räumliche Stadtentwicklung .....	38
	5.4 Leitbildpräferenzen .....	40
	5.5 Bewertung der räumlichen Leitbilder .....	42
6	Umsetzung neuer räumlicher Leitbilder .....	45
	6.1 Planerische Maßnahmen .....	45
	6.2 Veränderung von Rahmenbedingungen .....	46
7	Fazit.....	48
8	Literatur.....	54
	Anhang: Fragebogen.....	56

## 1 Einleitung

*"Erst wenn die Debatte über Leitbilder die Konferenzräume verläßt und in symbolische Politik umgesetzt wird, wird sie real."*

*Detlev Ipsen (1998, 54)*

Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung wird eine Reihe grundsätzlicher Funktionen in der Planungspraxis zugesprochen (Weeber u.a., 1985). Dies sind die Prägung von Planungsinhalten, die Eingrenzung, Homogenisierung und Integration verschiedener Ziele, die Abstraktion der Argumentation und Zielaussagen und die Legitimation von Planaussagen. Nach der leitbildgeprägten Wiederaufbauzeit und den Stadtentwicklungseuphorien der sechziger und siebziger Jahre ist in den achtziger Jahren die Diskussion neuer städtebaulicher Leitbilder und ihre planungspraktische Relevanz jedoch völlig zum Erliegen gekommen. Bei nachlassender wirtschaftlicher und demographischer Dynamik richteten sich die Städte mit einer Politik der kleinen, projektbezogenen Schritte auf eine Zukunft im bestehenden Siedlungsgefüge ein. Die neunziger Jahre haben dagegen eine Renaissance von Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung gesehen. Die Zahl der wissenschaftlichen Tagungen und der einschlägigen Veröffentlichungen, die die Suche nach Orientierungen für die räumliche Entwicklung der Stadt thematisieren, ist stark gestiegen. Ursachen für dieses Wiederaufleben städtebaulicher Leitbilder ist eine Mischung aus globalen Entwicklungen und lokalen Optionen und Zwängen (Becker u.a., 1998b):

- Mit der ökologischen Krise und der Diskussion um nachhaltige Entwicklung ist die städtische Entwicklung gefordert, globalen Anforderungen Rechnung zu tragen.
- Die mit den politischen Umbrüchen in Europa verschobenen Standortgefüge als auch die neuen städtischen Flächenreserven durch Abzug militärischer Funktionen verändern bisherige Voraussetzungen der räumlichen Stadtentwicklung.
- Der ökonomische Strukturwandel erzeugt lokale Belastungen und neue Chancen und bewirkt so eine Funktionalisierung des Städtebaus für Standortprofilierung und Wirtschaftsförderung.
- Herkömmliche Raum-Zeit-Strukturen werden durch die neuen Informations-, Kommunikations- und Transporttechnologien aufgelöst. Neue Standortanforderungen und räumliche Interaktionsmuster erfordern neue planerische Konzepte.
- Demographische, soziale und kulturelle Veränderungen haben zum Wandel von Lebensstilen, aber auch zur zunehmenden sozialräumlichen Segregation geführt. Neue Nutzungsanforderungen im Raum und räumliche Konzentration sozialer Probleme wirken auf die Stadtentwicklung zurück.
- Massenkonsum und Massenkultur verschieben die kulturellen Nutzungsmuster der Stadt. Die Konzentration ehemals innerstädtischer Nutzungen in der städtischen Peripherie in bislang nicht gekannter Maßstäblichkeit erfordern eine neue Positionsbestimmung von Planung und Politik.

- 
- Die finanzielle Krise der Kommunalverwaltung erzwingt bei komplexeren Anforderungen an die kommunale Planung neue Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Unter Leitbildern der Stadtentwicklung werden jedoch häufig sehr verschiedene Konzepte verstanden. Sievertz unterscheidet drei Leitbildtypen, die unterschiedliche Funktionen haben (1998b, 23-24):

- "Archetypen von Stadt, die wir fast alle als Stadtmythen mit uns herum-tragen und die dauerhaft unter allen Zeitströmungen unsere Vorstellungen von Stadt im tiefsten Grund unserer Person prägen. "
- "Grafisch einprägsame Diagramme als fachliche Verständigungsmittel in Planung, Verwaltung und Wissenschaft, die so etwas wie einen gemeinsamen räumlichen Nenner unterschiedlicher Interessen, Ressorts und Disziplinen bilden, zum Beispiel grafisch ablesbare Zentren-Achse-Systeme. "
- "Populäre Muster zwischen stabilisierenden stereotypen Klischees und mobilisierenden Diskussionsmedium, in einer Mischung aus Standardbildern und Werbeslogans, als bildhafte Kürzel und als Logos, die politisch aufklärend und werbend eingesetzt werden. "

Gegenstand dieses Berichts sind weder die mythischen Archetypen noch die Werbeslogans, sondern die professionellen städtebaulichen Leitbilder, die Aussagen über die raumstrukturellen Ziele der Stadt machen. Sie werden hier nachfolgend als Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung oder verkürzt als räumliche Leitbilder bezeichnet.

Mit der hier vorgelegten Untersuchung soll jedoch nicht die akademisch-theoretische Debatte fortgesetzt werden. Ziel ist es vielmehr, die Bedeutung räumlicher Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis in Deutschland und die Positionen leitender Stadtplanerinnen und Stadtplaner zu räumlichen Leitbildern zu erkunden. Insbesondere soll ermittelt werden, welche räumlichen Stadtstrukturen aus der Sicht der Praxis als geeignet angesehen werden, den gesellschaftspolitischen Zielen der ökonomischen Effizienz, sozialen Gerechtigkeit und ökologischen Nachhaltigkeit gerecht zu werden, und welche nicht. Das Konzept des räumlichen Leitbilds wird dazu verwendet, die in der kommunalen Planungspraxis verfolgten raumstrukturellen Ziele zu ermitteln.

Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen entwickelt, der an die in kommunalen Spitzenpositionen tätigen Stadtplanerinnen und Stadtplaner in allen deutschen Mittel- und Großstädten versandt wurde. Diese Befragung knüpft damit an die wenigen früheren Erhebungen zur Bedeutung von Leitbildern in der Planungspraxis unter Umweltgesichtspunkten (Weeber u.a., 1985), zur Beurteilung von Leitbildern durch Experten (Schäfers und Köhler, 1989) oder zu verkehrsreduzierenden städtebaulichen Vorhaben (Apel u.a., 1997) an. Aufbau und Ergebnisse dieser Befragung sind Gegenstand des nachfolgenden Berichts.

## 2 Durchführung der Befragung

Entsprechend der zuvor benannten Zielsetzung, Erfahrungen in den Städten mit Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung und generelle Einschätzungen der leitenden Stadtplanerinnen und Stadtplanern zu sozial- und umweltverträglichen räumlichen Stadtstrukturen zu ermitteln, wurde ein zweiteiliger Fragebogen entwickelt (s. Anhang). Zunächst wurden Fragen zur Stadt, in der die Befragten tätig sind, gestellt. Hier wurde auf die wichtigsten räumlichen Entwicklungstrends, auf aktuelle und frühere räumliche Leitbilder, auf ihre ökologischen und sozialen Aspekte, auf ihre Einbindung in die verschiedenen Planwerke, auf Umsetzungsprobleme und auf ihre Wirkungen auf die Prozesse der Stadtentwicklung eingegangen. Im zweiten Teil des Fragebogens waren die Befragten allgemein als Expertinnen und Experten zur Stadtplanung bezüglich neuer Leitbilder für die räumliche Stadtentwicklung gefragt. Dieser Teil des Fragebogens hatte nicht mehr die jeweilige Stadt zum Gegenstand, sondern zielte auf allgemeingültige Aussagen ab. Damit sollte eine Annäherung an ein unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten vertretbares neues Leitbild der räumlichen Stadtentwicklung für deutsche Städte erreicht werden.

Adressaten des Fragebogens waren die in deutschen Mittel- und Großstädten für Stadtplanung verantwortlichen Kommunalbeamten wie beispielsweise Leiter und Leiterinnen von Stadtplanungs- oder Stadtentwicklungsämtern bzw. Dezernenten und Dezernentinnen mit entsprechenden Aufgabenbereichen. Die Befragung fand im Jahre 1996 statt.

Der Fragebogen wurde an die 194 deutschen Städte versandt, die Ende 1994 mehr als 50.000 Einwohnern aufwiesen. Davon wurden 60 Fragebögen umgehend beantwortet und zurückgeschickt, weitere 50 ausgefüllte Fragebögen gingen nach dem Versand eines Erinnerungsschreibens ein. Insgesamt haben somit 110 leitende Planungspraktiker und -praktikerinnen an der Befragung teilgenommen (vgl. Tabelle 1). Die erfreulich hohe Rücklaufquote von 57 Prozent liegt weitaus höher, als bei derartigen Befragungen von kommunalen Führungspersonen erwartet werden kann. Befragungen des Deutschen Städtetags bei seinen Mitgliedsstädten oder des Deutschen Instituts für Urbanistik, die allerdings nicht aus-

*Tabelle 1. Fragebogenrücklauf nach Stadtgröße.*

Stadtgröße in Einwohnern	Anzahl Städte	Beantwortete Fragebögen	Rücklaufquote
50.000 - 100.000	110	56	50,9
100.000 - 250.000	54	35	64,8
250.000 - 500.000	17	11	64,7
500.000 - ...	13	8	61,5
Alle Städte	194	110	56,7

drücklich an die Führungspersonen gerichtet waren, wiesen Rücklaufquoten zwischen 30 und über 90 Prozent auf (vgl. z.B. Bretschneider, 1996; Bunzel und Meyer, 1996; Fiedler und Henneskes, 1996; Obladen, 1996; Töpfer und Mann, 1996; Apel u.a., 1997).

Der Rücklauf der Umfrage ist hinsichtlich der regionalen Verteilung als auch bezüglich der Stadtgrößen sehr ausgeglichen (Abbildung 1). Von den kleineren Städten mit Einwohnerzahlen zwischen 50.000 und 100.000 wurden 50,9 Prozent der Fragebögen beantwortet, von den Städten über 100.000 Einwohnern wurden sogar 64,3 Prozent der Fragebögen ausgefüllt zurückgesandt (vgl. Tabelle 1). Bei einer regionalen Betrachtung der Rücklaufquoten nach Bundesländern (vgl. Tabelle 2) ergibt sich eine Streuung zwischen 50 und 83 Prozent. Abweichungen nach oben und unten liegen hier lediglich bei den Stadtstaaten und dem Saarland mit nur zwei Städten über 50.000 Einwohnern sowie dem Land Schleswig-Holstein vor. Die durchschnittliche Rücklaufquote in den alten Bundesländern liegt bei 54,3 Prozent, die in den neuen Bundesländern ist mit 69,0 Prozent deutlich höher.

*Tabelle 2. Fragebogenrücklauf nach Bundesländern.*

Bundesland	Anzahl Städte	Beantwortete Fragebögen	Rücklaufquote
Schleswig-Holstein	5	1	20,0
Hamburg	1	1	100,0
Niedersachsen	19	12	63,2
Bremen	2	1	50,0
Nordrhein-Westfalen	74	37	50,0
Hessen	12	7	58,3
Rheinland-Pfalz	8	6	75,0
Baden-Württemberg	23	15	65,2
Bayern	18	9	50,0
Saarland	2	0	0,0
<b>Alte Bundesländer</b>	<b>164</b>	<b>89</b>	<b>54,3</b>
Berlin	1	1	100,0
Brandenburg	6	4	66,7
Mecklenburg-Vorpommern	6	5	83,3
Sachsen	7	4	57,1
Sachsen-Anhalt	4	2	50,0
Thüringen	6	5	83,3
<b>Neue Bundesländer</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>69,0</b>
<b>Gesamt</b>	<b>194</b>	<b>110</b>	<b>56,7</b>

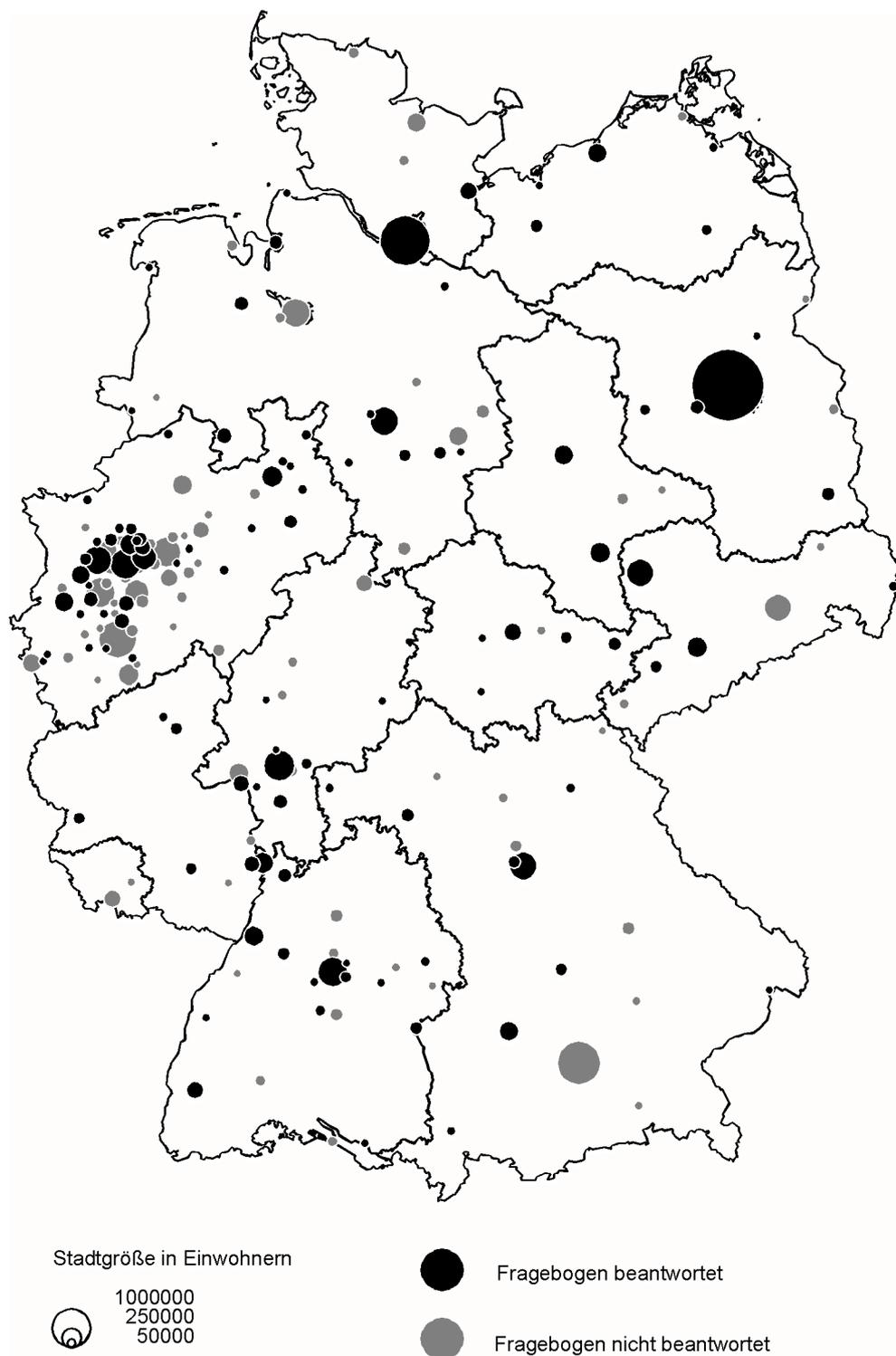


Abbildung 1. Rücklauf des Fragebogens

Die Ergebnisse der Befragung geben damit ein repräsentatives Meinungsbild der deutschen Stadtplanungspraxis zur planungspraktischen Bedeutung räumlicher Leitbilder und zu Fragen zukünftiger sozial und ökologisch orientierter Stadtentwicklung und deren Unterstützung durch räumliche Leitbilder wieder.

Die Ergebnisse der Expertenbefragung werden nachfolgend in Form von Tabellen, Diagrammen, Karten und erläuternden Texten vorgestellt. Für die Analyse der Antworten war es an manchen Stellen notwendig, Aussagen in den Fragebögen zu interpretieren und zu klassifizieren, um quantitative Aussagen erzielen zu können. Falls bei einzelnen Fragen von den Befragten mehrere Antworten angekreuzt waren, wurde dies anteilmäßig auf die entsprechenden Antwortkategorien aufgeteilt.

### 3 Stadtentwicklung in Deutschland

Die Frage nach angemessenen Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung läßt sich nur schwer universell beantworten. Leitbilder sollten vor der jeweiligen räumlichen Grundstruktur einer Stadt und den aktuellen räumlichen Entwicklungstrends gesehen werden. Von den befragten Planern und Planerinnen bezeichnen 26,4 Prozent ihre Stadt als monozentrisch, 50,4 Prozent weisen sie als polyzentrisch oder Teil eines polyzentrischen Städtesystems aus, 10,5 Prozent arbeiten in bandartigen Stadtstrukturen, 6,7 Prozent charakterisieren die Siedlungsstruktur ihrer Stadt als dispers.

#### 3.1 Räumliche Entwicklungstrends

Als wesentliche räumliche Entwicklungstrends der letzten Jahre bezeichnen die Stadtplanerinnen und -planer für ihre Städte die folgenden Themenfelder:

- *Suburbanisierung.* Die anhaltende Suburbanisierung vieler städtischer Funktionen ist der dominante Siedlungstrend in nahezu allen deutschen Städten. Wohnungsbau und Gewerbegebiete im Umland und die Entwicklung großflächigen Einzelhandels auf siedlungsstrukturell nicht integrierten, aber autogerechten Standorten bewirken, daß die größte Entwicklungsdynamik in der städtischen Peripherie stattfindet und die bisherigen Zentren in ihrer Existenz gefährdet sind.
- *Entmischung.* Zusammen mit der Suburbanisierung schreitet die Trennung verschiedener Funktionen, vor allem von Wohnen und Arbeiten, weiter fort. Gleichzeitig werden Nahversorgungsstrukturen aufgelöst. Zur Entmischung gehört aber auch die planerisch gesteuerte Auflösung problematischer Gemengelagen.
- *Entdichtung.* Neue Siedlungsentwicklungen gehen zumeist mit geringeren Nutzungsdichten, hohem Flächenverbrauch und damit einer Ausdehnung der städtischen Peripherie ins weitere Umland einher.
- *Wachstum.* Einige wenige Städte erleben wieder Wachstumsprozesse. Dies sind einerseits kleinere Städte am Rande größerer Agglomerationen, die Ziel der Suburbanisierungsprozesse sind, andererseits einige wenige größere Städte, die von innerdeutschen und internationalen Wanderungsgewinnen profitieren. In den wachsenden Städten ergeben sich bei Flächenknappheit starke Nutzungskonkurrenzen.
- *Innenstadtentwicklung.* Die Umstrukturierung und Aufwertung innerstädtischer Bereiche durch Stadtsanierung, Stadterneuerung, City-Erweiterung, Nachverdichtung, Baulückenbebauung oder denkmalpflegerische Maßnahmen ist in sehr vielen deutschen Städten ein dominantes Merkmal der Stadtentwicklung.
- *Verdichteter Wohnungsbau.* Wohnungsneubau findet nicht nur in Form gering verdichteter Ein- und Zweifamilienhausgebiete am Stadtrand statt. In den letzten Jahren hat der verdichtete Wohnungsbau sowohl auf kleineren Grundstücken als auch in Form neuer Stadtquartiere große Bedeutung erlangt.
- *Brachfallen von Flächen.* Noch prägt das Brachfallen von Flächen die räumliche Entwicklung zahlreicher Städte. Altindustriell und besonders montanindustriell geprägte Städte, Hafenstädte, aber auch Städte mit Automobilproduktion sowie viele Städte in den neuen Bundesländern sind hiervon betroffen.

- 
- *Brachenreaktivierung und Konversionsflächen.* Weitaus häufiger benannt als das Brachfallen von Industrieflächen wurden die sich ergebenden Chancen für die Stadtentwicklung. Industriebrachen, ehemalige Bundesbahnflächen und militärische Konversionsflächen eröffnen durch ihre Reaktivierung und Neunutzung neue Optionen der Stadtentwicklung.
  - *Zentrenentwicklung und Profilierung.* Einige Städte versuchen, durch die Entwicklung von Zentren und Siedlungsschwerpunkten räumliche Prioritäten zu setzen. Gleichzeitig werden spezialisierte und themenbezogene Gewerbeparks, insbesondere als Wissenschafts- und Technologieparks oder als Güterverkehrszentren, entwickelt.
  - *Arrondierung von Siedlungsflächen.* Siedlungserweiterung, insbesondere in den Kernstädten größerer Agglomerationen, erfolgt aufgrund knapper verfügbarer Flächen zumeist nur durch Arrondierung bestehender Siedlungsgebiete.
  - *Deindustrialisierung und Tertiärisierung.* Der wirtschaftliche Strukturwandel mit seinen räumlich wirksamen Folgewirkungen wurde als ein bestimmendes Merkmal der Stadtentwicklung von sehr vielen Befragten genannt.

