

Sven-Patrick Marx

**Europäisches Planungsrecht
und Public Private Partnerships im Städtebau**

Universität Kassel 2003

Diese Arbeit wurde unter dem Titel „Entwicklungstendenzen des europäischen Planungsrechts am Beispiel öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau“ an der Universität Kassel 2002 als Diplomarbeit (Diplom II) eingereicht.

Betreut und begutachtet wurde die Diplomarbeit von Prof. Dr. Hans Brinckmann und Prof. Dipl.-Ing. Ingrid Lübke.

Herausgeber: Universität Kassel
 Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung

Arbeitsberichte: Heft A150

ISBN: 3-89117-130-7

Bezugsadresse: Infosystem Planung
 Universität Kassel
 Henschelstraße 2, 34109 Kassel
 Tel.: 0561 / 804-2016
 Fax: 0561 / 804-2232
 e-mail: info_isp@uni-kassel.de
 Internet: <http://www.isp.uni-kassel.de>

Vorwort

Mit dem kürzlich vorgelegten Entwurf für die europäische Verfassung erhält der europäische Einigungsprozess neben der für 2004 beschlossenen Erweiterung mit 10 Mitgliedsstaaten eine neue politische Dimension. Während die Umweltpolitik sowie die Regional- und Strukturpolitik schon jetzt zu wichtigen Politikbereichen der EU gehören, scheint auch in Zukunft die Raumordnung von der EU eher als Politikfeld mit "ergänzender Kompetenz" begriffen zu werden, was heißt, dass die EU und die Mitgliedsstaaten ihre Politiken koordinieren müssen. Eine Vereinheitlichung der sehr unterschiedlichen Systeme räumlicher Planung oder gar des Planungsrechts ist damit in nächster Zukunft kaum zu erwarten. Das schließt jedoch eine Zunahme der indirekten Einflussnahmen auf die nationalen Planungskulturen und gegenseitige Anpassungen, insbesondere bei der Planung und Durchführung von großen Projekten nicht aus. Doch hier sind wir schon mitten in der zentralen These der Diplomarbeit von Sven-Patrick Marx.

Aus den gemeinsamen Grundzügen des westeuropäischen Planungsverständnisses, der zunehmenden Bedeutung öffentlich-privater Kooperationsformen bei städtebaulichen Großprojekten und den bisherigen Einflüssen der EU-Politiken auf die räumliche Entwicklung leitet der Autor seine Angleichungsthese ab (Kapitel II). Sie verknüpft als eine Art roter Faden die beiden Hauptteile der Arbeit:

- eine kompakte Synopse der nationalen Planungssysteme in Europa, gegliedert nach Systemfamilien mit einer Darstellung ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede (Kapitel III)
- die exemplarische Untersuchung von öffentlich-privaten Kooperationen bei der Planung und Realisierung von Großprojekten in Deutschland, England und den Niederlanden (Kapitel IV)

Beim Vergleich der nationalen Planungssysteme konstatiert der Autor die Tendenz zu einer zunehmenden Dezentralisierung und Flexibilisierung. Schon die Synopse der Planungssysteme kann für viele PlanerInnen, StädtebauerInnen und ArchitektInnen als Orientierungsrahmen nützlich sein.

Die Besonderheit dieser Arbeit liegt jedoch in der exemplarischen Untersuchung eines zunehmend an Bedeutung gewinnenden Praxisfeldes, der Projektentwicklung mit Public-Private-Partnerships in den meisten europäischen Ländern. Dazu werden in jeweils einem Land der drei europäischen Systemfamilien die länderspezifischen, planungsrechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen für eine privat-öffentliche Kooperation geklärt und verschiedene Fallbeispiele in ihrem Planungs- und/oder Realisierungsprozess beschrieben. So behandelt Sven-Patrick Marx von ihren städtebaulichen Konzepten her bekannte und viel diskutierte Entwicklungsprojekte, wie den Westhafen und das Deutschherrenufer in Frankfurt, die Canary Wharf in London, das Oostelijk Havengebied in Amsterdam und den "Kop van Zuid" in Rotterdam unter dem besonderen Blickwinkel privat-öffentlicher Kooperationen. Die abschließende vergleichende Analyse öffentlich-privater Kooperationen bei städtebaulichen Großprojekten

zeigt ein breites Spektrum von Kooperationsformen und -verfahren zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in der europäischen Planungspraxis.

Sven-Patrick Marx eröffnet uns mit seiner Arbeit den Blick für die Vielfalt der Planungssysteme und Planungskulturen in Europa ebenso wie für die Vielfalt kooperativer Verfahren im Spannungsfeld zwischen aktiver kommunaler Regie und radikaler Marktorientierung. Sein Plädoyer für umfassende europäische Lernprozesse in Städtebau und Stadtplanung sowie das Forschen nach den Best-Practices für die unterschiedlichen Aufgaben beim Umbau und der Entwicklung der Städte und Stadtregionen wird mit dieser Veröffentlichung über die Grenzen des Fachbereichs weitergegeben.

Eine Arbeit zu aktuellen Problemen hat auch ihre Unvollkommenheiten, die u.a. der begrenzten Bearbeitungszeit für eine Diplomarbeit geschuldet sind. Ein Grund, weshalb Sven-Patrick Marx am Ende seiner Arbeit ein Forschungsprogramm aufstellt, zu dem er mit seiner Promotion über Fragen der europäischen Stadtplanung auch einen Beitrag leisten wird – ganz im Sinne seiner Erfahrungen, dass Europa "ein Eldorado für kollektive Lernprozesse und eine wunderbare Arena für europäisch orientierte Stadtplaner ist".

Prof. Dipl.-Ing. Ingrid Lübke

Fachgebiet: Kommunale Entwicklungsplanung

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
A Anlass	1
B Fragestellungen	2
C Aufbau der Arbeit	2
Grundlagen	5
A Planungsrecht und Planungssysteme in Europa	5
1. Die grundsätzliche Notwendigkeit planungsrechtlicher Regelungen.....	5
2. Grundzüge der Entwicklung des Planungsrechts in Europa.....	9
B Die zunehmende Bedeutung neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichem und privatem Sektor	13
1. Deregulierung, Privatisierung und Kooperation – der Trend zu weniger Staat.....	13
2. Kooperationen im Bereich des Städtebaus	16
C Tendenzen der europäischen Standardisierung durch die EU und der Einfluss dieses Trends auf das nationale Planungsrecht	23
1. Der europäische Einigungsprozess und die Beziehung zwischen der Europäischen Union und nationalem Recht	23
2. Der bisherige Einfluss der EU-Politik auf die (teil-)räumliche Entwicklung und Planung innerhalb der EU	25
D Entwicklung der zentralen These der Arbeit (Angleichungsthese)	32
Grundsätzliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen Planungssysteme in Europa	35
A Die rechtlichen und administrativen Familien in Europa	35
1. Die britische Familie	38
2. Die napoleonische Familie.....	39
3. Die germanische Familie	40
4. Die skandinavische Familie	41
5. Die osteuropäische Familie	41

B	Die (Planungs-)Systemfamilien im Einzelnen	43
1.	Planungssysteme der britischen Familie	43
2.	Planungssysteme der napoleonischen Familie	45
3.	Planungssysteme der germanischen Familie.....	51
4.	Planungssysteme der skandinavischen Familie	52
C	Darlegung der wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der europäischen Planungssysteme	55

Untersuchung öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

A	Untersuchungskonzept	61
1.	Grundidee der Untersuchung	61
2.	Auswahl der zu untersuchenden Länder	61
3.	Vorgehen	63
B	Vergleichende Darstellung der grundlegenden Regelungen im Städtebaurecht Deutschlands, Großbritanniens sowie der Niederlande.....	65
1.	Städtebaurecht in der Bundesrepublik Deutschland	65
2.	Städtebaurecht in Großbritannien.....	69
3.	Städtebaurecht in den Niederlanden.....	72
4.	Grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten der vorgestellten Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren.....	76
C	Vergleichende Analyse öffentlich-privater Kooperationsmöglichkeiten und -instrumente im Städtebau.....	78
1.	Kooperationsmöglichkeiten und –instrumente in Deutschland	78
2.	Kooperationsmöglichkeiten und –instrumente in Großbritannien.....	101
3.	Kooperationsmöglichkeiten und –instrumente in den Niederlanden.....	125
D	Fazit – Gemeinsamkeiten und Unterschiede öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden.....	145
1.	Ähnliche Herausforderungen als Ausgangspunkt öffentlich-privater Kooperationen.....	145
2.	Unterschiedliche Wege bei der Ausgestaltung der öffentlich-privaten Kooperationen ..	146
3.	Ein breites Spektrum an Kooperationsformen in der Planungspraxis	148