Die beschriebenen Stadtentwicklungsprozesse lassen sich in zwei Gruppen fassen. Einerseits ist nach wie vor der autonom erscheinende Trend der Suburbanisierung mit der räumlichen Ausdehnung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit in die Fläche überragend. Demgegenüber stehen räumliche Entwicklungen, die ohne bewußte Stadtpolitik und komplexe Implementierungsverfahren nicht möglich wären. Hierunter fallen die Revitalisierungen der Innenstädte und die Neunutzungen von industriellen Brach- und militärischen Konversionsflächen. In vielen Städten sind Merkmale beider Prozesse, der Suburbanisierung und der Stärkung zentraler Bereiche der Stadt, gleichzeitig zu beobachten.

### **3.2 Planerische Steuerung der Stadtentwicklung**

Zur Steuerung der Stadtentwicklung existiert in Deutschland ein umfassendes planerisches Instrumentarium. Bevor auf die Ziele räumlicher Stadtentwicklung in Form räumlicher Leitbilder eingegangen wird, soll geprüft werden, in welchem Umfang das vorhandene Instrumentarium überhaupt genutzt wird. Dazu wurde ermittelt, ob gültige Planwerke mit entsprechendem Steuerungsanspruch vorliegen, und wie aktuell diese Planwerke sind (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3. Stand der räumlichen Planung (1996).

Planwerk	gültige Fassung liegt vor					nicht vor- handen	(Neu-) Auf- stellung geplant
	seit 70er Jahren	seit 80er Jahren	seit 90er Jahren	ohne Jahr	insgesamt		
Flächennutzungs- plan	28 26,4	42 38,2	12 10,9	12 10,9	95 86,4	15 13,6	46 41,8
Stadtentwicklungs- plan/programm	9 8,2	4 3,6	16 14,5	6 5,5	35 31,8	75 68,2	21 19,1
Landschafts- plan	2 1,8	23 20,9	22 20,0	19 17,3	66 60,0	44 40,0	53 48,2
Verkehrsent- wicklungsplan	6 6,4	12 10,9	38 34,5	22 20,0	79 71,8	31 28,2	36 32,7
Stadterneuerungs- programm	10 9,1	9 8,2	13 11,8	26 23,6	58 52,7	52 47,3	5 4,5
Städtebaul. Entwick- lungsmaßnahme	3 2,7	1 0,9	12 10,9	11 10,0	27 24,5	83 75,5	24 21,8
Regionalplan / GEP	1 0,9	32 29,1	24 21,8	28 25,5	85 77,3	25 22,7	26 23,6
Interkommunale Zusammenarbeit	4 3,6	5 4,5	18 16,4	25 22,7	53 48,2	57 51,8	15 13,6

Absolute Angaben: Anzahl der Städte, relative Angaben: 110 Städte = 100

Die planerische Steuerung der räumlichen Stadtentwicklung erfolgt in fast allen befragten Städten durch den Flächennutzungsplan. In 86 Prozent der Städte liegt ein gültiger Flächennutzungsplan vor. Die 14 Prozent der Städte ohne ein solches Planwerk befinden sich ausschließlich in den neuen Ländern; und in all diesen Städten ist ein Flächennutzungsplan in Vorbereitung (Abbildung 2).

Bemerkenswert sind die Ergebnisse einer Analyse der Entstehungsjahre der heute gültigen Flächennutzungspläne: ein Viertel aller Städte arbeitet mit Plänen aus den siebziger Jahren, weitere 38 Prozent mit Plänen aus den, zumeist frühen, achtziger Jahren. Diese sind zwar vielfach geändert worden, eine Neuaufstellung und grundsätzliche Anpassung an neue Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung hat aber offenbar nicht stattgefunden. In den alten Bundesländern gibt es kaum Städte mit einem in diesem Jahrzehnt neu verabschiedeten Flächennutzungsplan. In 42 Prozent der Städte ist eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes vorgesehen. Allerdings scheint sich in wenigen Jahren ein sehr heterogenes Bild zu ergeben: Während dann fast alle Städte in den neuen Ländern und in Baden-Württemberg sowie die Stadtstaaten über relativ neue Flächen-

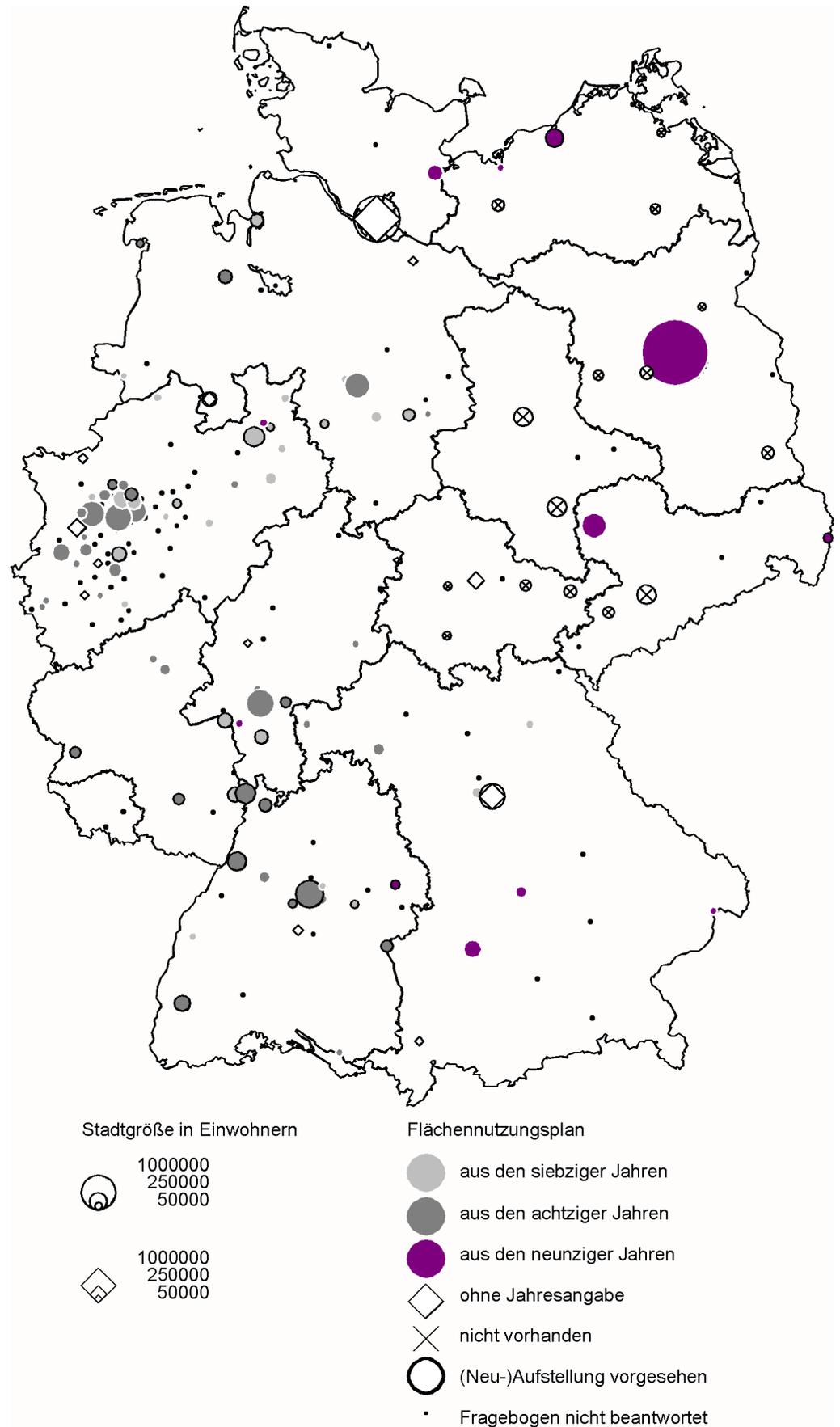


Abbildung 2. Stand der Flächennutzungsplanung (1996).

nutzungspläne verfügen werden, wird dies in vielen anderen Bundesländern nicht der Fall sein. Insbesondere die Städte Nordrhein-Westfalens werden dann veraltete Pläne vorliegen haben; eine Neuaufstellung ist dort nur in wenigen Ausnahmefällen vorgesehen.

Die Beeinflussung der räumlichen Stadtstruktur durch die klassische Stadtentwicklungsplanung findet lediglich in einem Drittel der befragten Städte statt. Bezüglich der Altersstruktur der Stadtentwicklungspläne oder -programme fällt das Bild etwas positiver aus als für die Flächennutzungspläne: Etwa die Hälfte der gültigen Pläne stammt aus den neunziger Jahren. Zudem ist in jeder fünften Stadt geplant, ein neues Stadtentwicklungsprogramm aufzulegen. Jede zweite Stadt wird dann über einen Stadtentwicklungsplan verfügen, so daß durchaus von einer Renaissance der Stadtentwicklungsplanung gesprochen werden kann. Generell läßt sich wiederum festhalten, daß die Städte in den neuen Ländern und die Stadtstaaten überproportionalen Anteil an der aktuellen Entwicklungsdynamik haben (Abbildung 3).

Neben diesen beiden übergreifenden, die Stadtstruktur bestimmenden Planwerken gibt es weitere, sich auf einzelne Aspekte oder Teilräume beziehende Planwerke (vgl. Tabelle 3).

- *Landschaftspläne* existieren in 60 Prozent der Städte. Sie wurden überwiegend in den achtziger und neunziger Jahren erstellt. In jeder zweiten Stadt sollen nun erstmalig oder noch zusätzliche Landschaftspläne erstellt werden. Am Ende der neunziger Jahre werden dann in ca. 95 Prozent aller Städte Landschaftspläne Freiraum schützen und entwickeln.
- *Verkehrsentwicklungspläne* gibt es in 72 Prozent der Städte. Davon ist die Hälfte erst in den neunziger Jahren entstanden. Zudem ist in jeder dritten Stadt eine erstmalige Aufstellung oder Neuaufstellung in Vorbereitung. Am Ende der neunziger Jahre werden dann in 90 Prozent der Städte Verkehrsentwicklungspläne existieren, zwei Drittel davon wurden erst in diesem Jahrzehnt erstellt.
- *Stadterneuerungsprogramme*, zumeist beschränkt auf einzelne Stadtteile, existieren in jeder zweiten Stadt. Neue Stadterneuerungsprogramme sind lediglich in fünf Prozent der Städte in Vorbereitung. Diese liegen überwiegend in den neuen Bundesländern.
- *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen* spielen in den letzten Jahren eine immer wichtigere Rolle. In einem Viertel der Städte wird dieses Instrument bereits angewandt, weitere 20 Prozent der Städte planen neue Entwicklungsmaßnahmen. In naher Zukunft wird jede zweite Stadt dieses Planungsinstrument nutzen, hierunter fast alle Städte in den neuen Bundesländern.
- *Andere Pläne*, in denen Aussagen zur räumlichen Stadtstruktur gemacht werden, existieren nicht in nennenswertem Umfang. Vereinzelt wurden noch Stadtmarketingkonzepte oder Einzelhandelskonzepte benannt. Mehrere Befragte nannten auch städtebauliche Rahmenpläne für Teilräume der Stadt als raumstrukturbildend.

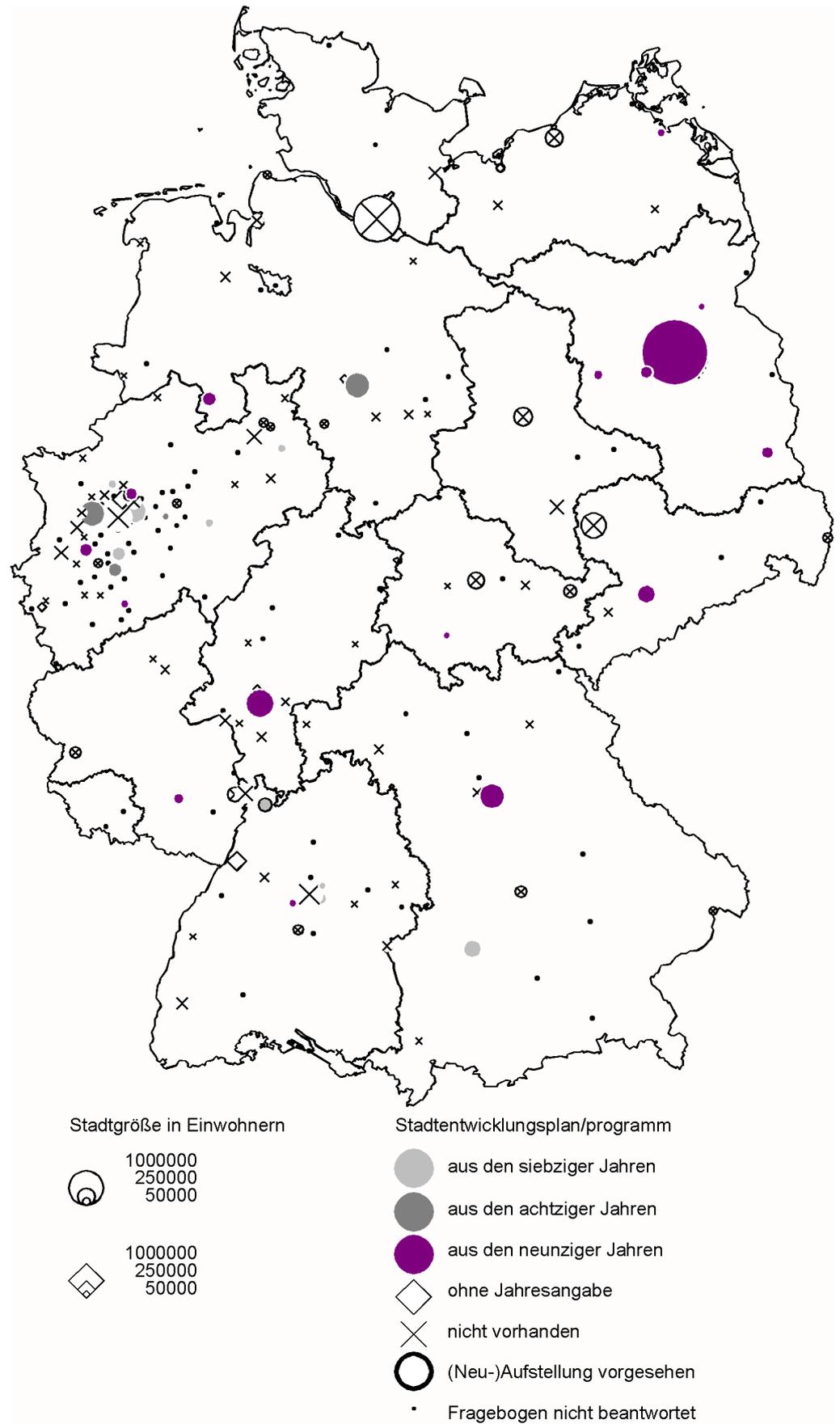


Abbildung 3. Stand der Stadtentwicklungsplanung (1996).

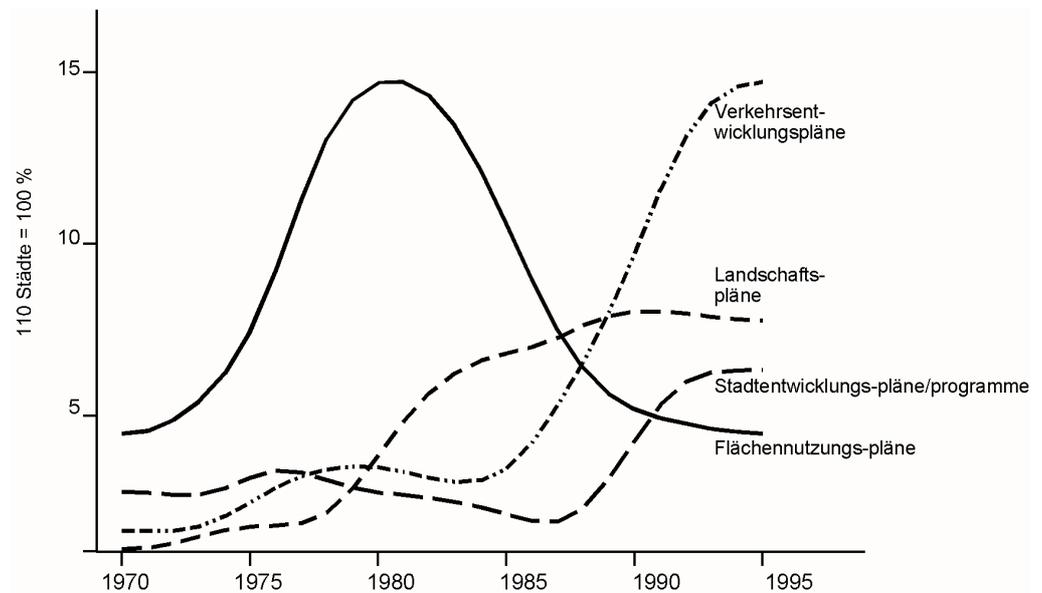


Abbildung 4. Entstehungsjahre heute gültiger kommunaler Planwerke

In fast 80 Prozent der Städte gibt ein Regionalplan bzw. ein Gebietsentwicklungsplan Vorgaben zur räumlichen Stadtstruktur. Jede zweite Stadt ist in Formen interkommunaler Zusammenarbeit eingebunden, bei denen auch raumstrukturelle Aspekte Gegenstand der Kooperation sind. Neben den Städten, die Teil eines polyzentrischen Ballungsraums sind, handelt es sich hierbei vor allem um die sehr großen Städte, die mit ihrem Umland kooperieren. Kleinere Solitärstädte betreiben keine interkommunale Zusammenarbeit; gleiches gilt auch für die überwiegende Zahl der Städte in den neuen Bundesländern.

Eine zusammenfassende Einschätzung des Verfahrensstands der deutschen Stadtplanung ist schwierig. Einerseits haben in den letzten Jahren eine Reihe neuer Planwerke, wie etwa Verkehrsentwicklungspläne, Landschaftspläne oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, stark an Bedeutung gewonnen (s. Abbildung 4). Zudem scheint in zahlreichen Städten die strategische Planung in Form der Stadtentwicklungsplanung erneuten Auftrieb zu erlangen.

Andererseits wird das Instrument der vorbereitenden Bauleitplanung, der Flächennutzungsplan, nicht mehr überall konsequent genutzt. Die Trendlinie in Abbildung 4 zeigt, daß die Flächennutzungsplanung ihren Höhepunkt zu Beginn der achtziger Jahre hatte. Seitdem sind pro Jahr immer weniger Flächennutzungspläne verabschiedet worden. Außerhalb der neuen Länder sind in den letzten Jahren nur noch vereinzelt Flächennutzungspläne aufgestellt worden. Bei nicht aktuellen Flächennutzungsplänen wird es schwierig oder auch unmöglich sein, raumstrukturelle Ziele der Stadtentwicklung in ein kohärentes Planwerk aufzunehmen, welches zumindest für die Kommune selbstbindenden Charakter aufweist. Zudem läßt das Auseinanderfallen von Verkehrsentwicklungsplanung und Flächennutzungsplanung Zweifel aufkommen, ob die vielbeschworene Integration von Verkehrs- und Raumplanung in der Planungspraxis wirklich eine Chance bekommen hat.

## 4 Räumliche Leitbilder in deutschen Städten

Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung haben vor allem in der theoretischen und akademischen Debatte einen Platz gefunden, wie sich an den zahlreichen historischen und aktuellen Publikationen hierzu ablesen läßt (vgl. Fürst u.a., 1999). Ob räumliche Leitbilder jedoch in der Planungspraxis eine signifikante Rolle spielen, ist bislang in systematischer und repräsentativer Form kaum untersucht worden. Analysen von Leitbildern in der Planungspraxis beschränken sich zumeist auf die Beschreibung ausgewählter und zumeist spektakulärer Einzelfälle (vgl. z.B. die Beispiele in Becker u.a., 1998a).

Eine Ermittlung der Bedeutung räumlicher Leitbilder für die Stadtentwicklung in Deutschland ist Gegenstand dieses Kapitels. Es wird zunächst untersucht, in welchem Umfang in den Städten überhaupt räumliche Leitbilder vorhanden sind bzw. in früheren Jahrzehnten vorhanden waren. Dann wird versucht, die räumlichen Aussagen der Leitbilder zu klassifizieren, um so Aussagen zu den raumstrukturellen Zielen der Stadtentwicklung zu erlangen. Die sozialen und ökologischen Elemente der Leitbilder werden analysiert und es wird nach ihrer Umsetzung und tatsächlichen Wirkung gefragt.

### 4.1 Zur Existenz räumlicher Leitbilder

Räumliche Leitbilder sind ein fester Bestandteil der Stadtplanung in Deutschland (vgl. Tabelle 4). In 70 Prozent der Städte existiert heute ein relevantes Leitbild, in 66 Prozent der Städte sind in der Vergangenheit, d.h. in den letzten 50 Jahren, räumliche Leitbilder vorhanden gewesen. Diese leichte Steigerung der Anzahl von Leitbildern ist in allen Stadtgrößenklassen vorzufinden;

Tabelle 4. Existenz räumlicher Leitbilder nach Stadtgrößenklasse.

Stadtgröße in	Beantwortete Fragebögen	Frühere Leitbilder		Aktuelles Leitbild		Einwohnern
		existierten	existierten nicht	vorhanden	nicht vorhanden	
50.000 - 100.000	56 100,0	32 57,1	24 42,9	35 62,5	21 37,5	
100.000 - 250.000	35 100,0	24 68,6	11 31,4	27 77,1	8 22,9	
250.000 - 500.000	11 100,0	9 81,8	2 18,2	10 90,9	1 9,1	
500.000 - ...	8 100,0	7 87,5	1 12,5	5 62,5	3 37,5	
Alle Städte	110 100,0	72 65,5	38 34,5	77 70,0	33 30,0	

Absolute Angaben: Anzahl Städte, relative Angaben: Anzahl Städte in Stadtgrößenklasse = 100.

---

eine Ausnahme bildet die zahlenmäßig kleine Klasse der Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern.

Die Existenz räumlicher Leitbilder ist eine Funktion der Stadtgröße. Je größer eine Stadt ist, desto wahrscheinlicher verfügt sie über ein räumliches Leitbild und desto wahrscheinlicher hat sie auch in der Vergangenheit räumliche Leitbilder besessen. So haben von den Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern 63 Prozent, von den Städten mit 100.000 bis 250.000 Einwohner 77 Prozent und von den Städten mit mehr als 250.000 Einwohnern 79 Prozent ein aktuelles Leitbild.

Die räumliche Verteilung der Städte mit historischen und aktuell vorhandenen Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung zeigt Abbildung 5. Die meisten Städte (49 Prozent) haben demnach immer mit räumlichen Leitbildern gearbeitet, wenige Städte (14 Prozent) haben nie räumliche Leitbilder benutzt. In 16 Prozent der Städte waren nur früher Leitbilder vorhanden, in 21 Prozent sind sie es nur heute. Auffällig ist der hohe Anteil von solchen Städten in Nordrhein-Westfalen, die nur früher oder nur heute Leitbilder hatten bzw. haben: obwohl die Gesamtzahl der Städte dieses Bundeslandes mit räumlichen Leitbildern in etwa gleich geblieben ist (27 Städte früher und 25 heute), planen acht Städte, die früher Leitbilder benutzt haben, nunmehr ohne diese, während sechs Städte heute erstmalig Leitbilder benutzen.

Die Existenz räumlicher Leitbilder ist räumlich unterschiedlich ausgeprägt. So liegt heute der Anteil der Städte mit räumlichen Leitbildern in den alten Bundesländern mit 71 Prozent über dem der neuen Bundesländer (65 Prozent). In der Vergangenheit war dieses Verhältnis allerdings umgekehrt. Früher verfügten 75 Prozent der Städte in der DDR über räumliche Leitbilder, aber nur 63 Prozent der Städte in der damaligen Bundesrepublik.

Eine weitere räumliche Differenzierung ergibt sich in den alten Bundesländern in Nord-Süd-Richtung. Die in der Mitte und im Norden gelegenen Bundesländer weisen leicht höhere Prozentwerte auf als die beiden südlichsten Bundesländer. Während aber Baden-Württemberg, wo früher nur 47 Prozent der Städte über räumliche Leitbilder verfügten, nunmehr deutsche Durchschnittswerte erreicht hat, zählt Bayern mit 56 Prozent der Städte zu den Bundesländern mit der relativ geringsten Zahl an Städten mit Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung.

Das Fehlen von Leitbildern wird auf vielfältige Weise begründet. So schrecken einige Städte vor der Entwicklung von Leitbildern zurück, weil sie den hiermit verbundenen Aufwand scheuen oder von der Personalkapazität hierzu nicht in der Lage sind. In anderen Städten wird bewußt auf räumliche Leitbilder verzichtet, da konkrete Vorhaben höher bewertet werden oder sie flexibel auf aktuelle Anforderungen und Prozesse reagieren wollen. In einigen der Städte ohne formal abgestimmte Leitbilder existieren diese jedoch als interne Überlegungen in den Planungsämtern und sind implizit in den Planungen enthalten oder es gibt Zielvorstellungen zu einzelnen Themenbereichen, ohne daß dieses notwendigerweise ein räumliches Gesamtkonzept ergibt. Schließlich wurde von vielen Städten ohne Leitbild erklärt, daß ein räumliches Leitbild in Vorbereitung ist, so daß diese Städte in Zukunft leitbildgesteuert entwickelt werden.

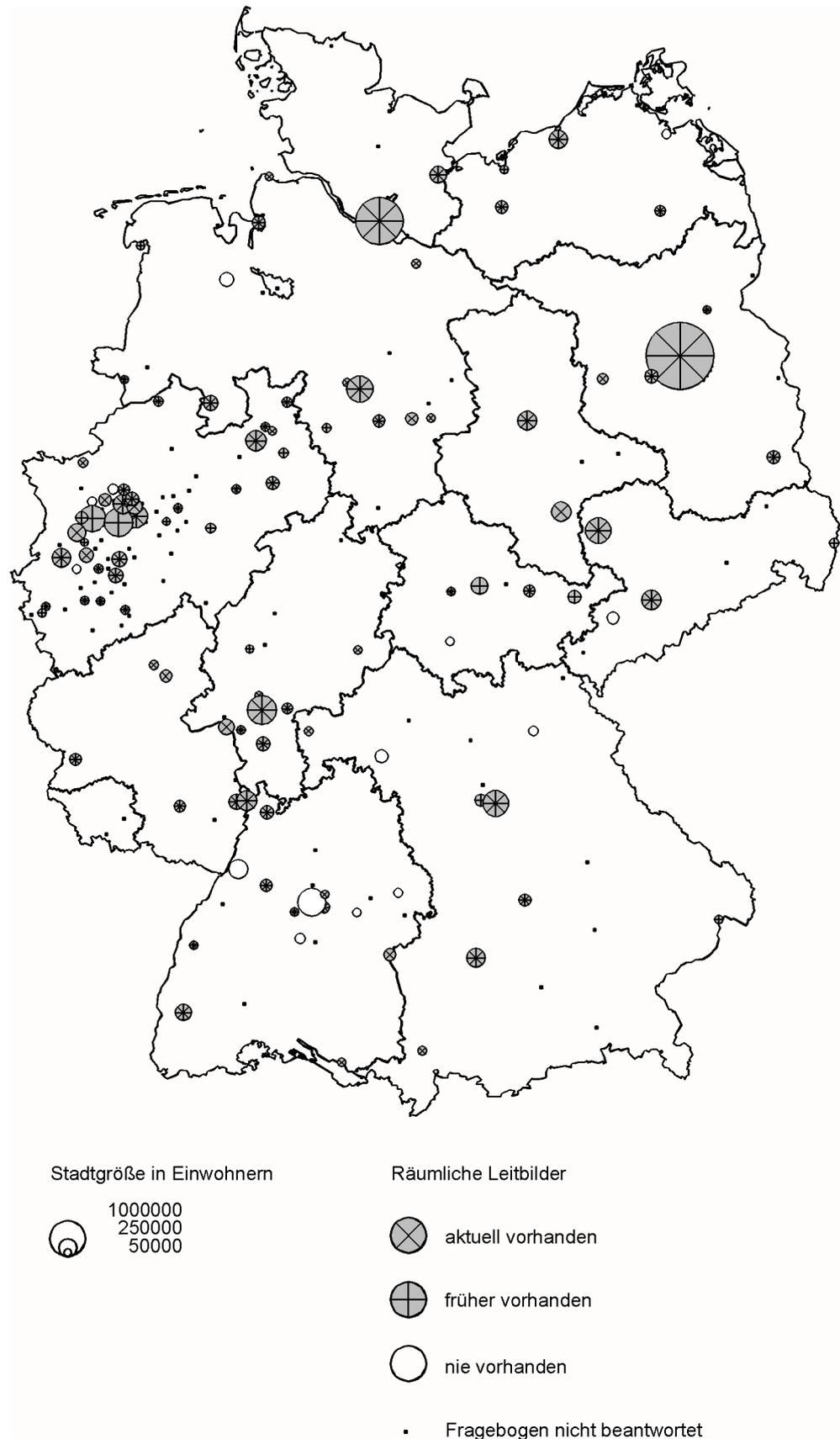


Abbildung 5. Existenz von räumlichen Leitbildern in deutschen Städten.

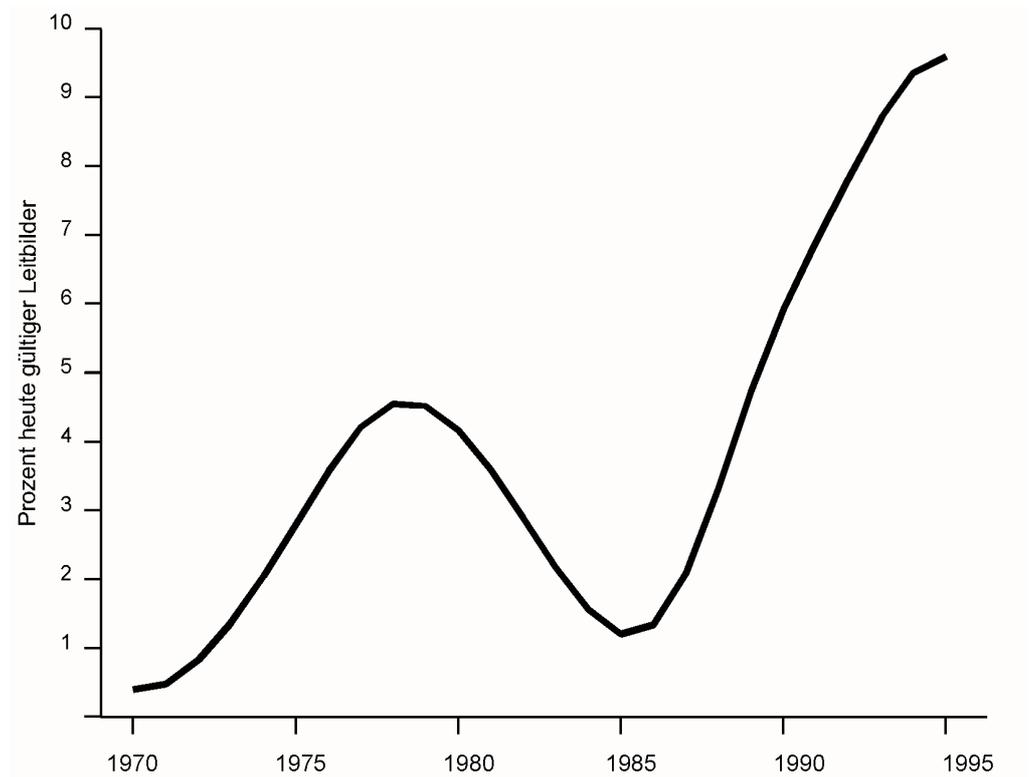


Abbildung 6. Entstehungsjahre heutiger räumlicher Leitbilder (gesamt).

Die genannte Vorbereitung neuer räumlicher Leitbilder schließt nahtlos an den Trend der letzten Jahre an. Abbildung 6 zeigt die Entstehungsjahre der heute relevanten räumlichen Leitbilder. Die Trendkurve zeigt eindeutig, daß die Entwicklung neuer räumlicher Leitbilder wieder eine hohe Konjunktur in der deutschen kommunalen Planungspraxis erlangt haben. Ein Großteil der heute relevanten Leitbilder ist in den neunziger Jahren entstanden, die Anzahl neuer Leitbilder stieg dabei kontinuierlich von Jahr zu Jahr an. Deutlich zu erkennen ist auch, daß in vielen Städten die Leitbilder schon in den späten siebziger Jahren entstanden sind. Zudem gaben etwa 10 Prozent der Städte an, daß bei ihnen noch ältere Leitbilder relevant sind. Diese stammen zum Teil aus den fünfziger Jahren, aber auch aus den zwanziger Jahren. Dies weist darauf hin, daß räumliche Leitbilder durchaus eine hohe zeitliche Persistenz aufweisen können, ohne veraltet zu sein. Ein weiteres Phänomen ist, daß in den achtziger Jahren nur sehr wenige Leitbilder definiert wurden. Der Einbruch der Trendkurve in den achtziger Jahren reflektiert so den Einbruch strategischer Stadtplanung in diesem Jahrzehnt.

## 4.2 Raumstrukturelle Aussagen der Leitbilder

Welche raumstrukturellen Vorgaben machen nun die Leitbilder für die Stadtentwicklung in Deutschland? Der Fragebogen enthielt hierzu eine Frage ohne Vorgabe vordefinierter Leitbilder, das heißt, die leitenden Stadtplanerinnen und Stadtplaner waren aufgefordert, die Hauptaussagen der Leitbilder zu den angestrebten räumlichen Strukturen selbst zu formulieren. Allerdings wurden die Antworten der ursprünglichen Erwartung, hier bekannte und eindeutige räumliche Leitbilder wiederzufinden, nicht gerecht. Vielmehr wurde eine große Vielzahl mehr oder weniger präziser räumlicher Ordnungsvorstellungen oder auch nichträumlicher Ziele der Stadtentwicklung benannt. Die Antworten lassen sich in drei Kategorien einteilen, die jeweils mit typischen Zitaten aus der Befragung belegt werden:

- *Raumstrukturelle Zielvorgaben:* "Innenentwicklung vor Außenentwicklung; Sicherung zusammenhängender Grünzüge; Siedlungsband entlang ÖPNV-Trassen bei kompakter Siedlungsstruktur."
- *Räumlich unklare Zielvorgaben:* "Innen- und Außenentwicklung im Wechselspiel zur Erhöhung von Attraktivität und Funktionswert des Oberzentrums; erschlossenes Bauland sparsam und ergebniswirksam einsetzen; Bauflächen-erweiterung mit Effektivität."
- *Nichträumliche Prinzipien oder Leitbilder:* "Stadt als sozialer Lebensraum", "Nachhaltige Stadtentwicklung" oder "Stadt der kurzen Wege".

Bei einer großen Zahl der beschriebenen räumlichen Leitbildern der Städte ist der räumliche Aspekt offenbar eine vernachlässigbare oder nicht präzise zu definierende Komponente. So stellt sich das Problem einer geeigneten räumlichen Klassifizierung der benannten Leitbilder. Dies wurde durch zwei verschiedene Ansätze probiert: einer Kategorisierung nach Innen- und Außenentwicklung und einer Zuordnung der Leitbilder zu raumstrukturellen Grundtypen.

Die grundsätzliche Frage, ob die zukünftige Siedlungsentwicklung der Städte im bestehenden Siedlungsraum unterzubringen ist oder ob im größeren Umfang neue Flächen in Anspruch genommen werden sollten, wird in den befragten Städten wie folgt beantwortet:

- 32 Prozent der räumlichen Leitbilder betonen eindeutig eine Entwicklung im Bestand, d.h., es werden Konzepte wie Nachverdichtung oder Innenentwicklung als grundlegende Aspekte genannt.
- 12 Prozent der räumlichen Leitbilder zielen unzweifelhaft auf eine Expansion der Siedlungsfläche in den Freiraum. Hier werden verschiedene Konzepte der Außenentwicklung und der Neuerschließung von Wohn- und Gewerbegebieten als Bestandteile der Leitbilder genannt.
- 18 Prozent der räumlichen Leitbilder enthalten sowohl Aspekte der Innen- als auch der Außenentwicklung. Hier werden gleichzeitig Nachverdichtungs- oder Stadterneuerungsstrategien und die Nutzung bislang nicht für Siedlungszwecke benutzter Räume im Außenbereich verfolgt.
- 38 Prozent lassen sich mit diesen Kategorien nicht erfassen, d.h. die benannten räumlichen Leitbilder machen keine Aussagen zu dieser Grundfrage zukünftiger Siedlungsentwicklung.

Für eine Zuordnung der benannten räumlichen Leitbilder zu raumstrukturellen Grundkonzepten wurden drei Kategorien definiert:

- *kompakte Entwicklung* umfaßt Leitbildkomponenten, die dies explizit enthalten, auf Innenverdichtung abzielen, Stadterneuerungsmaßnahmen oder Brachflächenreaktivierung benennen;
- *polyzentrische Entwicklung* beinhaltet die Leitbildkomponenten, die dieses oder die dezentrale Konzentration explizit formulieren oder die Entwicklung von Subzentren oder zentralörtliche Gliederungen benennen;
- *axiale Entwicklung* umfaßt Achsenmodelle, punkt-axiale Systeme oder Siedlungsbänder als Leitbildkomponenten.

Eine Zuordnung der benannten räumlichen Leitbilder zu diesen raumstrukturellen Grundtypen war nicht immer eindeutig - in solchen Fällen wurden die Städte mehreren Typen zugeordnet - oder nicht möglich, da die räumlichen Leitbilder keine wirklichen räumlichen Aussagen beinhalten. Tabelle 5 stellt das Ergebnis dieser Zuordnung nach Stadtgrößenklassen dar. So werden in 30 Prozent der Städte mit aktuellen räumlichen Leitbildern kompakte Raumstrukturen angestrebt; 36 Prozent streben polyzentrische Strukturen an, 17 Prozent setzen auf axiale räumliche Entwicklungen und 18 Prozent der räumlichen Leitbilder sind räumlich nicht zuzuordnen. Für keine Stadt bestehen räumliche Leitbilder für geringverdichtete Raumstrukturen.

Tabelle 5. Räumliche Leitbilder nach Stadtgrößenklassen.

Stadtgröße in Einwohnern	Städte mit Leitbild	Räumliche Elemente			
		kompakt	polyzentrisch	axial	nicht zuzuordnen
50.000 - 100.000	35 100,0	12,0 34,3	10,5 30,0	4,5 12,9	8,0 22,9
100.000 - 250.000	27 100,0	7,5 27,8	11,5 42,6	5,0 18,5	3,0 11,1
250.000 - 500.000	10 100,0	2,5 25,0	3,0 30,0	2,5 25,0	2,0 20,0
500.000 - ...	5 100,0	0,8 16,7	2,3 46,7	0,8 16,7	1,0 20,0
Alle Städte	77 100,0	22,8 29,6	27,3 35,5	12,8 16,7	14,0 18,2

Absolute Angaben: Anzahl Städte (Aufteilung einer Stadt auf mehrere räumliche Elemente möglich),  
relative Angaben: Anzahl Städte mit Leitbild in Stadtgrößenklasse = 100.

Eindeutig ablesbar sind die Präferenzen für bestimmte raumstrukturelle Grundtypen nach Stadtgrößenklassen. Je kleiner eine Stadt ist, desto eher setzt sie auf kompakte Leitbilder, je größer eine Stadt ist, desto wahrscheinlicher sind polyzentrische oder axial orientierte räumliche Leitbilder.

Abbildung 7 zeigt die raumstrukturierenden Komponenten der Leitbilder für die Städte in Deutschland. Die Städte mit räumlich zuzuordnendem Leitbild werden wie zuvor klassifiziert. Zusätzlich werden die Städte angezeigt, bei denen kein Leitbild vorhanden ist, bei denen eine Zuordnung zu den gewählten räumlichen Kategorien nicht möglich ist oder die nicht an der Befragung teilgenommen haben. Demnach sind in den neuen Ländern, in denen fast alle Leitbilder auch räumlich zuzuordnen sind, sowohl die kompakten als auch die polyzentrischen Leitbilder überproportional vorhanden, während die raumstrukturellen Leitbildkomponenten der Städte in den alten Bundesländern insgesamt in etwa dem Durchschnitt entspricht.