Resümee: Entwicklungstendenzen, Angleichungsthese und europäische Lernprozesse.....	151
A Status quo und Entwicklungstendenzen des europäischen Planungsrechts	151
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede europäischer Planungsrechtssysteme und die Identifizierung von Entwicklungstendenzen.....	151
2. Die Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau und die damit verbundene Entwicklung des Planungsrechts	153
B Europäische Planungsrechtsangleichungen im Spiegel der gewonnenen Erkenntnisse und die Entwicklung weiterführender Vorschläge	157
1. Überprüfung der Angleichungsthese und die Identifizierung eines spezifischen 'Angleichungsmechanismus'.....	157
2. Europäische Angleichungsprozesse als Lernprozesse: Vorschläge zur Strukturierung und Verbesserung europäischer Lernprozesse in der Stadtplanung.....	161
C Weiterentwicklung der Untersuchung und Ausblick	167
 Literaturverzeichnis	 171
Abbildungsverzeichnis	175

Einführung

A Anlass

Angesichts eines voranschreitenden europäischen Einigungsprozesses, der mit der Europäischen Union, dem ‚Gemeinsamen Markt‘, der ‚Gemeinsamen Währung‘ und nicht zuletzt den aktuellen Fragen der europäischen Verfassung und der EU-Osterweiterung eine deutliche Intensivierung und Beschleunigung erfahren hat, gewinnt die europäische Dimension auch für räumlich orientierte Disziplinen wie Stadtplanung und Städtebau zunehmend an Bedeutung. Dieser Bedeutungszuwachs legt es nahe, die beiden Disziplinen mehr als bisher aus einer *europäischen Perspektive* heraus zu betrachten, um sich als Planer in einem zusammenwachsenden Europa auch als potentielltem Arbeitsraum zurechtzufinden. Letzteres bedingt eine recht genaue Kenntnis der Gemeinsamkeiten, vor allem aber der Unterschiede, die in Stadtplanung und Städtebau in Europa existieren. Denn insbesondere die *strukturellen Unterschiede*, die sich in verschiedenartigen Planungssystemen und planungsrechtlichen Regelungen widerspiegeln und auf unterschiedliche rechtliche und politisch-administrative Rahmenbedingungen zurückgehen, bestimmen das stark differenzierte Bild von Stadtplanung und Städtebau in Europa.

Für die lokal tätigen Planer in Diensten einer Kommune sind diese Unterschiede zunächst weniger relevant, da sie nur in Einzelfällen mit grenzüberschreitenden Planungen direkt in Berührung kommen. Anders stellt sich die Situation für deren Kooperationspartner dar, von Investoren bis hin zu Planungsbüros, die innerhalb der Europäischen Union im ‚Gemeinsamen Markt‘ tätig sind. Da *Kooperationen zwischen Kommunen und privatwirtschaftlichen Akteuren in Stadtplanung und Städtebau*, zumindest in den Ländern der Europäischen Union, spätestens seit Ende der 1980er Jahre keine exotischen Ausnahmen mehr darstellen, sondern mehr oder weniger zum Planungsalltag zählen, erlangt die Frage nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden von Stadtplanung und Städtebau in Europa eine besondere Relevanz. Gerade im Hinblick auf die Europäische Union und deren supranationalen Einfluss auf nationale Politik und nationales Recht lassen sich zumindest Überlegungen, die auf eine *EU-weite Angleichung bzw. Harmonisierung des europäischen Planungsrechts* zielen, nicht von der Hand weisen.

Die dargelegte Relevanz der vielschichtigen Thematik, mit der notwendigen Konzentration auf die oben erwähnten *strukturellen* europäischen Unterschiede in Stadtplanung und Städtebau, bildet somit den zentralen Anlass für die Erstellung der vorliegenden Arbeit. Er wird selbstverständlich ergänzt und begleitet von einem hohen persönlichen Interesse des Verfassers an der europäischen Dimension der studierten Disziplinen Stadtplanung und Städtebau sowie ihrer zukünftigen, nationenübergreifenden Entwicklung.

B Fragestellungen

In den oben dargelegten, einleitenden Ausführungen fanden jene *drei zentralen Ausgangspunkte* Erwähnung, die der weiterführenden Betrachtung zugrunde liegen. Dies sind:

- die grundsätzlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Planungssysteme und des Planungsrechts in Europa,
- die Betrachtung öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen („Public Private Partnerships“) in Europa, aufgrund ihrer besonderen Relevanz seit den 1980er Jahren,
- die Überlegungen zu EU-weiten Angleichungen bzw. Harmonisierungen des nationalen Planungsrechts der EU-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses und des ‚Gemeinsamen Markts‘.

Für jeden dieser Punkte lässt sich eine *Fragestellung* formulieren, der im Folgenden nachgegangen wird:

- (1) Wo liegen *Gemeinsamkeiten und Unterschiede europäischer Planungssysteme* und des jeweiligen Planungsrechts (dabei konzentriert sich die Betrachtung im Wesentlichen auf die EU-Mitgliedstaaten)?
- (2) Wie werden in ausgewählten europäischen Ländern, die sich bezüglich der planungsrechtlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen unterscheiden, *öffentlich-private Kooperationen im Städtebau* („Public Private Partnerships“) hergestellt? Wo liegen hier Gemeinsamkeiten und Unterschiede?
- (3) Inwieweit lassen sich insbesondere vor dem Hintergrund der in (1) und (2) gewonnenen Erkenntnisse *Tendenzen zu einheitlichen Regelungen im europäischen Planungsrecht* erkennen bzw. ableiten?

C Aufbau der Arbeit

Den drei oben dargelegten Fragestellungen wird jeweils in den *Teilen III, IV und V* nachgegangen. Ihnen ist ein Grundlagenteil (*Teil I*) vorgeschaltet, mit dem die Teile III bis V inhaltlich vorbereitet werden. Darin werden wesentliche Rahmenbedingungen und grundlegende Zusammenhänge erläutert. Darüber hinaus erfolgt am Ende des Teils II die Verknüpfung der drei Ausgangspunkte der Arbeit mittels einer *These* (II.D), deren Gültigkeit mit den Betrachtungen der Teile III und IV zu überprüfen ist. Abschließend werden in Teil V die ‚inhaltlichen Erkenntnisse‘ der Arbeit gesammelt und in Verbindung mit der Überprüfung der These diskutiert. Der Gesamtaufbau der Arbeit ist in Abbildung 1 zusammenfassend grafisch dargestellt.