Abbildung 8 zeigt als vertiefendes Beispiel die raumstrukturellen Komponenten für die Städte des Bundeslands Nordrhein-Westfalen. In diesem dichtbesiedelten Bundesland mit einer vergleichsweise hohen Anzahl von Städten, überwiegen mit 46 Prozent polyzentrische Leitvorstellungen. Als typisches Beispiel hierzu mag das im Fragebogen folgendermaßen formulierte Leitbild der Stadt Bottrop zitiert werden: "Zentralörtliche Gliederung mit Stadtzentrum, Nebenzentren und Versorgungsschwerpunkten; Entwicklung der Siedlungsschwerpunkte". Kompakte Elemente der räumlichen Leitbilder finden sich nur in 20 Prozent der nordrhein-westfälischen Städte. Kompakte Leitbilder ohne weitere raumstrukturierende Komponenten werden nur sehr selten formuliert, eine der wenigen Ausnahmen bildet die Stadt Lippstadt: "Kompakte und konzentrische Entwicklung um den historischen Ortskern". Achsenmodelle werden mit 18 Prozent ebenso häufig angestrebt, beispielsweise für Marl: "Durch Großchemie und Bergbau begründete Industrialisierung wird städtebaulich gefaßt durch bandartige Entwicklungszonen mit vergleichsweise klarer Trennung (bzw. Gliederung) von Wohnen und Arbeiten, verbunden durch Verkehrsleitachsen, durchzogen von großzügigen Grünachsen, umgeben von Freiraum mit hohem Freizeit- und Erholungs- sowie naturhaushaltlichen Wert."

Das Beispiel Nordrhein-Westfalens macht aber auch deutlich, daß nur einige Städte ausschließlich einen der räumlichen Leitbildgrundtypen in ihren Konzepten verfolgen. Häufiger anzutreffen ist die Kombination von zwei oder allen drei räumlichen Leitbildelementen in einer Stadt.

Städte ohne Leitbild oder ohne räumlich zuzuordnendem Leitbild arbeiten häufig mit Prinzipien oder Zielsystem wie beispielsweise die Stadt Essen. Hier wurde kein Leitbild entworfen, sondern ein Zielsystem für die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Wirtschaft, Erholung, Infrastruktur mit jeweils programmatischen Fachzielen, Zielen der räumlichen Ordnung, Zielen für die Bauleitplanung und für Fachplanungen". Solche fachspezifischen Zielsysteme ergeben dann in ihrer Summe nicht unbedingt ein räumlich kongruentes Zielsystem in Form eines Leitbilds.

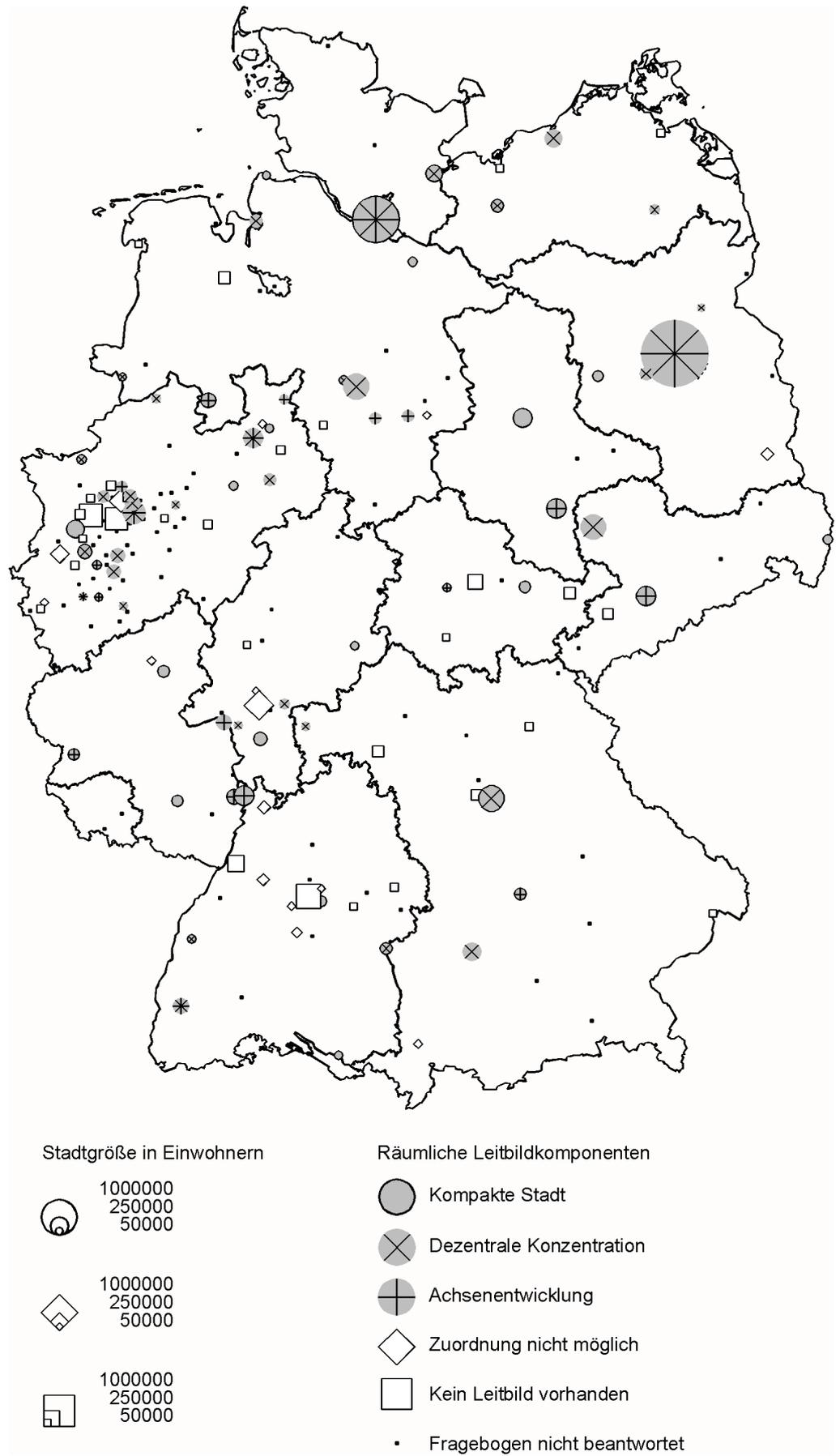


Abbildung 7. Räumliche Komponenten von Leitbildern in deutschen Städten.

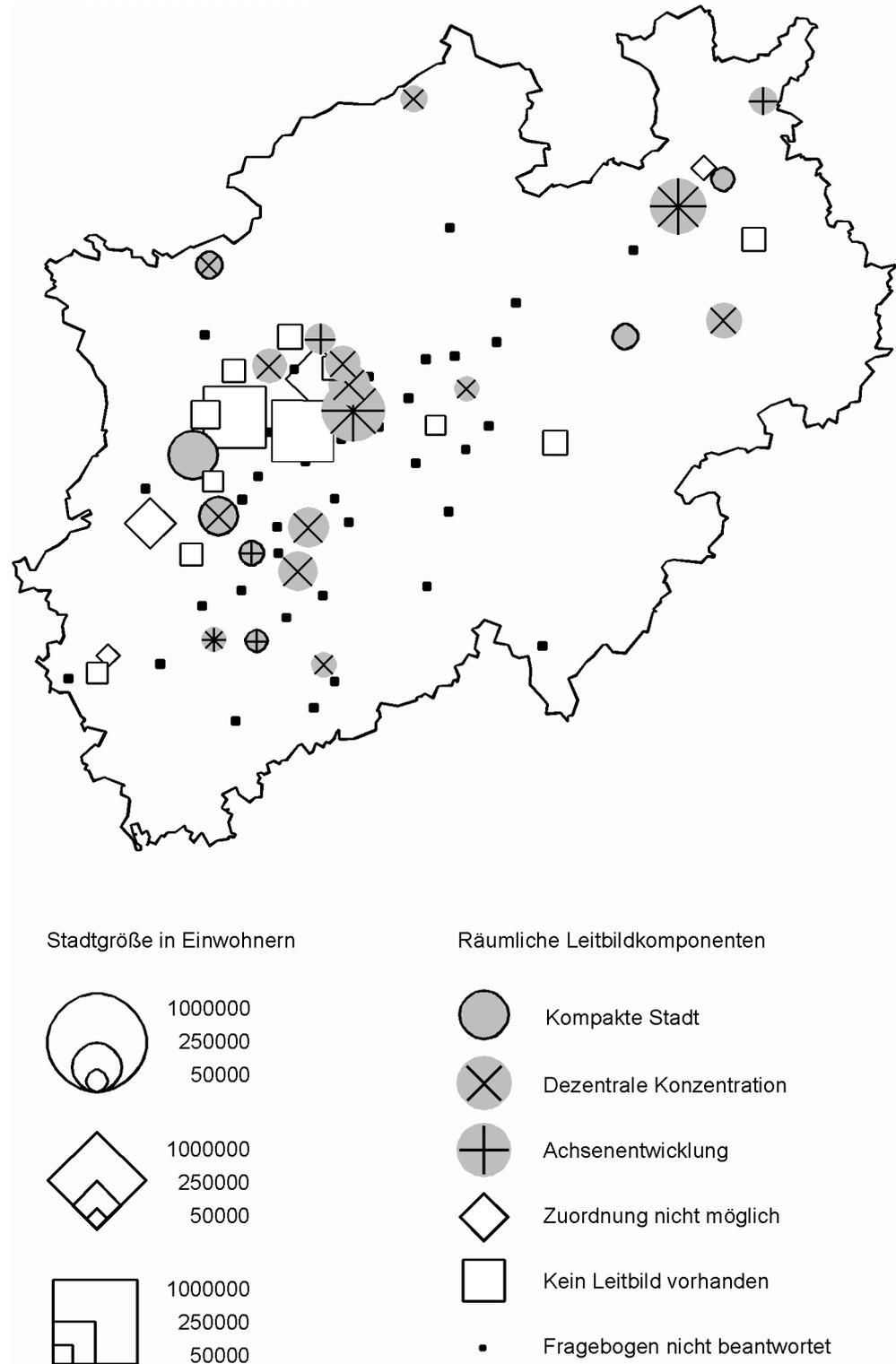


Abbildung 8. Räumliche Komponenten von Leitbildern in nordrhein-westfälischen Städten

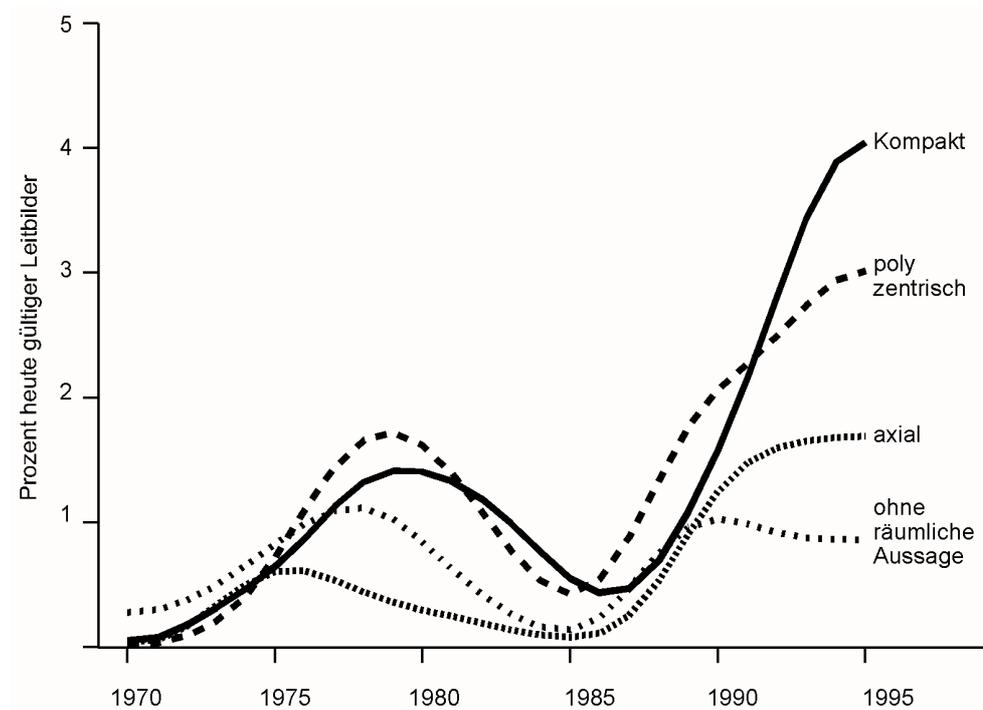


Abbildung 9. Entstehungsjahre heutiger räumlicher Leitbilder nach raumstrukturellen Elementen der Leitbilder.

Läßt sich die in der Fachdiskussion der letzten Jahre zu konstatierende Verschiebung der präferierten Leitbilder von kompakten zu polyzentrischen Leitbildern in der Planungspraxis ablesen? Abbildung 9 zeigt analog zu Abbildung 6 die Entstehungsjahre heute relevanter Leitbilder nach raumstrukturellen Komponenten. Zunächst läßt sich feststellen, daß alle Leitbilder dem zuvor beschriebenen generellen Trendverlauf der Entstehungsjahre mit einer Spitze zu Beginn der achtziger Jahre, einem Einbruch in den 80er Jahren und einer deutlichen Zunahme in den neunziger Jahren folgen. Eine nähere Betrachtung offenbart jedoch, daß

- sich die kompakte Entwicklungen anstrebenden Leitbilder in den neunziger Jahren deutlich nach oben von den anderen Leitbildern absetzen;
- polyzentrische Leitbilder zunächst Ende der achtziger Jahre präferiert wurden, sich jedoch in den letzten Jahren nicht durchsetzen konnten;
- axial orientierte Leitbilder in den siebziger und achtziger Jahren praktisch keine Bedeutung hatten, aber in den neunziger Jahren eine Rückbesinnung auf die Entwicklungspotentiale schienengebundener ÖPNV-Achsen stattgefunden hat; die Bedeutung axialer Leitbilder bleibt jedoch deutlich hinter kompakten oder polyzentrischen Raumstrukturierungen zurück,
- Leitbilder ohne räumliche Aussagen kein besonderes Phänomen der neunziger Jahre darstellen, sondern daß solche heute gültigen, räumlich indifferenten Leitbilder vielfach schon seit den siebziger Jahren existieren.

Von den vor 1970 entstandenen räumlichen Leitbildern, die in etwa 10 Prozent der Städte mit Leitbildern vorliegen, haben fast die Hälfte Elemente der polyzentrischen Stadt, diese stammen zumeist aus den fünfziger Jahren. Fast ein Drittel haben

Elemente axialer Entwicklung, diese Leitbilder stammen zumeist aus den zwanziger Jahren. Die kompakte Stadt spielt fast keine Rolle in diesen sehr alten, aber heute noch relevanten Leitbildern.

### 4.3 Soziale und ökologische Aspekte räumlicher Leitbilder

Die vorhandenen städtischen Leitbilder enthalten nicht nur Aussagen zu räumlichen Strukturen. Wie Tabelle 6 zeigt, enthält die überwiegende Zahl auch explizit soziale und ökologische Elemente.

*Soziale Aspekte* finden sich in 65 Prozent der Leitbilder. Es ist kein Zusammenhang mit der Stadtgröße feststellbar. Allerdings ist der Prozentsatz der Leitbilder mit sozialen Aspekten in den neuen Ländern (84,6 Prozent) wesentlich höher als in den alten Ländern (61,9 Prozent). Als soziale Aspekte der Leitbilder werden die folgenden Themenbereiche benannt:

- *Wohnen.* Hierunter fallen die bedarfsgerechte und preiswerte Wohnraumversorgung, das ausreichende Angebot an Sozialwohnungen, die Steigerung der Wohnqualität, insbesondere in Großsiedlungen, die Stärkung der Wohnfunktion in Nutzungsgemischten Quartieren und auch die Bereitstellung von preiswertem Bauland.
- *Soziale Infrastruktur.* Hierzu zählen die Versorgung der Stadtteile mit Kindergärten und -tagesstätten, Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen, aber auch die soziale Stabilisierung durch Förderung des Sport- und Vereinslebens, insbesondere des Kleingartenwesens, durch Bereitstellung entsprechender Flächen im Stadtgebiet.
- *Abbau sozialer Segregation.* Häufig genannt wurden die Vermeidung sozialer Entmischung und sozialer Spaltung, Integration und Stabilisierung sowie Lastenausgleich zwischen den Stadtteilen.
- *Mobilität.* Hierzu werden Konzepte zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs oder zur wohngebietsnahen Versorgung und Förderung von autounabhängigen Standorten aufgeführt.
- *Urbane Qualität.* Revitalisierung der Innenstadt, Wohnumfeldverbesserung, identitätsstiftende Maßnahmen im Stadtteil oder Quartier werden als soziale Komponenten räumlicher Leitbilder besonders hoch eingeschätzt.
- *Soziale Stadt.* Vielfach werden auch sozialorientierte, räumlich nicht spezifizierte Leitbilder wie etwa die 'Solidarische Stadt' oder die 'Stadt des sozialen Ausgleichs' benannt.

Tabelle 6. Soziale und ökologische Aspekte in räumlichen Leitbildern.

Stadtgröße in nicht	Städte mit vorhanden	Soziale Aspekte		Ökologische Aspekte		Einwohner Leitbild vorhanden
		nicht	vorhanden	nicht	vorhanden	
50.000 - 100.000	35 100,0	25 71,4	10 28,6	34 97,1	1 2,9	
100.000 - 250.000	27 100,0	15 55,6	12 44,4	25 92,6	2 7,4	
250.000 - 500.000	10 100,0	6 60,0	4 40,0	9 90,0	1 10,0	
500.000 - ...	5 100,0	4 80,0	1 20,0	5 100,0	0 0,0	
Alle Städte	77 100,0	50 64,9	27 35,1	73 94,8	4 5,2	

Absolute Angaben: Anzahl Städte, relative Angaben: Anzahl Städte mit Leitbild in Größenklasse = 100.

*Umweltaspekte* sind elementarer Bestandteil heutiger Leitbilder: 95 Prozent der räumlichen Leitbilder beinhalten ökologische Aspekte. Lediglich in vier Städten, die alle im Bundesland Nordrhein-Westfalen liegen, fehlen diese. Die ökologischen Aspekte der Leitbilder adressieren die folgenden Bereiche:

- *Verkehr*. Einer der wichtigsten Umweltaspekte in den Leitbildern ist der Bereich des Verkehrs, welcher stadtverträglich durch Reduzierung des individuellen motorisierten Verkehrs, Förderung und Ausbau des öffentlichen Verkehrs, Nahversorgung, gute Erreichbarkeit und die 'Stadt der kurzen Wege' bewältigt werden soll.
- *Luft und Klima*. Die Reduzierung der Luftbelastung und die Verbesserung des Stadtklimas durch Verringerung des motorisierten Verkehrs, durch Vorranggebiete für die Luftreinhaltung oder durch klimatische Vorranggebiete sind wesentliche ökologische Elemente der Leitbilder.
- *Freiraum*. Die Erhöhung der ökologischen Wertigkeit des Freiraums, Biotopvernetzungen, ökologische Vorrangzonen, Natur-, Boden- und Landschaftsschutz und Eindämmung der Zersiedelung und des Flächenverbrauchs sind essentielle, den Raum strukturierende ökologische Aspekte der Leitbilder.
- *Selbstverpflichtungen*. Eine zunehmend größere Rolle auf der Ebene der räumlichen Leitbilder spielen auch die Erklärungen der Kommunen, bestimmten ökologisch orientierten Bündnissen wie der lokalen Agenda 21 oder dem Klimaschutzbündnis beizutreten oder sich an Modellprojekten wie der 'Ökologischen Stadt der Zukunft' in Nordrhein-Westfalen zu beteiligen.

#### 4.4 Umsetzung räumlicher Leitbilder

Das Vorhandensein eines abgestimmten räumlichen Leitbilds ist eine wichtige Voraussetzung strategischer Planung auf der kommunalen Ebene. Jedoch bleibt ein solches Leitbild unverbindlich, falls es nicht in die relevanten Planwerke der strategischen Stadtplanung und der Fachplanungen übertragen wird.

Die räumlichen Leitbilder werden zu einem hohen Teil in verbindliche räumliche Pläne oder Programme aufgenommen (Tabelle 7). Der Flächennutzungsplan, der in nahezu allen Städten vorhanden ist, ist dabei das bedeutendste Planwerk zur planerischen Verankerung der Leitbilder. Allerdings wurden nur 72 Prozent der historischen Leitbilder auch tatsächlich in die jeweiligen Flächennutzungspläne aufgenommen. Bei den aktuellen Leitbildern liegt dieser Wert mit 69 Prozent noch etwas niedriger, weitere 27 Prozent der Städte planen aber eine Einbindung für die Zukunft. Im Vergleich zu den früheren Leitbildern werden aktuelle Leitbilder häufiger in Stadtentwicklungsplänen oder -programmen aufgenommen bzw. sollen aufgenommen werden.

*Tabelle 7. Verankerung der räumlichen Leitbilder in Planwerken.*

Planwerk	historische Leitbilder waren enthalten	aktuelles Leitbild	
		ist enthalten	soll aufgenommen werden
Flächennutzungsplan	52 72,2	53 68,8	21 27,3
Stadtentwicklungsplan/programm	18 25,0	23 29,9	17 22,1
Landschaftsplan	18 25,0	36 46,8	19 24,7
Verkehrsentwicklungsplan	38 52,8	34 44,2	18 23,4
Stadterneuerungsprogramm	18 25,0	24 31,2	7 9,1
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	4 5,6	14 18,2	12 15,6
Regionalplan / Gebietsentwicklungsplan	17 23,0	29 37,7	20 26,0
Interkommunale Zusammenarbeit	7 9,7	12 15,6	11 14,3

Absolute Angaben: Anzahl Städte, relative Angaben bezogen auf Städte mit räumlichen Leitbildern:  
früher: 72 Städte = 100, aktuell: 77 Städte = 100.

Dies ist vor allem auf die in Kapitel 2 festgestellte Bedeutungssteigerung der Stadtentwicklungsplanung zurückzuführen. Auch für die anderen Planwerke läßt sich eine steigende Tendenz der Verankerung der räumlichen Leitbilder feststellen. In welcher Form diese Aufnahme geschieht, in Form räumlich präziser Umsetzungen der eher abstrakt formulierten Leitbilder oder in Form von räumlich nicht definierten Zielformulierungen kann jedoch an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Es gibt eine Vielzahl von Problemen, welche die Umsetzung der Leitbilder in planerisches Handeln und damit in tatsächliche Raumentwicklung verhindern oder zumindest erschweren. Von nahezu allen Städten (85 Prozent) wird von Implementierungsproblemen berichtet. Bei den wenigen Städten ohne solche Probleme handelt es sich zumeist um kleinere Städte.

*Generelle Umsetzungsprobleme* sind unabhängig von der konkreten Ausformung des Leitbilds. Sie beruhen im wesentlichen auf Interessen- oder Zielkonflikten:

- *Kommunalpolitiker* verfolgen häufig andere Ziele als die in den Leitbildern formulierten. Sie wollen sich nicht binden lassen, sind politisch nachgiebig und betreiben Kirchtumspolitik für ihren Stadtteil bzw. ihre Kommune im stadtreionalen Zusammenhang. Langfristige räumliche Planung steht hierbei deutlich im Widerspruch zu kurzfristig orientierten Interessen, die kurzfristige politische Entscheidungen bewirken.
- *Fachplanung* wird entsprechend ihren eigenen Zielen entwickelt und implementiert und läßt sich nicht in strategische Planung einbinden. Die Komplexität der Verwaltungsebenen und Ressortegoismus führen zu Abstimmungsproblemen innerhalb der Kommunalverwaltung.
- *Umlandgemeinden* haben zunächst ein Interesse an ihrer eigenen Entwicklung. Dies führt mit einer großzügigen Angebotsplanung zu nicht leitbildgerechten Entwicklungen an den Rändern von Stadtregionen.
- *Grundstückseigentümer und Investoren* wollen häufig nicht geeignete Standorte entwickeln oder spekulieren auf Bodenpreissteigerungen und blockieren so als sinnvoll erachtete Maßnahmen.
- Ein *grundsätzlicher Zielkonflikt* besteht zwischen den ökologischen und sozialen Ansprüchen. Während einerseits der Freiraum im Umland geschont werden soll, sind bezahlbare Bodenpreise für viele Haushalte mit dem Wunsch nach einem Eigenheim nur noch dort zu finden. Dem so entstehenden Siedlungsdruck im Umland wird dann häufig nachgegeben.

*Spezifische Umsetzungsprobleme* beruhen auf den besonderen Zielen der Leitbilder. Allen in den Städten relevanten Leitbildern ist gemeinsam, daß sie die Zersiedelung durch höher verdichtete Raumstrukturen verhindern wollen. Dieses stößt jedoch auf erhebliche Barrieren und gegenläufige räumliche Entwicklungen:

- Die *Mobilisierung innerstädtischer Flächenreserven* ist vielfach sehr schwierig. Interessen der Grundstückseigentümer, Bodenspekulation oder die lange Zeit ungeklärten Alteigentümeransprüche in den neuen Bundesländern werden als wesentliche Barrieren für die Umsetzung kompakter Elemente der räumlichen Leitbilder angesehen.
- Ein *erhöhter Planungs-, Verhandlungs- und Managementaufwand* ist für die Implementierung von höher verdichteten Leitbildern notwendig. So schrieb ein Stadtplaner: "Die Durchsetzung von Innenentwicklung und Nutzungsmischung

ist mit erhöhtem Planungsaufwand bei schrumpfenden Personalressourcen verbunden".

- *Einzelhandelsgroßprojekte* an nicht integrierten Standorten untergraben polyzentrische Siedlungskonzepte. Durch die Einkaufszentren 'auf der grünen Wiese' werden vor allem die kleineren Nebenzentren beeinträchtigt, weniger die Innenstädte.
- *Bürgerinitiativen* organisieren zunehmend Widerstand gegen Nachverdichtungen oder Arrondierungen der Siedlungsflächen in ihrer Nachbarschaft.

Diese vielfältigen Problembereiche zeigen an, daß selbst kommunalpolitisch abgestimmte räumliche Leitbilder noch viele Hürden bis zur tatsächlichen Umsetzung zu nehmen haben oder sogar an diesen Restriktionen scheitern.

#### 4.5 Wirkungen der Leitbilder auf die räumliche Entwicklung

Können räumliche Leitbilder bei solchen Implementierungsproblemen überhaupt Wirkungen im Stadtraum entfalten? Tabelle 8 zeigt, in welchen Bereichen der Planung frühere und aktuelle räumliche Leitbilder welchen Einfluß haben.

Für fast alle Planungsbereiche läßt sich feststellen, daß die Wirkungen heutiger Leitbilder höher eingeschätzt werden als die der früheren Leitbilder. Die Wirkungen sind am höchsten im Bereich der Flächennutzungsplanung: Vier von fünf aktuellen räumlichen Leitbildern wird dort ein starker Einfluß zugesprochen. Etwas geringer ist die Wirkung auf Stadtentwicklungs- und Freiraumplanung. Jedes zweite räumliche Leitbild hat starke Wirkung auf die Bereiche Verkehrsplanung, Wohnungs- und Gewerbeplanung. Der Einfluß der Leitbilder auf überkommunale Planungen wie etwa auf die klassische Regional- bzw. Gebietsentwicklungsplanung oder auf Formen interkommunaler Kooperation, der bei früheren Leitbildern nicht vorhanden war, ist nun bei den aktuellen Leitbildern deutlich ablesbar.

Eine zusammenfassende Wertung der Wirkung räumlicher Leitbilder auf die tatsächliche Stadtentwicklung gibt Tabelle 9 differenziert nach der Stadtgröße. Obwohl der Einfluß auf die verschiedenen Planungsbereiche von den früheren zu den jetzt relevanten Leitbildern gestiegen ist (Tabelle 8) wird die Prägung der räumlichen Stadtstruktur durch die Leitbilder heute geringer eingeschätzt als in der Vergangenheit. Während frühere Leitbilder noch zu 58 Prozent eine direkte räumliche Wirkung erzielen konnten, trifft dies heute nur noch für 49 Prozent zu. Gleichzeitig sind aber die indirekten Wirkungen von 18 auf 29 Prozent gestiegen. Erstaunlich ist, daß in 14 Prozent der Städte die Entwicklung der Stadtstruktur trotz vorhandenem Leitbild unabhängig von diesem vonstatten gegangen ist. Dieser Anteil ist für die aktuellen Leitbilder auf lediglich 3 Prozent zurückgegangen. Für jedes fünfte Leitbild konnten hinsichtlich

*Tabelle 8. Einfluß räumlicher Leitbilder auf Planungsbereiche.*

Planbereich	Frühere Leitbilder: Auswirkungen				Aktuelles Leitbild: Auswirkungen			
	stark	gering	keine	k.A.	stark	gering	keine	k.A.
Flächennutzungsplanung	41 56,9	18 25,0	3 4,2	10 13,9	60 77,9	8 10,4	2 2,6	7 9,1
Stadtentwicklungsplanung	30 41,7	10 13,9	5 6,9	27 37,5	48 62,3	8 10,4	1 1,4	20 26,0
Freiflächenplanung	26 36,1	21 29,2	5 6,9	20 27,8	50 64,9	13 16,9	1 1,3	13 16,9
Verkehrsplanung	42 58,3	14 19,4	4 5,6	12 16,7	49 53,6	16 20,8	1 1,3	11 14,3
Stadt-erneuerung	26 36,1	18 25,0	2 2,8	26 36,1	26 33,8	27 35,1	3 3,9	21 27,3
Wohnungsversorgung	30 41,7	16 22,2	8 11,1	18 25,0	42 54,5	20 26,0	2 2,6	13 16,9
Gewerbeplanung	21 29,2	23 31,9	10 13,9	18 25,0	43 55,8	16 20,8	5 6,5	13 16,9
Regionalplanung	5 6,9	17 23,6	20 27,8	30 41,7	31 40,3	25 23,5	7 9,1	14 18,2
Interkommunale Kooperation	3 4,2	8 11,1	24 33,3	37 51,4	16 20,8	26 33,8	8 10,4	27 35,1

Absolute Angaben: Anzahl Städte, relative Angaben bezogen auf Städte mit räumlichen Leitbildern: früher: 72 Städte = 100, aktuell: 77 Städte = 100. k. A.: keine Angabe.

der Wirkungen auf die räumliche Stadtentwicklung noch keine Angaben gemacht werden. Dies beruht vor allem darauf, daß eine Vielzahl heutiger Leitbilder erst vor kurzer Zeit entstanden ist.

Differenziert man die Wirkungen nach der Stadtgröße ergeben sich für die historischen Leitbilder keine besonders großen Unterschiede. Die Intensität der Prägung der räumlichen Stadtentwicklung schien mehr oder weniger unabhängig von der Stadtgröße zu sein. Demgegenüber scheinen die aktuellen räumlichen Leitbilder in den kleineren Städten wirksamer als in größeren zu sein. Eine Ausnahme bilden lediglich die Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern, in denen räumliche Leitbilder ebenfalls direkten Einfluß ausüben.

Eine zusammenfassende, generelle Aussage der tatsächlichen räumlichen Wirkung von Leitbildern in den Städten Deutschlands ist aufgrund der vorliegenden Antworten der Befragung nicht möglich. Die Wertungen der

Tabelle 9. Wirkung räumlicher Leitbilder auf die tatsächliche Stadtentwicklung.

Stadtgröße in Einwohnern	Frühere Leitbilder prägten die räumliche Stadtstruktur				Aktuelles Leitbild prägt räumliche Stadtstruktur			
	direkt	indirekt	nicht	k.A.	direkt	indirekt	nicht	k.A.
50.000 - 100.000	19,0 59,4	8,0 25,0	3,0 9,4	2,0 6,3	18,7 53,3	8,7 24,8	1,7 4,8	6,0 17,1
100.000 - 250.000	14,5 60,4	2,5 10,4	5,0 20,8	2,0 8,3	11,8 43,8	7,8 29,0	0,3 1,2	7,0 25,9
250.000 - 500.000	5,0 55,6	2,0 22,2	0,0 0,0	2,0 22,2	3,5 35,0	4,0 40,0	0,5 5,0	2,0 20,0
500.000 - ...	3,3 47,6	0,3 4,8	2,3 33,3	1,0 14,3	3,5 70,0	1,5 30,0	0,0 0,0	0,0 0,0
Alle Städte	41,8 58,1	12,8 17,8	10,3 14,3	7,0 9,7	37,5 48,7	22,0 28,6	2,5 3,2	15,0 19,5

Absolute Angaben: Anzahl Städte (Aufteilung einer Stadt auf mehrere räumliche Elemente möglich),  
relative Angaben: Anzahl Städte mit Leitbild in Stadtgrößenklasse = 100.

Stadtplanerinnen und Stadtplaner sind diesbezüglich sehr unterschiedlich. Um dies zu verdeutlichen, werden nachfolgend typische Antworten aus der Befragung für verschiedene Wirkungsgrade räumlicher Leitbilder zitiert.

*Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung sind nahezu überflüssig:*

- "Die räumliche Leitbilddiskussion ist gegenwärtig kein Thema in der Stadt. Abgesehen davon ist die Aufstellung und Umsetzung eines Leitbildes für die Stadt sehr schwierig, da bereits zahlreiche Tatsachen zu DDR-Zeiten bzw. in der "Wendezeit" geschaffen wurden. ... Ein räumliches Leitbild wird gegenwärtig nur im Bedarfsfall als Argument herangezogen."
- "Die Wirkung des formalen Leitbildes der Stadtentwicklungsplanung ist gering. Es wird so gut wie nie zitiert. Ursache ist u.a. die mangelnde Konkretheit und Nachvollziehbarkeit"
- "Die Diskussion über räumliche Leitbilder mag zwar für Theorie von Stadtentwicklung und Stadtplanung von großer Bedeutung sein, in der Planungspraxis wird hingegen oftmals pragmatisch und damit losgelöst von theoretischen Leitbildern geplant. Decken sich Planungsergebnis und die Planungsziele der Leitbilder, so ist dies mehr oder weniger ein - willkommener - Zufall."
- "Im Ganzen hatten die Leitbilder eine relativ geringe Auswirkung."

*Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung werden unterlaufen:*

- "Die Leitbilder wurden früher stärker umgesetzt. Heute ist die Kommunalpolitik versucht tagesaktuellen Problemen schnelle Lösungen bereiten zu wollen. Dabei werden z.T. Entscheidungen getroffen, die das Leitbild außen vor lassen, um später mühsam zu korrigieren."
- "Leitbilder werden sehr schnell über Bord geworfen, wenn sogenannte Sachzwänge andere Entwicklungsmöglichkeiten erfordern."
- "Das räumliche Leitbild ist von vielen Faktoren abhängig und wird als Idealbild einer Stadt immer wieder unterlaufen von aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen, Bevölkerungswachstum, liegenschaftlichen und politischen Entscheidungen, Rechtsgrundlagen und -sprechung. Planung ist immer mehr zu einer 'Auffangplanung' geworden, man reagiert auf bestimmte Entwicklungen und nicht umgekehrt."

*Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung folgen der ohnehin ablaufenden Entwicklung:*

- "Generell stehen räumliche Leitbilder mit der räumlichen Entwicklung im Einklang. Es zeichnet sich im politischen Raum jedoch die Bereitschaft ab, sich von räumlichen Leitbildern zu distanzieren."
- "Stadtentwicklung und räumliche Leitbilder waren weitgehend deckungsgleich."

*Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung sind wichtig:*

- "Leitbilder haben die Entwicklung der Stadt geprägt und positiv beeinflusst. Ihre Wirkung ist aber begrenzt und konnte einzelne Fehlentwicklungen (z.B. ein Einkaufszentrum auf der grünen Wiese) nicht verhindern."
- "Das räumliche Leitbild von 1972/1973 beinhaltet Aussagen, die noch heute Gültigkeit haben und Aussagen, die bereits kurz nach der Aufstellung verworfen wurden."
- "Räumliche Entwicklung wird nur in geringem Maße durch Planungshandeln beeinflusst, doch dieser kleine, planerisch beeinflusste Teil ist deutlich von solchen Leitbildern geprägt."
- "Nur durch Leitbild ist eine einigermaßen vernünftige Steuerung privater Interessen im Sinne einer harmonischen Stadtentwicklung denkbar."
- "Die vorgenannten Leitbilder haben sich seit 40 Jahren bewährt, so daß sie den in Überarbeitung befindlichen Flächennutzungsplan zugrunde gelegt werden."
- "Leitbilder sind wichtig zur Orientierung von Planung! In Zeiten schwachen Wachstums ist ihre Wirkung schwächer als in Zeiten starken Wachstums."
- "Ein Leitbild, entwickelt aus der besonderen Lage und räumlichen Vorgabe (genius loci), ist Voraussetzung, um einer Stadt eine unverwechselbare Struktur und ein eigenes Gesicht zu geben."

- "Ohne das vorhandene Leitbild wäre alles noch schwieriger (Klimafunktionsbereiche, Naherholung usw.)".
- "Räumliche Leitbilder sind wichtig für die politische Willensbildung und Handlungsprinzipien in kommunaler Planung. Sie sind keine Konfliktlösungsinstrumente, sondern bieten lediglich einen Orientierungsrahmen für die räumliche Entwicklung der Stadt."
- "Leitbilder sinnvoll und notwendig, um Planungen der Fachbereiche im Sinne einer Gesamtplanung zu koordinieren und aufeinander abzustimmen und zur Vermittlung der Planung an Bürger und andere Betroffene."
- "Seit Anfang der 80er Jahre entwickelte Leitbilder finden auch im Rat allgemeine Akzeptanz und haben Stadtentwicklung auf Grundlagenaufbau verstetigt. Grobe Fehlentwicklungen konnten dadurch weitgehend verhindert werden und sind auf Einzelfälle reduziert (z.B. Kindertagesstätte an völlig falschem Standort durch Hysterie kurz vor Wahlen)."

## 5 Neue Leitbilder für die räumliche Stadtentwicklung?

Moderne Stadtentwicklung und deren Planung ist immer von städtebaulichen Leitbildern wie der Gartenstadt, der autogerechten Stadt oder der kompakten Stadt beeinflusst worden. Seit einigen Jahren beherrscht das Leitbild der 'nachhaltigen Stadt' die Stadtentwicklungsdiskussion. Für dieses Leitbild gibt es zwar Ziele und Prinzipien, es fehlt jedoch eine Definition im Sinne einer raumstrukturellen Konzeption.

In diesem Kapitel soll eine Annäherung an ein unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten vertretbares neues Leitbild der räumlichen Stadtentwicklung für deutsche Städte versucht werden. Dazu wurden die leitenden Stadtplanerinnen und Stadtplaner nach ihrer persönlichen Fachmeinung gefragt. Die Planungsexpertinnen und -experten wurden deshalb gebeten, über konkrete städtische Situationen hinweg zu abstrahieren, um so zu allgemeingültigen Aussagen zu nachhaltig sinnvollen räumlichen Stadtstrukturen zu gelangen.

### 5.1 Notwendigkeit räumlicher Leitbilder

Zunächst stellt sich allerdings die Frage, ob räumliche Leitbilder für die heutige Stadtentwicklung überhaupt noch benötigt werden. Wie im letzten Kapitel gezeigt, sind zwar Auswirkungen räumlicher Leitbilder auf die verschiedenen Planwerke zu finden, die Wirkung auf die Raumstruktur ist jedoch schon weniger deutlich ablesbar. Gleichzeitig bestehen erhebliche Probleme in der Umsetzung von räumlichen Leitbildern. Zur Notwendigkeit räumlicher Leitbilder beziehen die leitenden Stadtplanerinnen und Stadtplaner jedoch eindeutige Position:

- 40 Prozent sind der Meinung, daß ein abgestimmtes räumliches Leitbild notwendige Voraussetzung für die Aufstellung von Plänen auf der kommunalen Ebene ist.
- 49 Prozent sagen, daß ein räumliches Leitbild nur begrenzten Wert als Vorgabe für die Aufstellung von Plänen hat. Sie halten ein räumliches Leitbild aber für hilfreich im Diskussions-, Zielfindungs- oder Entscheidungsprozess.
- Nur drei Prozent denken, daß ein räumliches Leitbild für die Aufstellung von Plänen wertlos ist. Sie sind der Auffassung, daß heutzutage flexibles Reagieren auf aktuelle Probleme für die Planungspraxis angemessener und erfolgreicher ist.
- Acht Prozent geben weitere, differenzierende Argumente an. Von ihnen werden zwei Aspekte betont. Zum einen wird angemerkt, daß ein allgemeines Leitbild für alle Städte zu hypothetisch ist, daß ein solches generelles Leitbild nur sehr abstrakt sein kann und daß dies dann als ein Schlagwort den konkreten Situationen in den einzelnen Städten nicht mehr gerecht werden kann. Zum anderen wird betont, daß räumliche Leitbilder nur Sinn machen, wenn sie direkt in Bauleitplanung umgesetzt werden können und die entsprechenden Ressourcen hierzu bereit stehen.

Fast alle Befragten sehen also räumliche Leitbilder als notwendig für die zukünftige Stadtentwicklung an. Geteilt ist jedoch die Meinung, ob der Einfluß auf die verschiedenen Planwerke direkt oder über Diskursprozesse eher indirekt sein sollte.