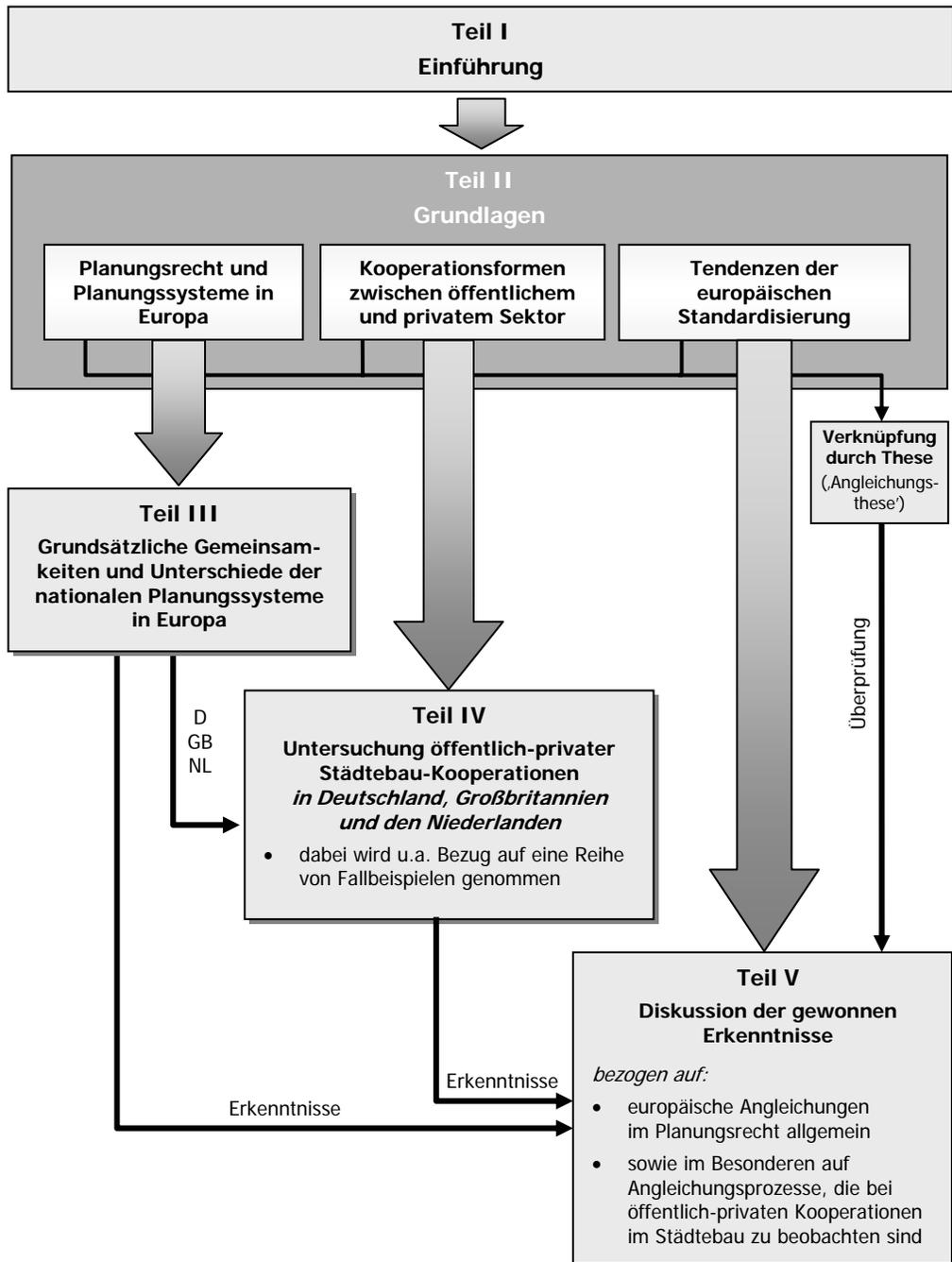


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit

Grundlagen

A *Planungsrecht und Planungssysteme in Europa*

1. Die grundsätzliche Notwendigkeit planungsrechtlicher Regelungen

Angesichts der Tatsache, dass *Eigentum als Grundrecht* verfassungsrechtlich geschützt ist (Art. 14 im deutschen Grundgesetz) und ein unbeschränktes dingliches Beherrschungsrecht beinhaltet, ist zunächst nicht offensichtlich, warum das private Eigentum an Grund und Boden unter anderem durch planungsrechtliche Regelungen begrenzt wird. Allerdings besagt schon Art. 14 des Grundgesetzes, dass auch eine Einschränkung des Eigentums durch Gesetze geregelt wird (Absatz 1 des Art. 14 GG). In Absatz 2 (des Art. 14 GG) wird weiterhin ausgeführt, dass *Eigentum verpflichtet* und sein Gebrauch zugleich dem *Wohle der Allgemeinheit* dienen soll.

Diese Regelungen des Grundgesetzes werden mit den §§ 903 ff. BGB in Bürgerliches Recht 'übersetzt'¹. In § 903 BGB wird so zum einen die ‚Totalherrschaft des Eigentümers‘ zum Ausdruck gebracht („Der Eigentümer einer Sache kann mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.“), zum anderen wird gleichzeitig betont, dass die Verfügungsfreiheit des Eigentums dort endet, wo „das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen“. In der Tat wird die *Verfügungsfreiheit des Eigentums durch Gesetze mitunter deutlich eingeschränkt*. Im Falle des öffentlichen Rechts sind insbesondere die Vorschriften des Umweltschutzrechts und – bezogen auf das Grundeigentum – die *Regelungen des Bau- und Planungsrechts* zu nennen. Im Privatrecht ist es dagegen vor allem das Nachbarrecht, das die Nutzung des Grundeigentums einschränken kann (vgl. vor allem §§ 908 ff. BGB). Auch die *Enteignung* ist möglich, allerdings grundsätzlich nur gegen Entschädigung und zum Wohl der Allgemeinheit.

Die Einschränkung der Verfügungsfreiheit des Eigentums ist also durchaus nicht ungewöhnlich und offenkundig ist das *Planungsrecht* nur ein Rechtsgebiet, in dem diese Einschränkung vorgenommen wird. Es bleibt die Frage, warum planungsrechtliche Regelungen notwendig sind – auf welcher (raumökonomischen) *Logik* sie fußen. Beginnt man die Überlegungen bei der grundlegenden Frage, wie in einer Gesellschaft eine *eindeutige Verteilung von Grund und Boden* vorgenommen werden kann, so ist zunächst klar, dass Verfügungsrechte über den Raum verbindlich geregelt werden müssen. Bei der Festlegung der notwendigen Besitzordnung, die den Zugang von Personen bzw. Personenkreisen zum Boden festlegt, sowie einer zwingend nötigen weiterführenden Abstimmung unter den Betroffenen, bleibt schlussendlich

¹ vgl. Klunzinger, Eugen: „Einführung in das Bürgerliche Recht“, 8. Auflage; Verlag Franz Vahlen, München, 1998, S.431 ff.

in einer demokratischen Grundordnung nur die Wahl zwischen *Privatbesitz und dezentraler Abstimmung (Marktwahl)* auf der einen Seite sowie *gemeinschaftlichem Besitz und zentraler Abstimmung (demokratische Abstimmung, Mehrheitswahl)* auf der anderen Seite².

Dass in fast allen Gesellschaften der westlichen Welt auf die erste der beiden Möglichkeiten zurückgegriffen wird, ist vor allem auf *drei maßgebliche Vorteile* dieser Variante zurückzuführen. Es wird bei der dezentralen Abstimmung (1) keiner der Beteiligten gezwungen, einen Entschluss mit zu tragen, dem er nicht zustimmt, die Einigung ist (2) mit vergleichsweise geringem Aufwand herbeizuführen, und es bleibt (3) den unmittelbar Betroffenen die Initiative zur Abstimmung überlassen³. Damit werden – wie grundsätzlich aus der Marktwirtschaft bekannt – Leistung und Gegenleistung durch ein sog. ‚Informationssystem der geoffenbarten Präferenzen‘⁴ miteinander verknüpft. Franck konstatiert zurecht, dass es diese Lösung des Informationsproblems ist, „die die Dominanz privater Boden- und Immobilienmärkte in der Abstimmung der Raumnutzung erklärt. Alle alternativen Verfahren arbeiten hier mit unvollkommenen Ersatzlösungen.“⁵ Das System dezentraler Vereinbarungen zeichnet sich – auch das ist in einer Marktwirtschaft üblich – durch ein System relativer Preise aus, die sog. Bodenpreise.

Leider weist dieses *System dezentraler Vereinbarungen* bei all seinen Vorteilen auch *schwerwiegende Probleme* auf. Sie gehen in der Mehrzahl auf die Tatsache zurück, dass der Boden als solches von der Natur gegeben und nicht vermehrbar ist, der Wert des Bodens in einem hohen Maße aber auf die *Lage* zurückzuführen ist. „Lage ist prinzipiell einmalig und durch und durch gemacht“⁶. Sie definiert sich vor allem aus der räumlichen Nähe zu und der Verflechtung mit anderen Standorten. Somit lässt sich der Wert des Bodens in erster Linie auf *externe Effekte* zurückführen, die weder Ergebnis einer direkten, eigenen Produktion noch der real zu erwerbenden Bodenfläche selbst sind. Die Lage ist letztlich nichts anderes als ein kollektives Gut, das durch die Standortentscheidungen sämtlicher Raumnutzer zustande kommt – im volkswirtschaftlichen Sinne also ein *öffentliches Gut*⁷. Weil die Lage von so großer Bedeutung für den Wert des Bodens ist, müsste, wenn man der mikroökonomischen Theorie folgt, jede Änderung im standörtlichen Gefüge gleichzeitig zu Anpassungsreaktionen der gewinn- und nutzenmaximierenden Teilnehmer am städtischen Bodenmarkt führen (man denke z.B. an

² siehe hierzu v.a. Franck, Georg: „Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1992, S.18 ff. und S.21 ff.

³ vgl. ebenda, S.24

⁴ Dies geht auf einen einfachen mikroökonomischen Zusammenhang zurück: Indem Anbieter und Nachfrager sich gegenseitig ihre Präferenzen offenbaren, werden die Grundlagen für Markttransaktionen gelegt. Der Anbietende signalisiert dabei Verzichtbereitschaft auf die fragliche Sache, wenn der Nachfrager im Gegenzug Verzichtbereitschaft auf die alternative Verwendung der Mittel zeigt (er ist also bereit, den geforderten Preis zu zahlen, und der Anbietende übergibt die fragliche Sache).

⁵ vgl. Franck, Georg: „Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1992, S.26

⁶ vgl. ebenda, S.62

⁷ vgl. zur genaueren Beschreibung externer Effekte und öffentlicher Güter die sog. ‚Theorie der öffentlichen Güter‘, z.B. in: Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dieter: „Finanzwissenschaft“, 8. Auflage; Verlag Franz Vahlen, München, 2001, S.44 ff.

Einzelhändler). Koopmanns und Beckmann schlussfolgerten schon Ende der 1950er Jahre, dass solche Geflechte, die wie in diesem Falle aus externen Effekten bestehen, üblicherweise *chaotisch* sind⁸. Die Betrachtung heutiger Städte scheint dieser theoretischen Überlegung klar zu widersprechen, weil eine bestimmte Ordnung, z.B. bezüglich der Herausbildung von Zentren und abnehmender Nutzungsdichte mit wachsender Distanz zum Zentrum, in den meisten Fällen eindeutig zu erkennen ist. Die *Diskrepanz zwischen Theorie und Empirie resultiert aus drei Gründen*, die eine recht effektive Nutzungssteuerung ermöglichen und damit vor allem dem systembedingten Nachteil einer dezentralen Abstimmung in Bezug auf Grund und Boden entgegenwirken⁹. Das ist zum einen die *Bauleitplanung* (Kernelement des Planungsrechts), mit der die zulässigen Arten und Intensitäten der Raumnutzung eingeschränkt werden können. Zweitens sind Nutzungsänderungen oder Umzüge sehr kostenintensiv, wodurch Anpassungsreaktionen bei nur kleinen Veränderungen im standörtlichen Gefüge unterbunden werden – man spricht von einer Art *Trägheitsmoment*. Drittens schließlich gibt es noch mächtigere und vor allem im Spektrum der Raumnutzungen selbst liegende Kräfte, die auf die städtische Siedlungsstruktur außerordentlich stabilisierend wirken. Dies sind die sog. *zentrenbildenden Kräfte*, die u.a. durch zentrale Einrichtungen wirksam werden und in den Theorien von Christaller (Theorie der zentralen Orte) bzw. Lösch (Theorie der Marktnetze) ausführlich erörtert werden¹⁰. Es gilt zu betonen, dass zentrenbildende Kräfte und Trägheitsmoment sicher die bedeutendsten Faktoren sind, die ein urbanes Gefüge stabilisieren und den erfolgreichen Einsatz eines Verfahrens dezentraler Abstimmung überhaupt erst ermöglichen. Allerdings ist die *Bauleitplanung*, vor allem angesichts der heutigen Komplexität urbaner Nutzungssteuerung (die auch durch hohe Nutzungskonkurrenzen geprägt ist), ebenfalls unerlässlich, und sie stellt insbesondere die Effizienz der Nutzungsverteilung sicher. So würde die rein marktgesteuerte Nutzungsverteilung dank zentrenbildender Kräfte und Trägheitsmoment zwar leidlich funktionieren, insgesamt aber auf eine Optimierung durch eine Einschränkung von Art und Intensität der Nutzungen nur sehr schwer verzichten können¹¹.

Weit über diese sachliche raumökonomische Logik hinaus wird die Vornahme von Einschränkungen der Verfügungsfreiheit des Eigentums in der Regel mit *gesellschaftlichen Motiven* begründet. Diese Motive, hinter denen sich das ‚*Interesse der Allgemeinheit*‘ verbirgt, gehen dabei auch über die elementaren und zunächst besonders relevanten *Ordnungs- und Schutzinteressen* der Gesellschaft bzw. (in deren Vertretung) des Staates hinaus. Dies resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass mit jeder Bebauung *Einfluss auf die Gestaltung der Lebensum-*

⁸ vgl. Tjalling C. Koopmans, Martin Beckmann; „Assignment problems and the location of economic activities“; in: „Econometrica, Bd.25“, 1957, S.53-76; abgedruckt in: Matthew Edel, Jerome Rothenberg (Hg.): „Readings in Urban Economics“; Macmillan Publ., 1972

⁹ vgl. Franck, Georg: „Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1992, S.63 f., S.65 f., S.67 ff.

¹⁰ Diese und weitere bedeutende wirtschaftsgeographische Theorien sind insbesondere nachzulesen bei: Schätzl, Ludwig: „Wirtschaftsgeographie, Band 1, Theorie“, 7. Auflage; Schöningh-Verlag, Paderborn München Wien Zürich, 1998, S.69 ff.

¹¹ vgl. Beispiel Houston (kein kompletter, aber vergleichsweise weitreichender Verzicht auf Bauleitplanung), nachzulesen in: The Economist June 23rd – 29th 2001: „The next global city? – The blob that ate east Texas“; 2001, S.54 ff.

welt genommen wird. Diese Lebensumwelt liegt – als bedeutender Faktor einer umfassend definierten Lebensqualität – im *besonderen Interesse der Allgemeinheit*. Somit ist der Staat verpflichtet, sich dieses Interesses auch umfassend, das heißt in einem deutlich über die elementaren Ordnungs- und Schutzinteressen hinausgehenden Rahmen anzunehmen. Zu den Ordnungs- und Schutzinteressen gesellt sich somit, vereinfacht gesagt, eine Art *Qualitätsinteresse*, dessen Um- und Durchsetzung in der Planung bekanntermaßen schwierig, aber aus gesamtgesellschaftlicher Sicht gleichsam unverzichtbar ist.

Fasst man die Betrachtung etwas weiter und verknüpft mit der durch die Planung zu steuernden räumlichen Entwicklung (a) das Wohnbedürfnis eines jeden einzelnen, (b) die räumliche Entwicklung bzw. Niederlassung von Arbeitsstätten und (c) die mit jeder räumlichen Entwicklung verbundenen ökologischen Implikationen, so wird die *enge Verknüpfung zwischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekten* deutlich. All den damit verbundenen, mannigfaltigen und mehrdimensionalen Anforderungen hat die Planung letztlich gerecht zu werden, sodass sie sich oft genug in einem *Spannungsfeld* wiederfindet, das sie alleine und mit ihren eigenen Instrumenten kaum lösen kann. Und dennoch ist die Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse unumwunden wichtig, um gerade in diesem Spannungsfeld *Interessenausgleich im Sinne der Gesamtgesellschaft*, also der Allgemeinheit, herbeizuführen. Aus gesamtgesellschaftlichen Erwägungen heraus wäre ein ‚freies Spiel‘ der Marktkräfte – bei dem der ökonomisch Stärkere seine individuellen Interessen in besonderem Maße durchsetzen könnte – schlicht unverantwortlich.

Einen wesentlichen sozio-ökonomischen Aspekt gilt es abschließend, nicht zuletzt aufgrund seiner hohen Bedeutung für den weiteren Verlauf der Arbeit, besonders hervorzuheben. Es handelt sich um das *Problem des Planungswertzuwachses*. Schon die Tatsache, dass der Wert städtischen Bodens zu großen Teilen aus der Lage resultiert, die aus externen Effekten besteht und im Grunde ein öffentliches Gut darstellt, lässt es fragwürdig erscheinen, diesen Teil des Wertes *durch die Eigentümer abschöpfen zu lassen*. Betrachtet man darüber hinaus die Wertentwicklung einer Fläche und deren Wertzuwachs bei der Umwandlung z.B. von Ackerland zu Bauland, so ist die Abschöpfung dieses Wertzuwachses durch den Eigentümer der Fläche in besonderer Weise fragwürdig, zumal dieser Wertzuwachs von der Stadtplanung durch eine Festlegung der Nutzungsänderung (in den Bauleitplänen) erst ermöglicht worden ist. Die *grundsätzliche Kritik* an dem den Eigentümern zufließenden Planungswertzuwachs bezieht sich insbesondere auf die Tatsache, dass in den gewährten genehmigungspflichtigen Rechten auch Belastungsrechte eingeschlossen sind. Es handelt sich bei den vergebenen Baurechten nämlich insgesamt um die Vergabe oder besser das ‚Verschenken‘ knapper und damit teurer Produktionsmittel bzw. begehrter Konsumgüter (in Bezug auf Wohnen) – verbunden mit dem Privileg, streng begrenzte Umweltressourcen nutzen zu dürfen. Diese Praxis wird von Kritikern nicht nur als *ökologisch bedenklich* und *ökonomisch unsinnig*, sondern zudem auch noch als *distributiv unfair* angesehen, weil die Planungsgewinne einer Gruppe von Eigentümern zufließen, die öffentlicher Unterstützung nicht bedürfen¹². Gleichwohl stellt sich die

¹² vgl. Franck, Georg: „Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1992, S.27 ff.