## 5.2 Zu adressierende Probleme

Räumliche Leitbilder müssen bei ihren raumstrukturellen Vorgaben nach Ansicht der befragten Experten auf folgende Problembereiche heutiger und zukünftiger Stadtentwicklung eine Antwort finden:

- *Stadtverkehr.* Wie kann die Benutzung des ÖPNV gefördert und gleichzeitig der Autoverkehr reduziert werden? Wie sehen fußgänger- und radfahrerfreundliche Raumstrukturen aus? Wie kann Zwangsmobilität abgebaut werden? Wie kann eine gerechte Verteilung der Mobilitätschancen erreicht werden?
- *Soziale Probleme.* Wie kann der sozialräumlichen Segregation entgegengewirkt werden? Wie kann die ausländische Bevölkerung integriert werden? Wie können genügend Arbeitsplätze geschaffen werden?
- *Ökologische Probleme.* Wie können Zersiedelung und Freiflächenverbrauch eingedämmt werden, ökologisch wertvolle Gebiete geschützt werden? Wie können Luftqualität und Stadtklima verbessert und die Lärmbelastung verringert werden? Wie kann der Energieverbrauch in der Stadt vermindert werden?
- *Ökonomische Probleme.* Wie kann eine positive Wirtschaftsentwicklung erzielt werden? Wie und wo sollen neuen Gewerbe- und Industriegebiete bereitgestellt werden? Wie kann ein räumlich enges Beieinander von Wohnen und Arbeiten erreicht werden?
- *Wohnungsmarktprobleme.* Wo sollen neue Wohngebiete ausgewiesen werden? Wie kann die Suburbanisierung der Bevölkerung gebremst werden? Wie kann der stetig wachsende Wohnflächenverbrauch pro Einwohner beeinflusst werden? Wie kann bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden?
- *Stadtstrukturen.* In welche Richtung sollten Städte in räumlicher Hinsicht entwickelt werden? Wie kann mit den dominanten Marktkräften und den Präferenzen der Bevölkerung umgegangen werden, die beide zur ungesteuerten Siedlungsentwicklung führen? Wie kann die Qualität der Innenstädte verbessert werden? Wie sollten nutzungsgemischte Stadtstrukturen aussehen, wie können sie implementiert werden? Sind die städtischen Strukturen für künftige Lebens- und Wohnformen geeignet? Wie lassen sich die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in der Stadtstruktur umsetzen?
- *Einkaufszentren auf der grünen Wiese.* Wie kann der ungebremsten Suburbanisierung von Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen in Form großflächiger Einrichtungen am Stadtrand entgegengewirkt werden? Wie kann die Entleerung der Innenstädte und die damit einhergehende Benachteiligung einiger Bevölkerungsgruppen vermieden werden?
- *Städtische Identität.* Wie können Urbanität, Image, Stadtqualität und städtebauliche und architektonische Gestaltung als Faktoren des Wohlbefindens der Einwohner und der Attraktivität potentieller Investoren erhöht werden? Wie können städtische Wertbilder definiert werden?

Räumliche Leitbilder können diese Probleme sicherlich nicht lösen, aber die Definition geeigneter räumlicher Strukturen mag hilfreich in deren Bewältigung sein. Daher wurde in einigen Antworten betont, daß Leitbilder eher der 'Bewußtseinsbildung' dienen und aufgrund ihrer Unverbindlichkeit keine Antworten auf städtische Probleme geben können.

### 5.3 Vier Leitbildszenarien für die räumliche Stadtentwicklung

Wie soll das von den Stadtplanerinnen und -planern als notwendig erachtete und die obigen Problemfelder berücksichtigende räumliche Leitbild aussehen? Welche Kombination aus hoch oder gering verdichteten Siedlungsflächen, Freiraum und Verkehrsinfrastruktur ist den Forderungen nach Sozial- und Umweltverträglichkeit unter Beibehaltung ökonomischer Effizienz angemessen? Für die Befragung wurden deshalb drei, deutlich voneinander abgegrenzte räumliche Leitbilder der Stadtentwicklung formuliert. Zudem wurde die Möglichkeit gegeben, ein eigenes räumliches Leitbild zu entwickeln. Alle Leitbilder wurden als positive Szenarien vorgelegt (s. Textbox 1). In knapper Form charakterisieren sie jeweils heute diskutierte und in unterschiedlichen Zusammenhängen für sinnvoll erachtete räumliche Entwicklungspfade der Stadt:

- *Die kompakte Stadt* greift das Argument auf, daß aus Umweltgesichtspunkten, insbesondere aus Gründen des zu reduzierenden Freiraumverbrauchs, die Städte als hochverdichtete Einheiten zu organisieren sind. Die kompakte und durchmischte Stadt soll gleichzeitig zur 'Stadt der kurzen Wege' führen (Jessen, 1997).
- *Die polyzentrische Stadt* reflektiert das Konzept der Gartenstadt bzw. das heute in Deutschland propagierte Leitbild der dezentralen Konzentration (BMBAU, 1993). Es ist der Versuch, die Suburbanisierung räumlich einzugrenzen und auf ausgewählte Standorte zu konzentrieren.
- *Die Stadt im Park* ist ein positives Leitbild für die fortschreitende Suburbanisierung. Die Stadt im Park stellt ein Leitbildszenario für das Konzept der 'Middle Landscape' (Rowe, 1991) bzw. der 'Zwischenstadt' (Sieverts, 1997) dar. Sie greift dabei auf Elemente zurück wie sie etwa im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscherpark entwickelt wurden und definiert so die "Zwischenstadt als vielfältiges Nutzungsangebot" (Sieverts, 1998a).
- *Die alternative Stadtstruktur* schließlich konnte bei Unzufriedenheit der Befragten mit den zuvor skizzierten Leitbildern von ihnen selbst entworfen werden.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Stadtplaner konnte bei den drei vorgegebenen Alternativen ein ihrer Meinung nach angemessenes Leitbild für die zukünftige Stadtentwicklung identifizieren. Achtzehn Stadtplaner entwickelten

### **A. Die kompakte Stadt**

Städtische Funktionen wie Wohnen, Arbeiten und Einkaufen werden auf zentral liegende Stadtteile konzentriert. Durch Nachverdichtung und Brachflächenrecycling wird eine höhere Ausnutzung der vorhandenen Siedlungsflächen erreicht. Wohnungen, Arbeitsstätten und zentrale Einrichtungen sind vor allem in den innerstädtischen Bereichen einander unmittelbar zugeordnet. Ausweisungen von neuen Siedlungsflächen in den Randbereichen der Stadt werden nur noch in begründeten Ausnahmefällen zur Arrondierung bestehender Siedlungsflächen zugelassen. Die Stadt benötigt pro Einwohner relativ wenig Fläche und verfügt über große zusammenhängende Freiräume im Umland. Die neuen Nutzungsmischungen führen zu kurzen Wegen. In der hochverdichteten Stadt wird Mobilität vor allem durch Fuß- und Radwege und den ÖPNV realisiert.

### **B. Die polyzentrische Stadt**

Die städtische Entwicklung konzentriert sich innerhalb des Stadtgebiets auf ein System von Siedlungsschwerpunkten. Im Stadtzentrum und in Nebenzentren werden höher verdichtete Nutzungsmischungen erreicht. Bei Bedarf werden neue Siedlungsflächen mit hoher Funktionsvielfalt entwickelt. Diese entstehen unter Einbeziehung vorhandener Urbanisierungskerne wie Dorfbereiche oder auch vorstädtische Einkaufszentren sofern sie mit dem ÖPNV gut erreichbar sind. Zwischen den Siedlungsflächen gliedern großzügige, leicht zugängliche Grünzüge den städtischen Raum. Die Siedlungsschwerpunkte sind durch leistungsfähigen, vor allem schienengebundenen ÖPNV miteinander verbunden. Innerhalb der Zentren werden fast alle Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt.

### **C. Die Stadt im Park**

Die städtischen Funktionen verlagern sich weiter an den Stadtrand. Dort werden neue Wohn-, Gewerbe- und Einzelhandelsgebiete ausgewiesen. Wohnen und Arbeiten im Park ist das Leitmotiv für eine gering verdichtete, mit ökologisch wertvollen Zwischenflächen durchsetzte Stadtstruktur. Das Stadtzentrum behält noch einige zentrale Funktionen, insbesondere im Bereich der Verwaltung und Kultur; auch hier steigt die Lebensqualität aufgrund der geringer werdenden Wohndichte, der zurückgehenden Verkehrsbelastung und neuer, auf nicht mehr benötigten Siedlungsflächen entstandenen vielfältig nutzbaren Freiräumen. In der dezentral organisierten Stadt gibt es keine Verkehrsstaus mehr, da der Stadtraum wenig hierarchisch aufgebaut ist. Die Massenverkehrsmittel des ÖPNV werden zunehmend durch flexible Formen des ÖPNV wie Rufbusse oder Sammeltaxis ersetzt.

### **D. Die alternative Stadtstruktur**

*Falls die Stadtplanungsexpertinnen und -experten ein anderes räumliches Leitbild für die Stadtentwicklung befürworteten, konnten sie dieses an dieser Stelle benennen und skizzieren.*

*Textbox 1. Vier Leitbildszenarien für die räumliche Stadtentwicklung*

jedoch ein weiteres, mehr oder weniger ausformuliertes Leitbild. Allerdings waren dies fast immer Variationen oder Kombinationen der drei vorgegebenen Leitbilder. Einige der Stadtplaner verbanden Elemente der kompakten mit der polyzentrischen Stadt und entwarfen so eine polyzentrische Stadt mit einem sehr starken Zentrum. Einige andere zogen Elemente der Stadt im Park zu den beiden höher verdichteten Leitbildern und entwarfen so eine mono- oder polyzentrische Stadt, welche von einer Stadt im Park eingeschlossen war.

#### 5.4 Leitbildpräferenzen

Ein angemessenes räumliches Leitbild für die aktuelle und zukünftige Stadtentwicklung zu definieren muß sicherlich komplexere Aspekte berücksichtigen, als dies in den kurzen Leitbildszenarien geschehen konnte. Dennoch war es den meisten befragten Stadtplanern möglich, ein oder auch mehrere räumliche Leitbilder als geeignet zu benennen und zu begründen:

- Die *kompakte Stadt* wurde von 26 Prozent gewählt. Als Gründe für diese Wahl wurden überwiegend der geringe Flächenverbrauch und die Vermeidung von Zersiedelung, der hohe Grad an Urbanität, geringe Mobilitätsanforderungen, die räumliche Nähe unterschiedlicher städtischer Aktivitäten, die guten Voraussetzungen für den ÖPNV, der geringe Energieverbrauch und die hohe Energieeffizienz angeführt.
- Die *polyzentrische Stadt* wurde von 46 Prozent favorisiert. In zahlreichen Begründungen wurde argumentiert, daß dieses Leitbild die realistischste Wahl sei, da es auf den vorhandenen Strukturen vieler Städte aufbaut und so ein angemessener Kompromiss zwischen der kompakten Stadt und der Stadt im Park sei. Weitere Gründe sind der geringe Flächenverbrauch, die gute Zugänglichkeit des Freiraums und die guten raumstrukturellen Voraussetzungen für den ÖPNV.
- Die *Stadt im Park* bekam lediglich 2 Prozent der Stimmen. Sie wurde nie als alleiniges Leitbild gewählt, sondern immer in Kombination mit einem zweiten Leitbild. Begründet wurde die Wahl einerseits damit, daß Elemente dieses geringverdichteten räumlichen Leitbilds die Vielfalt und Attraktivität von Städten deutlich steigern. Andererseits wurde argumentiert, daß der tatsächliche räumliche Stadtentwicklungstrend in diese Richtung geht und er mit einem positiven Leitbild aufgenommen werden sollte.
- 16 Prozent wählten ihr eigenes Leitbild. Sie argumentierten, daß die von ihnen vorgeschlagene Kombination von Elementen der kompakten und der polyzentrischen Stadt deren Vorteile nutzt und gleichzeitig deren Nachteile vermeidet.
- Zehn Prozent der befragten Stadtplaner weigerten sich, ein Leitbild zu wählen. Ihr Hauptargument ist, daß der Vielfalt vorhandener Strukturen mit einem einzigen Leitbild nicht gerecht werden kann. Wie ein Befragter schreibt, muß jede Stadt ihr Leitbild "in einem umfangreichen, iterativen Diskussionsprozeß verschiedener Disziplinen und unter Beteiligung von Politik und Bürgern über einen längeren Zeitraum erproben und entwickeln" und dabei historische und topographische Gegebenheiten und die gegebenen Stadtstrukturen berücksichtigen.

Viele der Befragten merkten an, daß das geeignete Leitbild von der Stadtgröße

abhängig sei. Demnach wäre die kompakte Stadt eher für kleine und mittlere Städte geeignet, während die polyzentrische Stadt das ideale Modell für Großstädte ist.

Keines der vorgestellten räumlichen Leitbilder hat ausschließlich positive Aspekte. Aufschlußreich sind die Argumente, die gegen die verschiedenen Leitbilder angeführt worden sind:

Gegen die *kompakte Stadt* wurde von ihren Gegnern vor allem ihre geringe Durchsetzbarkeit und Akzeptanz angeführt:

- *Realisierbarkeit.* Die kompakte Stadt wird als politisch nicht mehrheitsfähig eingeschätzt. Auch bei der Bevölkerung sei sie nur mit Zwang erreichbar, da die hohen Dichten nicht von allen akzeptiert werden und es auch heute schon zunehmenden Widerstand gegen Nachverdichtung durch die ansässigen Bewohner gibt.
- *Wohnqualität.* Die Verdichtung der kompakten Stadt ist an die Grenzen der Wohn- und Aufenthaltsqualität gestoßen. Wohnungsnahe Freiräume sind unverzichtbar.
- *Verkehrsprobleme.* Die kompakte Stadt führt nicht per se zur Verkehrsreduzierung. Bei schlechter Erreichbarkeit der Freiflächen ist ein hoher Mobilitätsaufwand für Freizeitaktivitäten notwendig. Zudem gewährleistet Nutzungsmischung nicht unbedingt Verkehrsvermeidung, da auch innerhalb der kompakten Stadt die Ziele von Aktivitäten weit auseinander liegen können.
- *Immissionsprobleme.* Die kompakte Stadt ist nicht frei von Umweltbelastungen. Insbesondere wird hervorgehoben, daß sich bei einer hohen Nutzungsdichte große Schadstoff- und Lärmbelastungen ergeben können.
- *Sozialräumliche Segregation.* Es wird erwartet, daß aufgrund der Akzeptanzprobleme der kompakten Stadt eine Abwanderung von wohlhabenderen Haushalten und Familien stattfinden würde.

Die *polyzentrische Stadt* wurde in geringerem Umfang kritisiert:

- *Räumliche Arbeitsteilung.* Die polyzentrische Stadt führt zu einer Schwächung der City. Gleichzeitig entsteht ein großer Konkurrenzkampf zwischen den Zentren.
- *Flächenverbrauch.* Die polyzentrische Stadt erhöht den Verbrauch an Freiflächen. Trotzdem wird dieses Leitbild den Trend zur Suburbanisierung nicht stoppen können.
- *Infrastrukturkosten.* Das Vorhalten der Infrastruktur für die polyzentrische Stadt ist kostenintensiv. Sie bedarf eines intakten ÖPNV-Systems, um zu funktionieren.
- *Autoverkehr.* Die Vermeidung des motorisierten Individualverkehrs wird als unrealistische Hoffnung eingestuft.

Die *Stadt im Park* erfuhr die umfangreichste und heftigste Kritik:

- *Zersiedelung.* Die Stadt im Park führt mit ihren dispersen Raumnutzungen zu hohem Flächenverbrauch. Der ökologische Wert der zahlreichen Zwischenflächen wird angezweifelt. Die extensive Besiedlung kann zu Konflikten mit der Landwirtschaft führen.
- *Verkehrsaufwand.* Die Stadt im Park führt zu unnötig langen Wegen. Der ÖPNV kann auch mit modernen, flexiblen Formen nicht wirtschaftlich betrieben werden, so daß das Siedlungssystem die Autonutzung befördert.
- *Finanzierbarkeit.* Die Stadt im Park ist nicht finanzierbar. Das Vorhalten der benötigten Infrastruktur ist enorm teuer.
- *Soziale Integration.* Die geringverdichtete, letztendlich elitäre Wohnform führt zu einem Verlust an Sozialbewußtsein, so daß die Integration sozialer Randgruppen schwieriger als sonst ist. Immobile und sozial schwache Gruppen werden durch diese Siedlungsorganisation benachteiligt.
- *Urbanität.* Die Stadt im Park bietet keine Identifizierungsmöglichkeiten. Sie verläßt mit ihrem Verlust an Urbanität und der beliebigen räumlichen Anordnung städtischer Funktionen den Pfad historischer Stadtentwicklung. Sie mag ein Leitbild für amerikanische Städte sein, ist jedoch in Deutschland nicht realisierbar. "Stadt ist das Gegenteil von Park."

### 5.5 Bewertung der räumlichen Leitbilder

Stadtentwicklung ist in der Vergangenheit immer auch räumlicher Bezugsrahmen gesellschaftspolitischer Ziele gewesen. Heute lassen sich, insbesondere im Kontext der Diskussionen zur nachhaltigen (Stadt-)Entwicklung, drei gesellschaftliche Ziele für die räumliche Entwicklung der Städte benennen:

- *Ökonomische Effizienz.* Städtische Strukturen sollten ökonomische Wertschöpfung erleichtern und damit Arbeitsplätze schaffen. Gleichzeitig sollten die Mobilitätsanforderungen und -wünsche von Wirtschaft und Bevölkerung einfach und umfassend realisierbar sein.
- *Sozialverträglichkeit.* Städtische Strukturen sollten soziale Disparitäten verringern, d.h. die Verteilungsgerechtigkeit von Vor- und Nachteilen innerhalb der Stadt sollte erhöht werden.
- *Umweltverträglichkeit.* Städtische Strukturen sollten zu einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs und damit auch zu einer Abnahme schädlicher Emissionen beitragen.

Diese auf die Stadt übertragenen gesellschaftspolitischen Ziele wurden den Stadtplanern vorgelegt, um damit die drei bzw. vier räumlichen Leitbilder zu bewerten. Unter den Experten herrscht große Zustimmung zu diesen gesellschaftspolitischen Zielen als Leitlinien der Stadtentwicklung. Nur vereinzelt wurden ergänzende Ziele genannt wie beispielsweise Schaffung kultureller und sozialer Identifikation, Stadtimage oder die urbane Qualität der Stadt.

Die Ergebnisse der Evaluierung sind in Tabelle 10 und in Abbildung 10 dargestellt. Die Bewertungsskala reicht von 0 (keine Zielerfüllung) bis 5 (höchste Zielerfüllung).

Das Ergebnis ist relativ klar. Die Stadtplaner bewerten die Zielerfüllung der Leitbilder entsprechend ihrer zuvor getroffenen Wahl. Die polyzentrische Stadt schneidet am besten ab, danach folgt die kompakte Stadt.

*Tabelle 10. Bewertung der räumlichen Leitbilder.*

	Ökonomische Effizienz	Umwelt- verträglichkeit	Sozial- verträglichkeit
<i>Alle Befragten</i>			
A. Kompakte Stadt	3,7	3,1	2,3
B. Polyzentrische Stadt	3,2	3,2	3,5
C. Stadt im Park	1,7	2,0	2,3
<i>Befürworter von A</i>			
A. Kompakte Stadt	4,2	3,7	3,2
B. Polyzentrische Stadt	3,4	3,2	3,5
C. Stadt im Park	1,8	2,1	2,5
<i>Befürworter von B</i>			
A. Kompakte Stadt	3,5	3,2	2,1
B. Polyzentrische Stadt	3,7	3,6	3,9
C. Stadt im Park	1,8	2,1	2,5
<i>Befürworter von C</i>			
A. Kompakte Stadt	5,0	2,5	2,5
B. Polyzentrische Stadt	2,5	2,5	2,5
C. Stadt im Park	3,4	2,2	2,8
<i>Befürworter von D</i>			
A. Kompakte Stadt	3,5	3,3	2,0
B. Polyzentrische Stadt	3,0	3,3	3,5
C. Stadt im Park	2,1	2,0	2,5
D. Alternative Stadtstruktur	3,9	3,6	3,7

*Bewertungsskala von 0 (keine Zielerfüllung) bis 5 (höchste Zielerfüllung).*

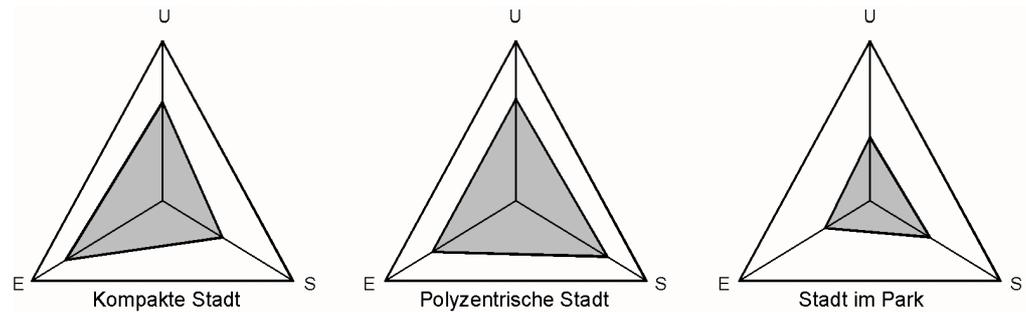


Abbildung 10. Zusammenfassende Bewertung der räumlichen Leitbilder: ökonomische Effizienz (E), Umweltverträglichkeit (U), Sozialverträglichkeit (S).