Suche nach *Möglichkeiten einer grundsätzlichen Abschöpfung des Planungswertzuwachses* als sehr schwierig dar – eine optimale Lösung wurde bislang nicht gefunden. Nichtsdestotrotz hat die Frage des Planungswertzuwachses und seiner Abschöpfung nichts von ihrer Relevanz verloren, wenngleich sich die diesbezüglich eingesetzten Mittel im Laufe der Zeit von streng regulativen zu stärker kooperativen verändert haben.

2. Grundzüge der Entwicklung des Planungsrechts in Europa

Verbindliche Vorschriften über die Anlage und den Bau von Straßenzügen, Stadtteilen oder ganzen Städten reichen historisch gesehen weit in die Vergangenheit zurück. Städte in Mesopotamien und Ägypten wurden genauso wie antike oder mittelalterliche Städte nach bestimmten Regeln angelegt und erbaut – das machen insbesondere die überlieferten Stadtgrundrisse deutlich. Die *Motive für die Realisierung einer bestimmten städtebaulichen Ordnung* waren vielfältiger Natur. Die Bandbreite reicht von religiösen und kulturellen Gründen über die pragmatische Umsetzung eines gemeinschaftlichen Schutzes vor potentiellen Feinden bis hin zu den Repräsentationsabsichten einzelner Herrscher.

Mit der *industriellen Entwicklung im 19. Jahrhundert* änderte sich das Erscheinungsbild der meisten europäischen Städte drastisch. Starkes Bevölkerungswachstum erhöhte die meist ohnehin beträchtliche Belegungsdichte der Wohnungen und führte auch zum räumlichen Wachstum der Städte. Gleichzeitig veränderte sich mit den großen Fabrikanlagen und den großflächigen Stadterweiterungen auch der bauliche Maßstab¹³. Hinzu kam ein im 19. Jahrhundert weit verbreiteter *Liberalismus*, der den Flächeneigentümern eine umfassende Baufreiheit gewährte und – wie etwa im Falle des preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794 – wurde einschränkend lediglich die Baupolizei dazu aufgefordert, durch Bauen verursachten Schaden und Unsicherheit vom Gemeinwesen abzuwehren. Rasch entstanden durch das starke Bevölkerungswachstum große *hygienische Missstände*, die den maßgeblichen Anstoß zum Handeln gaben. Als erste gesetzliche Maßnahme wurde 1848 in England der *„Public Health Act“* beschlossen, mit dem eine zentrale Gesundheitsbehörde eingerichtet und so Einfluss auf die Qualität neu erbauter Wohnungen genommen wurde. Dem schlechten Baubestand kam man in Großbritannien dann zwischen 1866 und 1871 mit Sanierungsgesetzen nach, zunächst für einzelne Städte, 1875 dann mit einem allgemeinen Sanierungsgesetz¹⁴. Noch vor Großbritannien wurde 1850 in Frankreich das erste Gesetz erlassen, das sich auf die Sanierung von Wohngebäuden bezog – auch wenn es in Paris vor allem als Instrument für Haussmanns Stadtbau diente, weil es eine Zonenenteignung vorsah¹⁵.

Im Zuge der weiteren Industrialisierung und dem sich verschärfenden Problem der unzureichenden Wohnungsversorgung wurde der Ruf nach *Wohnungsreformen* immer lauter und

¹³ vgl. Albers, Gerd: „Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa – Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen“, *Bauwelt Fundamente* 117; Vierweg-Verlag, Braunschweig/Wiesbaden, 1997, S.16

¹⁴ vgl. ebenda, S.245

¹⁵ vgl. ebenda, S.47 ff.

nahm ebenso Einfluss auf die Ausdehnung planungsrechtlicher Regelungen wie das Ordnungsstreben bei der Erweiterung der Städte, das sich vor allem seit den 1870er Jahren manifestierte¹⁶. Hauptmotiv blieb allerdings lange Zeit die Gesundheit. Nicht zuletzt auch deshalb, weil die Interessen der Grundeigentümer jenen Regelungen entgegenstanden, mit denen Ordnungsstreben und gesundheitspolitische Ziele umgesetzt werden sollten. Dass die Grundbesitzer sich so effektiv in der politischen Arena gegen die meisten baurechtlichen Initiativen durchsetzen konnten, ermöglichten vor allem die geltenden Wahlrechte, wie etwa das preußische Dreiklassenwahlrecht¹⁶.

Erst mit dem Übergang zum 20. Jahrhundert konnten neue gesetzliche Regelungen vorangetrieben werden. So überwand das damals als fortschrittlichstes Städtebaugesetz geltende *sächsische Baugesetz von 1900* zum ersten Mal die in Preußen und anderen deutschen Ländern vorherrschende Dichotomie von gemeindlicher Kompetenz für Baufluchtlinien und staatlichem Bauordnungsrecht. Es wurde die heute allgemein übliche ‚Zweistufigkeit der Stadtplanung‘ mit einem kommunalen Gesamtplan und verbindlichen Detailplänen eingeführt – etwas später folgten ähnliche Gesetze in den Niederlanden und in Schweden¹⁷.

Während in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine Reihe mutiger Neuansätze scheiterten (wie z.B. auch der Entwurf eines preußischen Städtebaugesetzes von 1925 oder ein Reichsstädtebaugesetz von 1931), konnten in den *1930er Jahren* dann in einigen europäischen Ländern Planungsgesetze erlassen werden, die auf eine nationale Vereinheitlichung der planungsrechtlichen Regelungen hinwirkten. In Deutschland kam diese Rolle dem 1933 erlassenen Wohnsiedlungsgesetz zu, in Frankreich wurde per Gesetz eine Regionalplanung für Paris etabliert, die 1935 auf ganz Frankreich übertragen wurde, und in England erarbeitete die ‚Barlow Commission‘ die Grundlagen für das heutige britische Planungsrecht¹⁸. Dieser in den 1930er Jahren sichtbare Trend zu umfassenderen Gesetzeswerken setzte sich in den *1940er Jahren* fort. Gut durchdachte Planungsgesetze wurden 1942 in Italien und 1943 in Frankreich eingeführt. In England wurde 1947 der ‚Town and Country Planning Act‘ verabschiedet, mit dem die Zuständigkeit für die Planung von den Städten und Bezirken auf die Grafschaften und grafschaftsfreien Städte übertragen wurde (aus 1400 Planungsbehörden wurden 144). Ferner wurde die Abschöpfung des Planungswertzuwachses festgeschrieben.

In Deutschland galten nach den Wirren des Zweiten Weltkrieges zunächst Neuauflagen der Ländergesetze weiter, ehe Anfang der *1950er Jahre* mit Nachdruck die Einführung eines einheitlichen Planungs- und Bodenrechts gefordert wurde. Dieses trat erst Anfang der *1960er Jahre* als Bundesbaugesetz in Kraft und sah keinen Planungswertausgleich (Abschöpfung des Planungswertzuwachses) mehr vor – die Aufbruchstimmung der ersten Nachkriegsjahre, in denen z.B. das ‚Hessische Aufbaugesetz‘ die Enteignung von Neubauf lächen zum Wert der bestehenden Nutzungen zuließ, waren dem Gewinnstreben der Wirtschaftswunderjahre gewi-

¹⁶ vgl. Albers, Gerd: „Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa – Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen“, *Bauwelt Fundamente* 117; Vierweg-Verlag, Braunschweig/Wiesbaden, 1997, S.246

¹⁷ vgl. ebenda, S.247 f.

¹⁸ vgl. ebenda, S.248 f.

chen¹⁹. Auch in Großbritannien wurde bis 1959 die Abschöpfung des Planungswertzuwachses wieder komplett abgeschafft.

In den *1970er Jahren* dominierte dann der Glaube an die Planung und ihre Steuerungsmöglichkeiten, was sich als eine Art ‚Zeitgeist‘ schon Ende der 1960er Jahre abzeichnete. Als deutsches Beispiel mag hier der 1974 eingebrachte Regierungsentwurf zur Novellierung des Bundesbaugesetzes gelten, der Instrumente für eine stärker handlungsbezogene Positivplanung in Form von Geboten bereithielt und die räumliche Planung in eine kommunale Entwicklungs- und Investitionspolitik integrieren wollte – auch wenn dieser Entwurf der sozialliberalen Koalition nur erheblich abgeschwächt den von der CDU/CSU dominierten Bundesrat passieren konnte²⁰.

In den *1980er Jahren* zeichnete sich dann eine Tendenz zur Vereinfachung und Deregulierung weithin ab, angeführt von der britischen Thatcher-Regierung, aber ohne große Wirkungen auf das deutsche Planungsrecht. In Frankreich hingegen wurde mit der Dezentralisierung der Planungskompetenz, d.h. der Verlagerung auf die Gemeindeebene, eine deutliche Veränderung der französischen Planungspolitik herbeigeführt.

Die *1990er Jahre* schließlich wurden von der Suche nach Instrumenten dominiert, die einerseits eine geordnete städtebauliche Entwicklung sichern und es gleichzeitig erlauben, auf aktuelle Erfordernisse zu reagieren. Dies führte zu einer Erweiterung des bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums unter anderem in Deutschland, Italien und Spanien, wobei im Besonderen die Möglichkeiten für Kooperationen der Kommunen mit privatwirtschaftlichen Akteuren ausgedehnt wurden. In Großbritannien hatte eine Gesetzesänderung 1991 die Bindung an den ‚Local Plan‘, die Ebene des in Kontinentaleuropa üblicherweise verbindlichen Bauleitplans, gestärkt, indem der ‚Local Plan‘ bei der Entscheidung über ein Bauvorhaben neben anderen Abwägungen nun stärker in Betracht gezogen werden muss (rechtsverbindlich ist er damit allerdings gleichwohl nicht geworden)²¹.

Dieser knappe Abriss der (west-)europäischen Planungsrechtsgeschichte seit dem 19. Jahrhundert zeigt vor allem *vier allgemeine Tendenzen* auf:

- (1) Hinsichtlich der *Planungskompetenz* ist die *Gemeinde* als Träger der örtlichen Planung in fast allen Ländern entweder von vornherein oder aber zunehmend selbständig tätig. Während in Deutschland, Österreich und der Schweiz diese Selbständigkeit der Gemeinde als Träger der örtlichen Planung seit Anfang des 20. Jahrhunderts gegeben ist, gilt sie z.B. in Spanien erst seit 1924 und in Frankreich gar erst seit 1983.
- (2) Weit verbreitet ist ebenfalls die *Zweistufigkeit der Planung* mit einem kommunalen Gesamtplan und daraus abgeleiteten Detailplänen. Unterschiede gibt es dagegen bei der Rechtswirkung. Während auf dem europäischen Kontinent Gesamtplänen (in Deutschland ‚Flächennutzungspläne‘) nur eine indirekte Rechtswirkung zukommt und mit den Detail-

¹⁹ vgl. Albers, Gerd: „Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa – Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen“, *Bauwelt Fundamente* 117; Vierweg-Verlag, Braunschweig/Wiesbaden, 1997, S.249 f.

²⁰ vgl. ebenda, S.250 f.

²¹ vgl. ebenda, S.251 f.

plänen (in Deutschland ‚Bebauungspläne‘) verbindliche Rechtsnormen erlassen werden, stellt in Großbritannien der sog. ‚Structure Plan‘ gegenüber dem ‚Local Plan‘ das festere Regelwerk dar, auch wenn die Verbindlichkeit der ‚Local Plans‘ 1991 gestärkt wurde.

- (3) Neben den formellen Planungen in ihrer allgemeinen Zweistufigkeit haben mittlerweile in allen (west- und mittel-)europäischen Ländern *informelle Planungen* eine hohe Bedeutung erlangt, genauso wie *vertragliche Regelungen* zwischen öffentlichen Akteuren (v.a. den Kommunen) und privaten Investoren.
- (4) Als traditioneller Problembereich in der bisherigen Geschichte des Planungsrechts kann das Bodenrecht, insbesondere die *Abschöpfung des Planungswertzuwachses*, angesehen werden. Nur in Großbritannien war eine Abschöpfung des Planungswertzuwachses per nationalem Planungsrecht vorgeschrieben. In vollem Umfang galt dies aber auch dort lediglich im kurzen Zeitraum zwischen 1947 und 1952, bis 1959 nur noch für den Erwerb von Flächen durch die öffentliche Hand und nach 1959 gar nicht mehr. Heute gibt es in keinem Planungssystem Europas eine zwingend verordnete Abschöpfung des Planungswertzuwachses, stattdessen werden zunehmend Teilabschöpfungen über vertragliche Vereinbarungen vorgenommen.

B *Die zunehmende Bedeutung neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichem und privatem Sektor*

1. **Deregulierung, Privatisierung und Kooperation – der Trend zu weniger Staat**

Größere und kleinere Veränderungen von Staat und Verwaltung sind – zumindest dem Hörensagen nach – weitgehend alltäglich geworden. Von Verwaltungsreform, Privatisierungen oder Deregulierungen ist die Rede, allesamt Anzeichen für eine „*grundsätzliche struktur- und ordnungspolitische Umorientierung in Staat und Verwaltung*“²². Eine quantitative Betrachtung des öffentlichen Sektors in den OECD-Staaten unterstützt diese Einschätzung, weil nach einer über 30-jährigen Expansionsphase des öffentlichen Sektors in den meisten OECD-Ländern Mitte der 1980er Jahre eine Trendwende eingeleitet wurde²³, wengleich der Umschwung noch keinesfalls als durchschlagend oder umfassend zu bezeichnen ist.

Die quantitative Beobachtung entspricht einem *Wandel im dominierenden Leitbild staatlicher Tätigkeit*. So wurde die 30-jährige Expansionsphase des öffentlichen Sektors von der sozialdemokratisch inspirierten ‚Theorie vom öffentlichen Interesse des wohlfahrtsmaximierenden Staates‘ gestützt. Staatliche Regulation und staatliche Sozialkompensation mit ihrem wohlfahrtsmaximierenden Charakter wurden sowohl aktiv als auch expansiv eingesetzt. Die Stabilisierungs- und Konsolidierungsphase der 1980er Jahre folgte dagegen eher der konservativ-liberal motivierten ‚Wettbewerbstheorie von privaten Märkten und öffentlichen Institutionen‘, die auf das Primat privatwirtschaftlicher Marktmechanismen in Verbindung mit einem minimalistischen Staat setzte. Beide Leitbilder stehen in einem *paradigmatischen Konflikt* zueinander, wobei Naschold und Bogumil²⁴ eine Wiederkehr dieses Konflikts, der auf mittlerweile überkommenen parteipolitischen Symboliken beruhe, für unwahrscheinlich halten. Stattdessen stünden wir *am Anfang einer neuen Phase im Verhältnis zwischen staatlicher Regulierung, ökonomischen Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe*. „Es geht um die Neuentwicklung einer komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen (governance-Strukturen) unserer Gesellschaft, um eine Neugestaltung der Trias von Verfügungsrechten, Wettbewerbskräften und staatlicher Regulation.“²⁵

Die *neue Regulationsstruktur* wird entscheidend davon abhängen, welche Antworten auf die beiden zentralen strategischen Fragen gefunden werden:

²² Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg: „Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform“; Leske + Budrich, Opladen, 1998, S.19

²³ vgl. ebenda, S.24

²⁴ vgl. ebenda, S.26

²⁵ vgl. ebenda, S.26

- (1) die Frage nach der *Reichweite staatlicher Regulierung* unter einer Neubewertung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Aufgaben sowie
- (2) die Frage nach der Binnenmodernisierung des staatlichen Sektors.

Bei der *Binnenmodernisierung des staatlichen Sektors* wird seit den 1990er Jahren in OECD-Staaten verstärkt auf das Leitbild des ‚*New Public Management*‘ zurückgegriffen. Es umfasst unter anderem eine Steuerung des staatlichen Sektors durch Ziele statt durch Regeln, die Auslagerung von Aufgaben auf private Unternehmen und Non-Profit-Organisationen sowie die Betonung der Kundenorientierung in der Verwaltung. Dieser umfassende Umbau der staatlichen Verwaltung, der in Großbritannien und Skandinavien zum Teil erheblich weiter fortgeschritten ist als in der Bundesrepublik, ist auch für die kommunale Stadtplanung als bedeutender politisch-administrativer Aufgabe durchaus von Bedeutung, soll im weiteren aber nicht eingehender behandelt werden.