Die polyzentrische Stadt erhält allerdings nur für Umwelt- und Sozialverträglichkeit die höchsten Noten; in Bezug auf ökonomische Effizienz schätzen die Stadtplaner die kompakte Stadt günstiger ein. Das bessere Abschneiden der polyzentrischen Stadt ist insbesondere auf den Bereich der Sozialverträglichkeit zurückzuführen, bei der sie von den Bewertenden weit vor die kompakte Stadt gesetzt wird. Die Stadt im Park scheint kein geeignetes Modell zum Erreichen der gesellschaftlichen Ziele zu sein. Sie wird von den Experten in allen Bereichen deutlich schlechter als die beiden anderen Leitbilder bewertet.

Die Befürworter eines bestimmten Leitbildes geben diesem erwartungsgemäß die beste Bewertung hinsichtlich der Zielerfüllung. Die Anhänger der kompakten Stadt betonen die ökonomische Effizienz hochverdichteter Stadtstrukturen, während die Befürworter der polyzentrischen Stadt auf die geringen sozialen und räumlichen Disparitäten ihres Leitbildes verweisen. Das von den Stadtplanern selbst entwickelte Leitbild D wird von ihnen deutlich besser als die drei vorgegebenen Alternativen bewertet. Dies ist bemerkenswert, da in den meisten Fällen für das Leitbild D lediglich eine Variation oder eine Kombination der kompakten und der polyzentrischen Stadt vorgeschlagen worden ist.

Abbildung 10 zeigt die zusammenfassende Bewertung der drei räumlichen Leitbilder unter Bezugnahme auf die zuvor schon benutzten drei Komponenten der Nachhaltigkeit: ökonomische Effizienz (E), Umweltverträglichkeit (U) und Sozialverträglichkeit (S) in visueller Form. Je weiter die Spitzen des schraffierten Innendreiecks in die Ecken des Außendreiecks reichen, desto höher wurden diese Aspekte der Nachhaltigkeit bewertet; je größer die aufgespannte Fläche des Innendreiecks ist, desto höher ist die Gesamtbewertung des Leitbilds. Deutlich wird, daß die Planungsexpertinnen und -experten die polyzentrische Stadt wegen ihrer Ausgeglichenheit auf hohem Niveau bezüglich der drei Nachhaltigkeitskomponenten als geeignetes räumliches Leitbild präferieren. Die kompakte Stadt fällt deutlich bei der Sozialverträglichkeit zurück; die Stadt im Park kann in keinem Bereich an die Werte der polyzentrischen Stadt heranreichen.

## 6 Umsetzung neuer räumlicher Leitbilder

Die befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner erwarten aufgrund der Erfahrungen in ihren eigenen Städten bei einer möglichen Implementierung des gewählten räumlichen Leitbilds große Probleme. Diese werden vor allem in den Bereichen der kommunalpolitischen Entscheidungsträger, der Finanzierbarkeit, der Mobilisierung notwendiger Flächen, der Interessen von Grundstückseigentümern und Investoren, des Standortverhaltens von Unternehmen, insbesondere Einzelhandelsunternehmen, sowie der Akzeptanz, der Präferenzen und der wohlstandsorientierten Verhaltensweisen der Bevölkerung vorausgesehen.

Zur Umsetzung neuer räumlicher Leitbilder sind daher zwei Handlungsfelder zu betrachten. Zum einen sind eine Reihe planerischer Maßnahmen erforderlich, zum anderen sollten sich zahlreiche Rahmenbedingungen außerhalb der Handlungskompetenz der Stadt ändern, damit eine Realisierung des bevorzugten räumlichen Leitbilds unterstützt oder überhaupt erst ermöglicht wird.

### 6.1 Planerische Maßnahmen

Die Stadtplanerinnen und Stadtplaner sehen eine Vielzahl unterschiedlichster planerischer Handlungsfelder, um eine Implementierung neuer räumlicher Leitbilder zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu erreichen:

- *Politische Willensbildung.* Als einer der wichtigsten Punkte zur Umsetzung von Leitbildern wird die kommunalpolitische Absicherung des Leitbilds genannt. Ohne einen entsprechenden Abstimmungsprozeß mit dem Ergebnis eines politischen Konsenses ist dies nicht möglich.
- *Kommunale Planwerke.* Die konsequente Umsetzung der Leitbilder in die kommunalen Pläne und Programme, insbesondere in den Flächennutzungsplan, den Stadtentwicklungsplan oder das Stadtentwicklungsprogramm, städtebauliche Rahmenpläne, Bauleitpläne und die Instrumente des besonderen Städtebaurechts ist erforderlich.
- *Planungs- und Baurecht.* Es wurde mehrfach betont, daß das vorhandene Planungs- und Baurecht im Grundsatz ausreicht. Entscheidend ist jedoch, daß dieses auch zielgerichtet angewandt wird, wie beispielsweise mit der Durchsetzung von Baugeboten oder dem Verzicht auf Ausweisung reiner Wohngebiete.
- *Interne Verbindlichkeit.* Die räumlichen Leitbilder müssen verwaltungsin-tern größere Berücksichtigung in allen relevanten Arbeitsfeldern finden. So sollten bereits im Vorfeld alle planerischen Aktivitäten hinsichtlich ihrer Übereinstimmung oder ihren Diskrepanzen zu den räumlichen Leitbildern evaluiert werden.
- *Bodenvorratspolitik.* Eine langfristige kommunale Bodenvorratspolitik kann erheblich zur Implementierung gewünschter raumstruktureller Entwicklungen beitragen.
- *Fördertechnische Absicherung.* Die gewünschte Entwicklung muß auch mit entsprechenden Förderprogrammen richtig abgesichert werden. So sollten

beispielsweise nur Wohnbauvorhaben an geeigneten Standorten in dichten städtischen Wohnformen öffentlich gefördert werden.

- *Regional- und Landesplanung.* Zur Erreichung nachhaltiger Stadtentwicklung ist eine Stärkung der Regionalplanung und eine engere Bindung der kommunalen Planung an die Ziele der Regional- und Landesplanung notwendig. Gleichzeitig sollten die übergeordneten Planungen die kommunalen Leitbilder aufnehmen und gegen zuwiderlaufende Vorhaben in anderen Kommunen schützen. Zusätzlich sollten in der interkommunalen Kooperation Verträge zwischen den Städten einen höheren Stellenwert bekommen.
- *Public awareness.* Die Einbindung der Bürger in den Prozeß der Leitbildentwicklung ist selbstverständlich. Ein breiter Bekanntheits- und Identifizierungsgrad der städtischen raumstrukturellen Zielvorstellungen sollte im Dialog mit örtlichen Gruppen erreicht werden.

## 6.2 Veränderung von Rahmenbedingungen

In vielen Bereichen stößt kommunales oder regionales planerisches Handeln jedoch auf Rahmenbedingungen, welche die Umsetzung der räumlichen Leitbilder behindern. Neben der generellen Hoffnung auf eine Verbesserung der allgemeinen ökonomischen Situation zur Verringerung arbeitsmarktpolitischer und sozialer Belastungen der Städte wird eine Reihe von rahmensetzenden Handlungsfeldern identifiziert:

- *Bodenrecht.* Grundsätzlich reicht, wie zuvor konstatiert, das bestehende Bau- und Planungsrecht aus. Trotzdem wäre eine Änderung des Bodenrechts hilfreich, welches im Einzelfall zu einem einfacheren Zugriff auf Privateigentum führen würde und es ermöglicht, Planungswertgewinne abzuschöpfen. Gleichzeitig sollte die Sozialpflichtigkeit des Eigentums wieder ernster genommen werden. In diesem Zusammenhang könnte beispielsweise die private Vorhaltung erschlossenen Baulands hoch besteuert werden.
- *Förderinstrumente.* Das bestehende Förderinstrumentarium sollte hinsichtlich der räumlichen Wirkungen überprüft und zur Stärkung der Zentren modifiziert werden. So müßte beispielsweise die Wohnungsbauförderung zugunsten der Innenstädte räumlich neu orientiert werden.
- *Finanzreform.* Änderungen im Steuersystem im Bereich der Vermögens-, Gewerbe- und Einkommenssteuern müßten zu einer Neuverteilung der Steuereinnahmen mit dem Ziel einer Stabilisierung der kommunalen Haushalte führen, um beispielsweise einen attraktiven ÖPNV anbieten oder eine zielgerichtete Bodenvorratspolitik betreiben zu können.
- *Ökologische Steuerreform.* Ein Umbau des Steuersystems mit einer Erhöhung der Kostenwahrheit ist notwendig. Insbesondere sollten durch höhere Benzinpreise und Flächenverbrauchssteuern räumlich wünschenswerte Prozesse unterstützt werden.
- *Stärkung der Planung.* Die planende Verwaltung sollte ein stärkeres Gewicht bekommen. Dazu sind Kommunal- und Verwaltungsreformen notwendig, die beispielsweise den Gemeinderat auf Grundsatzentscheidungen beschränken oder projektbezogene Moderationen erlauben. Planung sollte auch innerhalb der Ver-

---

waltung personell gestärkt werden.

- *Verhältnis zur Regionalplanung.* Vielfach wird eine stärkere Kompetenz der Regionalplanung gefordert, welche unter aktiver Mitwirkung der Kommunen deutlicher die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung festsetzen sollte. Gleichzeitig wird aber auch eine Stärkung der kommunalen Planungshoheit gefordert.
- *Verändertes Planungsverständnis.* Die Stadtplanerinnen und Stadtplanern fordern von Politikern und Bürgern eine veränderte Einstellung zur Planung. So wünschen sie sich eine Versachlichung der politischen Entscheidung und hoffen auf die Akzeptanz der Notwendigkeiten, daß Planung in einem frühen Stadium viel offener sein muß und gleichzeitig aber langfristiger als Legislaturperioden ist. Gleichzeitig befürworten sie neue Formen frühzeitiger Bürgerbeteiligung mit einer stärkeren und kooperativeren Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen.
- *Verhaltensänderungen.* Vermehrt wird auch die Hoffnung auf eine ökologisch orientierte Verhaltensänderung der Bevölkerung bezüglich ihres Mobilitätsverhaltens und ihres Wohnflächenkonsums ausgedrückt.

## 7 Fazit

Mit der Befragung leitender Planerinnen und Planer in allen deutschen Mittel- und Großstädten wurden Erfahrungen der Planungspraxis mit räumlichen Leitbildern sowie Experteneinschätzungen zu neuen räumlichen Leitbildern nachhaltiger Stadtentwicklung ermittelt. Von den angeschriebenen 194 Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern haben 110 den Fragebogen beantwortet. Mit der Rücklaufquote von 57 Prozent sind die zuvor referierten Ergebnisse der Befragung repräsentativ für die kommunale Stadtplanungspraxis. Nachfolgend werden die Ergebnisse zusammengefaßt und hinsichtlich ihrer Bedeutung für eine nachhaltige räumliche Stadtentwicklung bewertet.

### *Stadtentwicklung und ihre planerische Steuerung*

Die wichtigsten Stadtentwicklungsprozesse in Deutschland sind anhaltende Suburbanisierung und durch aktive Stadtpolitik bewirkte räumliche Gegenentwicklungen mit einer Stärkung zentraler Bereiche der Stadt. In vielen Städten sind Merkmale beider Prozesse gleichzeitig zu beobachten.

Trotz aller Bemühungen der Stadtpolitik mit ihren Strategien der Innenentwicklung kann die generelle Stadtentwicklung nicht als nachhaltig bezeichnet werden. Zwar ist mit dem empirischen Material dieser Befragung eine quantifizierte Belegung nicht möglich, die Aussagen der Stadtplanerinnen und Stadtplaner zu den räumlichen Entwicklungstrends zeigen aber eindeutig, daß die Ressourcennutzung mit weiterem Flächenverbrauch und besonders im Verkehr steigendem Energieverbrauch und gleichzeitig die Umweltbelastung weiter ansteigen.

Die Steuerung der Stadtentwicklung erfolgt fast in jeder Stadt durch Flächennutzungspläne, die insbesondere in den alten Ländern relativ alt sind. Diese Pläne sind zwar häufig geändert worden, eine Neuaufstellung und damit eine grundsätzliche Anpassung an neue Rahmenbedingungen oder Umorientierung an die Erfordernisse einer nachhaltigen Stadtentwicklung hat offenbar nicht stattgefunden. Allerdings ist in zahlreichen Städten eine Neuaufstellung für die nächste Zukunft geplant. Stadtentwicklungspläne- und -programme finden sich nur in jeder dritten Stadt, diese sind jedoch in der Regel neu und zahlreiche weitere werden zur Zeit aufgestellt, so daß durchaus von einer Renaissance der Stadtentwicklungsplanung gesprochen werden kann. Neben diesen wichtigsten Planwerken zur Prägung der räumlichen Stadtstruktur haben in den letzten Jahren Landschaftspläne und Verkehrsentwicklungspläne hohe zahlenmäßige Bedeutung in Deutschland erlangt.

Eine Wertung des Verfahrensstands der Stadtplanung muß zweierlei Aspekte beinhalten. Einerseits existiert wieder vermehrt eine mittel- und langfristig vorausschauende Stadtentwicklungsplanung, andererseits wird es in zahlreichen Städten, die nicht mehr über aktuelle Flächennutzungspläne verfügen und auch keine Neuaufstellung vorbereiten, schwierig oder auch unmöglich sein, raumstrukturelle Ziele nachhaltiger Stadtentwicklung in ein kohärentes selbstbindendes Planwerk aufzunehmen. "Die lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen erklärt sich ... primär aus dem Verzicht an Steuerungsfunktion" (Bunzel und Meyer, 1996, 212).

Zugleich läßt das beobachtete Auseinanderfallen von Verkehrsentwicklungsplanung und Flächennutzungsplanung Zweifel aufkommen, ob die allgemein als notwendig erachtete Integration von Verkehrs- und Raumplanung in der Praxis wirklich realisiert wird. An dieser Stelle kann also nur die Forderung erhoben werden, daß die am Ziel der Nachhaltigkeit orientierten räumlichen Strukturüberlegungen in verbindlichen räumlichen Plänen auf kommunaler und auch regionaler Ebene festgeschrieben werden.

### *Existenz räumlicher Leitbilder*

Aktuelle räumliche Leitbilder existieren in 70 Prozent der Städte. In 66 Prozent der Städte waren früher räumliche Leitbilder vorhanden. Die Existenz von Leitbildern ist eine Funktion der Stadtgröße: Je größer eine Stadt ist, desto wahrscheinlicher verfügt sie über ein räumliches Leitbild. Die Analyse der Entstehungsjahre heutiger räumlicher Leitbilder zeigt, daß in Deutschland derzeit eine Konjunktur von Leitbildern in der Planungspraxis besteht. Ein Großteil der aktuellen Leitbilder ist in den neunziger Jahren entstanden, die Anzahl neuer Leitbilder stieg dabei kontinuierlich von Jahr zu Jahr.

Diese Ergebnisse belegen, daß räumliche Leitbilder nicht nur in der akademischen Diskussion und als Thema städtebaulicher Workshops und Kongresse, sondern auch in der kommunalen Planungspraxis wieder an Bedeutung gewonnen haben. "Ohne gemeinsames Bild der Stadt ist eine zusammenhängende Stadtpolitik offensichtlich auf Dauer nicht möglich. Es bedarf zumindest eines gemeinsamen *räumlichen* Nenners der verschiedenen Ressorts einer Stadtregierung, der Wissenschaften, die sich über Stadt verständigen wollen, der verschiedenen Fachplaner, die jeweils an einzelnen Teilen und Elementen der Stadt arbeiten, und nicht zuletzt der Investoren, die immer mehr Aufgaben der Stadtentwicklung übernehmen" (Sieverts, 1998b, 29).

### *Raumstrukturelle Aussagen aktueller räumlicher Leitbilder*

Eine Klassifizierung der aktuellen räumlichen Leitbilder nach raumstrukturellen Aussagen ergibt, daß 30 Prozent der Städte kompakte, 36 Prozent polyzentrische und 17 Prozent axiale räumliche Entwicklungen anstreben. 18 Prozent der als räumlich bezeichneten Leitbilder sind räumlich nicht zuzuordnen. Für keine Stadt bestehen räumliche Leitbilder für geringverdichtete Raumstrukturen.

Eine räumlich präzise Formulierung von Leitbildern ist in der heutigen kommunalen Planungspraxis nur selten anzutreffen. Häufig werden zum Teil gegenläufige räumliche Konzepte wie z.B. die gleichzeitige Innen- und Außenentwicklung als Leitbild benannt. Zudem existieren zahlreiche Leitbilder ohne wirkliche raumstrukturelle Aussagen. "Städtebauliche Leitbilder haben heute ihre scharfen Konturen verloren. Das Spektrum dessen, was unter 'Leitbild' firmiert, reicht vom synonymen Gebrauch für Ziele, Prinzipien und Konzepte von Städtebau, Stadtplanung und Raumordnung über die bloße Etikettierung ohnehin ablaufender Trends und die Formulierung pathetischer Leitformeln mit missionarischem Gehalt bis zum Motivangebot für Imagepflege und Public Relations Strategien" (Becker u.a., 1998b, 13).

### *Soziale und ökologische Aspekte*

Die aktuellen räumlichen Leitbilder enthalten neben den mehr oder weniger genau

formulierten räumlichen Ordnungsvorstellungen auch Aussagen zur Steigerung der städtischen Sozial- und Umweltverträglichkeit. Umweltaspekte sind in 95 Prozent der räumlichen Leitbilder enthalten. Als elementare Bestandteile heutiger Leitbilder werden vor allem die Bereiche Verkehr, Luft und Klima sowie Freiraum adressiert. Soziale Aspekte sind dagegen nur in zwei von drei räumlichen Leitbildern explizit enthalten. Dort werden Themenbereiche wie Wohnen, soziale Infrastruktur, soziale Segregation, Mobilität oder urbane Qualität angesprochen. Sozial- und Umweltaspekte werden aber auch in eigenen, dann aber zumeist räumlich nicht spezifizierten Leitbildern wie die 'Solidarische Stadt', die 'Stadt des sozialen Ausgleichs' oder die 'Ökologische Stadt' ausgedrückt.

### *Umsetzungsprobleme*

Die in deutschen Städten existierenden räumlichen Leitbilder verharren nicht auf der konzeptionellen Ebene, sondern werden zu einem hohen Teil in verbindlichen kommunalen Planwerken verankert, insbesondere werden sie in die Flächennutzungspläne aufgenommen. Allerdings wird von fast allen Städten von erheblichen Implementierungsproblemen berichtet, die zum einen auf Interessens- und Zielkonflikten, zum anderen auf gegenläufigen räumlichen Entwicklungen beruhen. Dies führt dazu, daß selbst kommunalpolitisch abgestimmte räumliche Leitbilder viele Hürden bei ihrer Umsetzung in konkrete räumliche Entwicklungen zu überwinden haben oder sogar an diesen Restriktionen scheitern. Dementsprechend wird nur in jeder zweiten Stadt, die über ein räumliches Leitbild verfügt, diesem auch eine direkte räumliche Wirkung zugesprochen.

### *Notwendigkeit räumlicher Leitbilder*

Fast alle befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner sehen räumliche Leitbilder als notwendige Voraussetzung für zukünftige Stadtentwicklung an. Die Meinungen sind jedoch darüber geteilt, ob der Einfluß auf die verschiedenen Planwerke direkt (40 Prozent) oder über Diskursprozesse eher indirekt (49 Prozent) sein sollte. Die Befragten betonen so die wichtige Rolle von räumlichen Leitbildern als Instrument kommunikativer und kooperativer Planung (Schnell und Walser, 1995). Räumliche Leitbilder "dienen damit der fachlichen und politischen Standortbestimmung ebenso wie der strategischen Positionierung von Maßnahmen und Projekten. Im Mittelpunkt steht also die Kommunikationsfunktion ..." (Becker, 1998, 472)

### *Leitbildpräferenzen der Planungsexperten*

Aus drei vorgegebenen Leitbildszenarien wurde von den Befragten die *polyzentrische Stadt* (46 Prozent) als geeignetes räumliches Leitbild für nachhaltige Stadtentwicklung gewählt. Die *kompakte Stadt* erhielt 26 Prozent, eine geringverdichtete *Stadt im Park* nur 2 Prozent. 16 Prozent entwickelten ihr eigenes Leitbild. 10 Prozent wollten kein Leitbild wählen. Viele der Befragten merkten an, daß das geeignete Leitbild von der Stadtgröße abhängig sei. So sei die kompakte Stadt eher für kleine und mittlere Städte geeignet, die polyzentrische Stadt das ideale Modell für Großstädte.