Die *Reichweite staatlicher Regulierung* neu zu bestimmen, ist, im Gegensatz zur Binnenmodernisierung, kaum an ein klar umrissenes Leitkonzept geknüpft. Weitgehend eindeutig ist lediglich, daß die optimale Reichweite staatlicher Regulierung sowohl jenseits wohlfahrtsmaximierender, klassischer Staatsinterventionen als auch jenseits der Vorstellungen eines minimalistischen Staates zu suchen ist. Die in der Bundesrepublik sichtbar werdenden aktuellen Entwicklungen weisen einerseits den Weg zu mehr Wettbewerb, ohne gleichzeitig auf staatliche Regulationen ganz zu verzichten. Angefangen von der Lockerung des Ladenschlusses über die Abschaffung des Rabattgesetzes bis hin zur Senkung der Körperschaftssteuer und die Umsetzung anderer Steuerentlastungen seien nur einige aktuellere Beispiele aus dem weiten Feld der *Deregulierung* genannt. Andererseits zeigen Beispiele, wie etwa die Einführung der Pflegeversicherung, dass es sich im Falle der Deregulierung um keine Einbahnstraße handelt, sondern – im Sinne von Naschold und Bogumil – vielmehr um eine sich in verschiedene Richtungen entwickelnde, *neue Regulationsstruktur*. Ähnliches gilt für *althergebrachte Staatsaktivitäten* außerhalb der politisch-administrativen Kernaufgaben wie etwa Post (Telekom) und Bahn. Sie zu privatisieren und damit auch breite Monopolbereiche zunächst teilweise dem Wettbewerb zu öffnen, ist die eine Tendenz. Eine eher der staatlichen Binnenmodernisierung zuzurechnende Dezentralisierung vor allem kommunaler Aufgaben mit der Gründung kommunaler Eigenbetriebe ist die dazu äquivalente Tendenz, bei der der Staat die Fäden weiter fest in Händen hält.

Auf eine Regulationsreichweite, die von vornherein zwischen den beiden Polen des wohlfahrtsmaximierenden und des minimalistischen, einseitig wettbewerbsorientierten Staats liegt, zielen *Kooperationen*, die der Staat verstärkt *mit privatwirtschaftlichen Akteuren* herstellt. Diese Kooperationen können vielfältiger Natur sein, von der konkret umrissenen Auftragsvergabe an private Unternehmen, dem ‚Joint Venture‘ mit einer Non-Profit-Organisation, etwa im Sozialbereich (z.B. bei der Kinderbetreuung), bis hin zur konstruktiven Arbeit in weit verzweigten (z.B. regionalen) Politiknetzwerken. In besonderem Maße ist die Kooperationsbereitschaft auch in ausgabenintensiven und zum Teil hoheitlichen Bereichen anzutreffen. Die Kooperation eines privatwirtschaftlichen Investors mit einer Kommune als Trägerin der Planungshoheit –

üblicherweise als ‚Public Private Partnership‘ bezeichnet – ist ein weit verbreitetes Beispiel, das für diese Arbeit von besonderer Relevanz ist.

Bevor Kooperationen im Bereich des Städtebaus allerdings näher beleuchtet werden, bedarf es einer *Einordnung des Begriffs ‚Public Private Partnership‘* in das weite Feld staatlicher Kooperationen. Hierzu wird auf eine Definition von Vincent Kouwenhoven²⁶ zurückgegriffen. Sie besagt, dass genau dann von ‚Public Private Partnerships‘ (PPP) zu sprechen ist, wenn (1) eine Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Privaten besteht, wenn (2) der Fokus auf das Erreichen konvergierender Ziele gerichtet ist, wenn (3) bei der Erreichung der Ziele Synergie-Effekte nutzbar gemacht werden können, wenn (4) die Ziele sowohl sozialen als auch kommerziellen Charakter haben und wenn (5) die Identität und die Verantwortung der Partner intakt bleibt. Budäus und Grüning²⁷ übertragen diese Definition in ein einfaches Vier-Felder-Portfolio, das in Abbildung 2 dargestellt ist.

	<i>Informelle Kooperation</i>	<i>Formelle Kooperation</i>
<i>Zielkomplementarität</i>	PPP im weiteren Sinne	PPP im engeren Sinne
<i>Zielkonflikt</i>	pluralistischer Interessenausgleich	Contracting Out

Abbildung 2: Vierfelder-Portfolio staatlich-privater Zusammenarbeit

Das Portfolio macht deutlich, dass *Zielkomplementarität* eine zwingende Voraussetzung für ‚Public Private Partnerships‘ ist. Auf die Form der Zusammenarbeit hingegen geht die Unterscheidung zwischen *einem PPP im weiteren bzw. engeren Sinn* zurück. Strikt zu trennen sind von einem PPP jene Kooperationsformen, die auf Zielkonflikten gründen. Deren Identifikation fällt im Fall einer informellen Kooperation vergleichsweise leicht – hier liegt bestenfalls ein

²⁶ vgl. Kouwenhoven, Vincent: „Public Private Partnership: A model for the management of public-private cooperation“; in: Jan Kooiman (Hg.): „Modern Governance – New Government-Society Interactions“; SAGE Publishers, 1993, London, S.119 f.

²⁷ vgl. Budäus, Dietrich; Grüning, Manfred: „Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie“, 2. überarbeitete Auflage; Hochschule für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management, Hamburg, 1997, S.33

pluralistischer Interessenausgleich vor und keine ernsthafte Kooperation. In Fällen von Objektgesellschaften oder Leasing wird dagegen sehr oft von PPP-Formen gesprochen, weil es sich um formale Kooperationen zwischen Staat und Privaten handelt. Bei genauerer Betrachtung beruhen diese Verhältnisse aber darauf, dass ein privater Contractor (Vertragspartner) für die mit ihm kooperierende öffentliche Organisation Leistungen erbringt. Das Interesse des privaten Contractors richtet sich aber im Grunde nicht auf die Leistung, sondern auf die mit ihrer Erbringung verbundenen Einnahmen. Damit ist eine Zielkomplementarität nicht gegeben, sodass es sich hierbei um ein ‚Contracting Out‘ und nicht um ein PPP handelt.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird als Sammelbegriff für PPPs im weiteren und engeren Sinne vorwiegend der deutsche Begriff der ‚öffentlich-privaten Kooperation‘ verwendet, um Partnerships unabhängig von ihrem Formalisierungsgrad begrifflich fassen zu können.

2. Kooperationen im Bereich des Städtebaus

Es muss eingangs darauf hingewiesen werden, dass im Städtebau vor allem informelle Kooperationen z.B. der zuständigen Planungsämter mit einer Vielzahl von Akteuren zum Alltag zählen. So etwa bei Verhandlungen mit Anwohnern, die von einem bestimmten Vorhaben betroffen sind, oder im Falle der Zusammenarbeit verschiedener Ämtern im Vorfeld einer städtebaulichen Entwicklung usw. Im Folgenden wird diese Bandbreite von Kooperationen *auf jene Kooperationen begrenzt*, in denen die öffentlichen, für Städtebau und Stadtplanung verantwortlichen Akteure (also Kommunen) mit *privatwirtschaftlichen Akteuren* (in der Regel Investoren) zusammenarbeiten. Der Grund für diese Eingrenzung liegt in der Zielsetzung der vorliegenden Arbeit begründet.

Weiterhin wird in diesem Abschnitt *ausschließlich Bezug auf Deutschland* genommen, um die Verständlichkeit der grundlegenden Kooperationsaspekte nicht durch internationale Querbezüge zu beeinträchtigen. Auf die im weiteren Verlauf der Arbeit zu untersuchenden Länder und ihre spezifischen Eigenheiten wird an geeigneter, späterer Stelle eingegangen.

(1) Kooperationsmotive

Zunächst stellt sich die Frage, warum Staat und Private im Bereich der Stadtplanung und des Städtebaus überhaupt miteinander kooperieren sollten, d.h. welche *Motive* ein kooperatives Handeln überhaupt möglich und notwendig machen.

Im Falle der *Kommunen* als Träger der Planungshoheit sind eine ganze Reihe von Faktoren dafür ausschlaggebend, dass Kooperationen mit privaten Akteuren verstärkt gesucht werden. Als weitreichende *allgemeine Gründe* lassen sich die Finanzknappheit öffentlicher Haushalte und die allgemeine Suche nach neuen Regulationsstrukturen (siehe Abschnitt II.B.1) anführen. So bedingt die Finanzknappheit, dass für die Realisierung politisch gewollter und notwendiger städtebaulicher Vorhaben *finanzkräftige Partner* gesucht werden müssen, die an einer Realisierung des städtebaulichen Vorhabens ebenfalls interessiert sind (Zielkomplementarität), wengleich ihr Hauptmotiv durchaus anders gelagert ist als das der Kommune. Die allgemeine Suche nach neuen Regulationsstrukturen verdeutlicht darüber hinaus, dass Kooperationsfor-

men auf breiter Ebene von vielen verschiedenen staatlichen Akteuren und in ganz unterschiedlichen Bereichen gesucht werden. Dementsprechend sind Kooperationen im Bereich des Städtebaus keine isolierten Strategien einiger weniger Kommunen, sondern finden eine weite Verbreitung.