Bei einer Bewertung der Leitbilder durch die Befragten wird die polyzentrische Stadt am günstigsten bewertet, danach folgt die kompakte Stadt. Die polyzentrische Stadt erhält allerdings nur für Umwelt- und Sozialverträglichkeit die besten Noten; in bezug auf ökonomische Effizienz schätzen die Stadtplaner die kompakte Stadt günstiger ein. Das bessere Abschneiden der polyzentrischen Stadt ist insbesondere auf ihre höher eingeschätzte Sozialverträglichkeit zurückzuführen, bei der sie von den Bewertenden weit vor die kompakte Stadt gesetzt wird. Die Stadt im Park scheint kein geeignetes Modell zum Erreichen von Nachhaltigkeitszielen zu sein. Sie wird von den Experten in allen Bereichen deutlich schlechter als die beiden anderen Leitbilder bewertet.

Jessen teilt die modellhaften Vorstellungen von Stadt in lediglich zwei Grundtypen: die "kompakte Stadt steht für alle Leitbilder, die sich in die europäische Stadttradition einordnen lassen wie zum Beispiel die Stadt der kurzen Wege" (1998, 497) und die Netz-Stadt, die neben der Netzwerk-Stadt oder der Zwischenstadt nur eine der Bezeichnungen für das Gegenmodell zur kompakten Stadt ist. Die befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner nehmen mit ihrer Präferenz eine eher pragmatische Position in der Tradition der europäischen Stadt ein. Sie sehen verdichtete räumliche Stadtstrukturen als geeignet zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen an, wählen aber überwiegend aufgrund günstigerer Implementierungsmöglichkeiten die polyzentrische Stadt als zu verfolgendes Stadtstrukturmodell. Damit unterscheiden sie sich auch von den Experten aus dem akademischen Bereich, die die kompakte Stadt und die polyzentrische Stadt unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gleich gut bewerten (Fürst u.a., 1999), die Frage der Realisierbarkeit dabei aber offensichtlich außer acht lassen.

### *Konsequenzen für Stadtplanungspraxis und -forschung*

Strategische, d.h. mittel- und langfristige Stadtplanung in Form von Stadtentwicklungsplanung und der Definition neuer Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung hat wieder stark an Bedeutung gewonnen. Dies beruht u.a. auf den sich verändernden ökonomischen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen. Zugleich bietet dieser Bedeutungszuwachs eine Chance, nachhaltigkeitsorientierte räumliche Zielvorstellungen in die kommunale Stadtentwicklungspraxis einzubetten.

Für eine nachhaltige Entwicklung werden gewöhnlich die drei Zielbereiche Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft genannt. Von den befragten Stadtplanerinnen und Stadtplanern werden die drei Ziele der Umweltverträglichkeit, der Sozialverträglichkeit und der ökonomischen Effizienz als die wichtigsten gesellschaftspolitischen Ziele für ihr Handeln akzeptiert. Im städtebaulichen Bericht der Bundesregierung zur nachhaltigen Stadtentwicklung (BfLR, 1996) wird allerdings nach dem Ziel,

welches ökologisch sein sollte, und den Strategien, die ökonomisch, ökologisch und sozial sein sollten, differenziert: "Diese Prioritätensetzung für ökologische Ziele muß - zumindest tendenziell - sichergestellt werden, um zu verhindern, daß sich - wie in der Vergangenheit oft geschehen - die stärkeren Ziele (in der Regel die ökonomischen) durchsetzen" (BfLR, 1996, 23).

Die Äußerungen der Befragten zu den kommunalen Abwägungsprozessen, insbesondere im politischen Raum, zeigen jedoch, daß ein gerechter Ausgleich zwischen den drei Komponenten der Nachhaltigkeit oder gar ein Primat ökologischer Ziele eher selten vorkommt. Nach wie vor bestimmen Partikularinteressen kommunale Entscheidungen zur räumlichen Entwicklung. Wenn nachhaltige Stadtentwicklung nicht eine Worthülse bleiben soll, mit der man alles begründen kann, ist hier eine klare Umkehr notwendig, einhergehend mit einer klaren Formulierung räumlicher Leitbilder, da "die städtebaulichen Leitbilder die gebauten gesellschaftlichen Ideen darstellen" (Christiane Thalgott, zitiert von Becker u.a., 1998a, 89).

Die schwache Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte in der aktuellen räumlichen Stadtentwicklung läßt sich auch aus der vorherrschenden Unsicherheit bezüglich der geeigneten räumlichen Struktur einer nachhaltigen Stadt begründen. Zwar präferieren die Befragten mit sehr großer Mehrheit verdichtete Stadtstrukturen, hierunter werden aber im Einzelfall völlig unterschiedliche Dinge verstanden. Natürlich sind die spezifischen lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen, aber selbst dann liegt häufig eine gewisse räumliche Orientierungslosigkeit vor, wie die Ergebnisse zu den räumlichen Elementen der aktuellen städtischen Leitbilder zeigen.

An dieser Stelle ist die raumbezogene Wissenschaft gefragt. Sie muß Antworten darauf geben, welche räumlichen Stadtstrukturen nachhaltiger sind als andere. Erste Studien hierzu existieren bereits, z.B. empirische Studien zu den verkehrlichen Wirkungen verschiedener Siedlungsformen (Apel u.a., 1997; Holz-Rau, 1997; Holz-Rau und Kutter, 1995; Kagermeier, 1997) oder Simulationen der Auswirkungen von Strategien zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Verkehrsnachfrage mittels integrierter Flächennutzungs- und Verkehrsmodelle (Lee, 1998; LT u.a., 1998; Wegener, 1999). Allerdings besteht hier ein noch erheblicher Forschungsbedarf: In den empirischen Studien können die vielfältigen Wechselwirkungen innerhalb der Städte nur zu einem begrenzten Teil erfaßt werden, die Modellsimulationen bilden die Stadt vielfach räumlich nicht disaggregiert genug ab, die Integration von Umweltmodellen steht erst am Anfang (Wegener, 1998; Wegener und Spiekermann, 1996).

Aber selbst wenn geeignete räumliche Strukturen für eine nachhaltige Stadtentwicklung definiert werden können, ist offen, ob diese auch tatsächlich implementiert werden können. Neben den politischen Akteuren, auf die schon weiter oben eingegangen wurde, ist das räumliche Verhalten der Haushalte und Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Die Befragung erbringt deutlich, daß die alleinige Hoffnung auf einen Bewußtseinswandel mit einer entsprechenden Verhaltensänderung nicht ausreicht. Vielmehr müssen auf den staatlichen und überstaatlichen Ebenen die Rahmenbedingungen im Bereich des Bodenrechts und der Verkehrskosten so verändert werden, daß die Maßnahmen der Stadtplanung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wirksamer werden können.

## 8 Literatur

- Apel, D., Lehmbruck, M., Pharoa, T., Thiemann-Linden, J. (1997): *Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 24. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Becker, H. (1998): Städtebau zur Sprache bringen - Leitbildentwicklung und -umsetzung in Deutschland. In: Becker, H., Jessen, J., Sander, R. (Hg.): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart und Zürich: Karl Krämer Verlag, 453-474.
- Becker, H., Jessen, J., Sander, R. (Hg.) (1998a): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart und Zürich: Karl Krämer Verlag.
- Becker, H., Jessen, J., Sander, R. (1998b): Auf der Suche nach Orientierung - das Wiederaufleben der Leitbildfrage im Städtebau. In: dies. (Hg.): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart und Zürich: Karl Krämer Verlag, 10-17.
- Bretschneider, M. (1996): Probleme der Städte. Ergebnisse der Difu-Umfrage aus dem Jahre 1995. *Der Städtetag* 49 1, 5-8.
- BfLR - Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996): *Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. Städtebaulicher Bericht*. Bonn: BfLR.
- BMBau - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: BMBau
- Bunzel, A., Meyer, U. (1996): *Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis*. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 20. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Fiedler, K., und Henneskes, I. (1996): Vier Jahre nach Rio. Städte arbeiten an umweltpolitischer Tagesordnung. *Der Städtetag*, 49 6, 388-391.
- Fürst, F., Himmelsbach, U., Potz, P. (1999): *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert - Wege zur Nachhaltigkeit?* Berichte aus dem Institut für Raumplanung 41. Dortmund: IRPUD.
- Holz-Rau, C. (1997): *Siedlungsstruktur und Verkehr*. Materialien zur Raumentwicklung 84. Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
- Holz-Rau, C., Kutter, E. (1995): *Verkehrsvermeidung. Siedlungsstrukturelle und organisatorische Konzepte*. Materialien zur Raumentwicklung 73. Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
- Ipsen, D. (1998): Moderne Stadt - was nun? In: Becker, H., Jessen, J., Sander, R. (Hg.): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart und Zürich: Karl Krämer Verlag, 41-54.
- Jessen, J. (1997): Führt das städtebauliche Leitbild der kompakten und durchmischten Stadt zur Stadt der kurzen Wege? In: Bose, M. (Hg.): *Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Kritische Betrachtungen neuer Leitbilder, Konzepte, Kooperationsstrategien und Verwaltungsstrukturen für Stadtregionen*. Harburger Berichte zur Stadtplanung Band 9. Hamburg: TU Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich Städtebau I, 77-116.

- Jessen, J. (1998): Stadtmodelle im europäischen Städtebau - Kompakte Stadt und Netz-Stadt. In: Becker, H., Jessen, J., Sander, R. (Hg.): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart und Zürich: Karl Krämer Verlag, 489-504.
- Kagermeier, A. (1997): *Siedlungsstruktur und Verkehrsmobilität. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Südbayern*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Lee, S. (1998): *Umweltverträgliche räumliche Stadtentwicklung für Kwangju in Südkorea*. Dissertation, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund.
- LT, ME&P, MECSA, IRPUD, TRT (1998): *SPARTACUS: System for Planning and Research in Towns and Cities for Urban Sustainability*. Final Report. European Commission Environmental and Climate Research Programme. Helsinki: LT.
- Obladen, H.P. (1996): Situation der Abfallberatung in den Städten. Zur speziellen Form der Öffentlichkeitsarbeit in der kommunalen Abfallwirtschaft. *Der Städtetag* 49 1, 498-501.
- Rowe, P. (1991): *Making a Middle Landscape*. Cambridge, MA, London: MIT Press.
- Schäfers, B., Köhler, G. (1989): *Leitbilder der Stadtentwicklung. Wandel und jetzige Bedeutung im Expertenurteil*. Beiträge zur gesellschaftlichen Forschung Band 7. Pfaffenweiler.
- Schnell, K.-D., Walser, M. (1995): Räumliche Leitbilder. Hilfestellung zur Kommunikation und Kooperation. *RaumPlanung* 71, 267-271.
- Sieverts, T. (1997): *Zwischenstadt zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Bauwelt Fundamente 118. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg.
- Sieverts, T. (1998a): Gute Chancen für eine zeitgemäße Urbanität. In: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hg.): *Standorte. Jahrbuch Ruhrgebiet 1997/98*. Essen: Klartext, 19-28.
- Sieverts, T. (1998b): Was leisten städtebauliche Leitbilder? In: Becker, H., Jessen, J., Sander, R. (Hg.) (1998a): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart, Zürich: Karl Krämer Verlag, 21-40.
- Töpfer, A., und Mann, A. (1996): Kommunale Kommunikationspolitik. Befunde einer empirischen Analyse. *Der Städtetag* 49 1, 9-16.
- Weeber, R., Weeber, H., Mürb, R., Wahmann, B. (1985): *Städtebauliche Leitbilder. Problemaufriß unter Umweltgesichtspunkten*. Berlin: Umweltbundesamt.
- Wegener, M. (1998): Applied models of urban land use, transport and environment: state of the art and future developments. In: Lundqvist, L., Mattson, L.-G., Kim, T.J. (Hg.): *Network Infrastructure and the Urban Environment*. Advances in Spatial Systems Modelling. Berlin, Heidelberg: Springer, 245-267.
- Wegener, M. (1999): *Die Stadt der kurzen Wege: Müssen wir unsere Städte umbauen?* Berichte aus dem Institut für Raumplanung 43. Dortmund: IRPUD.
- Wegener, M., Spiekermann, K. (1996): The potential of microsimulation for urban models. In: Clarke, G.P. (Hg.): *Microsimulation for Urban and Regional Policy Analysis*. European Research in Regional Science 6. London: Pion, 147-163.

## Anhang: Fragebogen

**Institut für Raumplanung**  
Universität Dortmund - Fakultät Raumplanung

August-Schmidt-Straße 6  
Telefax 0231 755 4788

**IRPUD**  
Bereich Forschung  
Telefon 0231 755 2291

---

### SOZIAL- UND UMWELTVERTRÄGLICHE RÄUMLICHE STADTSTRUKTUREN

Befragung in allen deutschen Mittel- und Großstädten

Erhebungsbogen für die Stadt *Musterstadt*

1

**A RÄUMLICHE LEITBILDER IN IHRER STADT**

*Im ersten Teil des Fragebogens möchten wir die Erfahrungen der Planungspraxis Ihrer Stadt mit räumlichen Leitbildern erfragen. Dabei werden neben einem eventuell vorhandenen aktuellen Leitbild auch ältere Leitbilder mit ihren Auswirkungen auf die Entwicklung der Stadtstruktur betrachtet.*

**1. Aktuelle Situation in Ihrer Stadt**

1.1 Charakterisieren Sie die heutige Stadtstruktur:

- Monozentrisch
- Polyzentrisch
- Bandartig
- Dispers
- .....

1.2 Bitte geben Sie die gültigen und in Vorbereitung befindlichen Planwerke an, die für die räumliche Stadtstruktur Vorgaben machen:

	vorhanden	gültig seit	geplant/in Vorbereitung
Flächennutzungsplan	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Stadtentwicklungsprogramm	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Landschaftsplan	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Verkehrsentwicklungsplan	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Stadterneuerungsprogramm	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Regionalplan/Gebietsentwicklungsplan	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
Interkommunale Zusammenarbeit	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	.....	<input type="checkbox"/>

1.3 Skizzieren Sie die wesentlichen räumlichen Entwicklungstrends der letzten Jahre:

.....

.....

.....

3

2.6 In welchen Planwerken hat das zur Zeit gültige Leitbild für die räumliche Stadtstruktur seinen Niederschlag gefunden bzw. in welche Planwerke soll es noch aufgenommen werden?

	Leitbild vorhanden	Leitbild soll aufgenommen werden
Flächennutzungsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stadtentwicklungsprogramm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landschaftsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verkehrsentwicklungsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stadterneuerungsprogramm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionalplan/Gebietsentwicklungsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunale Zusammenarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.7 Gab es oder gibt es Schwierigkeiten und Konflikte bei der Umsetzung des Leitbilds?

ja

nein

Bitte erläutern Sie: .....

.....

.....

.....

2

**2. Aktuelles räumliches Leitbild**

2.1 Gibt es für Ihre Stadt ein zur Zeit relevantes Leitbild für die räumliche Stadtstruktur?

ja

nein, nennen Sie bitte die Gründe: .....

.....

(dann bitte weiter mit Frage 3)

2.2 Seit wann etwa ist das aktuelle räumliche Leitbild für Ihre Stadt relevant?

.....

2.3 Benennen Sie das aktuelle Leitbild und skizzieren Sie kurz seine Hauptaussagen zu den räumlichen Strukturen:

.....

2.4 Enthält das aktuelle Leitbild Aussagen zu sozialen Aspekten?

nein

ja, welche? .....

.....

2.5 Enthält das aktuelle Leitbild Aussagen zu Umweltaspekten?

nein

ja, welche? .....

.....

4

**3. Frühere räumliche Leitbilder**

3.1 Gab es in den letzten fünfzig Jahren weitere Leitbilder für die räumliche Stadtstruktur für Ihre Stadt?

ja

nein, nennen Sie bitte die Ursachen: .....

.....

(dann bitte weiter mit Frage 4)

3.2 Benennen Sie die wichtigsten früheren Leitbilder und geben Sie deren ungefähren Bedeutungszeitraum an:

Räumliches Leitbild	Relevant in den Jahren
1) .....	.....
2) .....	.....
3) .....	.....
4) .....	.....
5) .....	.....

3.3 In welchen Planwerken würden die früheren räumlichen Leitbilder aufgenommen?

	Leitbild (ift. Nr. angeben)
<input type="checkbox"/> Flächennutzungsplan	.....
<input type="checkbox"/> Stadtentwicklungsprogramm	.....
<input type="checkbox"/> Landschaftsplan	.....
<input type="checkbox"/> Verkehrsentwicklungsplan	.....
<input type="checkbox"/> Stadterneuerungsprogramm	.....
<input type="checkbox"/> Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	.....
<input type="checkbox"/> Regionalplan/Gebietsentwicklungsplan	.....
<input type="checkbox"/> Interkommunale Zusammenarbeit	.....
<input type="checkbox"/> .....	.....
<input type="checkbox"/> .....	.....



D. ....

Befürworten Sie ein anderes räumliches Leitbild für die Stadtentwicklung? Benennen Sie es und skizzieren Sie es bitte hier oder auf einem Beiblatt.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- 7.1 Welches der zuvor skizzierten räumlichen Leitbilder sehen Sie als angemessenes Leitbild für die aktuelle und zukünftige Stadtentwicklung?
- Leitbild A
  - Leitbild B
  - Leitbild C
  - Leitbild D

7.2 Begründen Sie bitte Ihre Auswahl:

.....

.....

.....

7.3 Nennen Sie Gründe, die gegen die nicht von Ihnen ausgewählten Leitbilder sprechen:

.....

.....

.....

8. Umsetzung des räumlichen Leitbilds

8.1 Welche Probleme erwarten Sie bei der Umsetzung des von Ihnen gewählten Leitbildes in die Realität?

.....

.....

.....

.....

8.2 Welche planerischen Maßnahmen zur Umsetzung des von Ihnen gewählten Leitbildes zur räumlichen Stadtentwicklung halten Sie für erforderlich?

.....

.....

.....

.....

8.3 Welche Rahmenbedingungen außerhalb der Handlungskompetenz der Stadtplanung sollten sich in welcher Weise ändern, damit die Realisierung des von Ihnen gewählten Leitbildes unterstützt oder überhaupt ermöglicht wird?

.....

.....

.....

.....

- 7.4 Die Stadtentwicklung ist in der Vergangenheit immer wieder räumlicher Bezugsrahmen gesellschaftspolitischer Ziele gewesen. Heute lassen sich, insbesondere im Kontext der Diskussionen zur nachhaltigen (Stadt-)Entwicklung, drei gesellschaftliche Ziele für die räumliche Entwicklung der Städte benennen:
- *Ökonomische Effizienz.* Städtische Strukturen sollen ökonomische Wertschöpfung erleichtern und damit Arbeitsplätze schaffen sowie die Mobilitätsanfordernisse und -wünsche von Wirtschaft und Bevölkerung einfach und umfassend ermöglichen
  - *Sozialverträglichkeit.* Städtische Strukturen sollen soziale Disparitäten verringern, d.h. die Verteilungsgerechtigkeit von Vor- und Nachteilen innerhalb der Stadt soll erhöht werden.
  - *Umweltverträglichkeit.* Städtische Strukturen sollen zu einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs und damit auch zu einer Abnahme schädlicher Emissionen beitragen.

Bewerten Sie nachfolgend die zuvor skizzierten Leitbilder hinsichtlich der drei Zielkomplexe. Für die Einschätzung der Zielerfüllung geben Sie bitte Werte von 0 (keine Erreichung des Zieles) bis 5 (höchste Zielerfüllung) an.

	Ökonomische Effizienz	Umweltverträglichkeit	Sozialverträglichkeit
A. Die kompakte Stadt	.....	.....	.....
B. Die polyzentrische Stadt	.....	.....	.....
C. Die Stadt im Park	.....	.....	.....
D. Ihr Leitbild	.....	.....	.....

- 7.5 Gibt es Ihrer Meinung nach weitere gesellschaftspolitische Ziele, die in Leitbildern zur räumlichen Stadtstruktur aufgenommen und umgesetzt werden sollten?
- .....
- .....
- .....

Die Anschrift auf dieser Seite ist für einen DIN-C4 Fensterbriefumschlag vorbereitet

Herrn  
Dipl.-Ing. Klaus Spiekermann  
Institut für Raumplanung  
Universität Dortmund  
44221 Dortmund

Wir möchten uns an dieser Stelle herzlich für das Ausfüllen des Fragebogens und damit für Ihre Mitarbeit an unserem Forschungsprojekt bedanken.

Wünschen Sie die Zusendung der Ergebnisse dieser Befragung?

- ja
- nein

Bitte machen Sie hier folgende Angaben zu Ihrer Person

Name .....

Dienstbezeichnung .....

Dienststelle .....

Anschrift .....

Telefon .....

Telefax .....