Im Bereich des Städtebaus gesellen sich zwei speziellere Gründe für die Entstehung solcher Kooperationen hinzu. Zunächst gibt es eine weitreichende „*Notwendigkeit zur Erneuerung und Modernisierung weitreichender Teile der städtischen Siedlungs- und Infrastruktur*“ als Folge tiefgreifender wirtschaftsstruktureller Veränderungen und einer immer intensiver werdenden interkommunalen wie auch interregionalen Konkurrenz²⁸. Seit gut zehn Jahren konzentrieren sich diese Erneuerungsbestrebungen verstärkt auf die *Revitalisierung brachgefallener ehemaliger Industrie- bzw. Militärflächen* und auf die *Neunutzung funktionslos gewordener Transport- und Verkehrsflächen*. Hinzu kommen zweitens neue Wohngebiete und Subzentren in den Randbereichen städtischer Agglomerationen sowie der imageträchtige Umbau von Stadtzentren. Alle diese Projekte lassen sich allein schon aufgrund ihrer Größenordnung kaum mehr von staatlichen Akteuren alleine planen und durchführen. Damit lehnt sich die Argumentation nicht nur an die Finanzknappheit der öffentlichen Kassen an, sondern bezieht darüber hinaus *Kompetenz- und Kapazitätsprobleme kommunaler Verwaltungen* mit ein, weil die Verwaltungen in der Regel nur sehr bedingt auf diese komplexen stadtplanerischen und städtebaulichen Aufgaben ideal ausgerichtet sind²⁹.

Die *privatwirtschaftlichen Akteure*, die als Kooperationspartner herangezogen werden, müssen zunächst in zwei Gruppen unterteilt werden. Die eine Gruppe wird zur Beratung oder zur konkreten Planung herangezogen und ist nicht an dem Projekt als solches, sondern dem Einkünfte versprechenden Auftrag interessiert. Sie sind ‚Contractors‘ und die Kooperationsform ist, gemäß der Definition in Abschnitt II.B.1., das sogenannte ‚*Contracting Out*‘. Die andere Gruppe besteht aus jenen Kooperationspartnern, die ein Interesse am konkreten Projekt haben – ihr Motiv ist meist eindeutiger Natur: Rendite erzielen. Sie investieren in die Gebäude und die notwendige Infrastruktur und erwarten eine angemessene ‚*Verzinsung*‘ des eingesetzten Kapitals. Diese *Investoren* sind in der Kooperation mit der Kommune als Trägerin der Planungshoheit vor allem an zwei Dingen interessiert. Zum einen möchte man ein Projekt gestalten, das den eigenen renditeorientierten Vorstellungen weitgehend entspricht und zum anderen möchte man eine unproblematische und schnelle Durchführung des Projekts sicherstellen. Trotz unterschiedlicher Motive ist das *Grundziel* von Kommune und privatwirtschaftlichen Akteuren in diesen Fällen identisch und besteht in der erfolgreichen Durchführung einer konkreten städtebaulichen Entwicklung, über die im Vorfeld eine Einigung erzielt wurde. Die Einigung über alle für die Kooperationspartner bedeutenden Aspekte bildet für die Realisierung des Vorhabens eine unerlässliche Grundlage, auf der der Investor das Projekt durchführt und die Kommune Baurecht schafft. Ohne eine von beiden Seiten getragene Übereinkunft würde das Projekt wegen der wechselseitigen Abhängigkeit der Kooperationspartner nicht realisiert. Aufgrund

²⁸ Heinz, Werner; Scholz, Claudia: „Public Private Partnership im Städtebau – Erfahrungen aus der kommunalen Praxis“, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 23; Difu, 1996, S.21

²⁹ vgl. ebenda, S.21

dieser geschilderten, unbedingt herzustellenden *Zielkomplementarität* ist hier von einem ‚Public Private Partnership‘ zu sprechen.

Der erwähnten Gruppe von privatwirtschaftlichen Kooperationspartnern sind streng genommen auch jene Bauherren zuzurechnen, die ihr Gebäude selbst nutzen wollen und vordergründig nicht in erster Linie auf Renditeziele abstellen. Jedoch gilt zu bedenken, dass gerade in städtebaulichen Großprojekten solche Akteure eher selten anzutreffen sind. Grund und Boden haben sich in den letzten Jahrzehnten in den zentralen Lagen großer Städte mehr und mehr zu einer ‚reinen Finanzanlage‘ entwickelt³⁰ und die auf ihnen gebauten Immobilien dienen vorwiegend zur Diversifizierung der Anlageportfolios privater und institutioneller Finanzanleger. Aufgrund der Professionalisierung und zunehmenden Internationalisierung der gesamten immobilienökonomischen Sphäre besteht insbesondere ein hohes Interesse an großen städtebaulichen Projekten in sehr guten, innerstädtischen Lagen. Das schärft die dargelegte Motivlage (Renditeorientierung) deutlich und führt zu einer entsprechend klaren Positionierung in den Kooperationen mit den Kommunen.

(2) Akteure

Die eindeutige Zuweisung der Planungshoheit an die kommunale Ebene definiert den staatlichen Akteur in den hier schwerpunktmäßig behandelten öffentlich-privaten Kooperationen im Städtebau sehr eindeutig. So einfach die *Kommunen* als Akteure zu identifizieren sind, so komplex sind sie strukturiert. Die Planungsämter verfügen in großen Städten, wie etwa in Frankfurt am Main, über *Projektentwicklungsabteilungen*, die als direkte Ansprech- bzw. Kooperationspartner den privaten Akteuren in städtebaulichen Projekten zur Verfügung stehen. Auch gibt es kommunale *Projektentwicklungsgesellschaften*, die als kommunale Organisationseinheiten außerhalb der gängigen Verwaltungsstruktur agieren und gegebenenfalls kooperieren. Neben diesen speziellen organisatorischen Formen des kommunalen Auftretens, sind die grundlegenden *politisch-administrativen Strukturen in ihrer hohen Komplexität* nicht außer acht zu lassen. Verwaltungsentscheidungen und politischen Beschlüssen gehen mitunter durchaus zeitraubende Prozeduren voraus, die – unabhängig von den einzelnen Inhalten – die Ziele eines privatwirtschaftlichen Kooperationspartners bereits sehr stark beeinträchtigen können. *Andere staatliche Akteure als die Kommunen* können in öffentlich-privaten Kooperationen im Bereich des Städtebaus ebenfalls zum Zuge kommen. Das kann bei Infrastrukturvorhaben etwa der Fall sein, wenn für diese Infrastruktur höhere Staatsebenen verantwortlich zeichnen (Bundesfernstraßen z.B.), aber auch dann, wenn Bund oder Land Flächeneigentümer oder gar Investor auf einer zu entwickelnden Fläche sind. Insbesondere die Eigentümerrolle ist hier von großer Bedeutung, da viele Konversionsflächen – wie etwa die alten militärisch genutzten Flächen – im Besitz des Bundes sind.

Die Liste der *privatwirtschaftlichen Akteure*, die regelmäßig öffentlich-private Partnerschaften mit Kommunen eingehen, ist hingegen ungleich länger. Entscheidend für das tatsächliche Vorhandensein eines PPP, d.h. einer *Zielkomplementarität*, ist die Rolle des *Kapitalgebers*, des

³⁰ vgl. Krätke, Stefan: „Stadt-Raum-Ökonomie“; Birkhäuser-Verlag, Basel Boston Berlin, 1995, S.222 ff.

Investors, der ein Interesse an der konkreten städtebaulichen Entwicklung als solches hat. Ein Investor kann weitere Funktionen im Projektentwicklungsprozess ausfüllen, in manchen Fällen sogar die gesamte Projektentwicklung in eigener Regie (und in enger Abstimmung mit der Kommune) durchführen. Diese operativen Aufgaben können aber über ein ‚Contracting Out‘, genauso wie die Planung von Infrastruktur und Gebäuden, auch an entsprechend spezialisierte Dienstleister wie Projektentwicklungs-, Planungs- oder Architekturbüros vergeben werden. Die *Rolle eines Kapitalgebers* können einzelne oder mehrere Privatpersonen genauso übernehmen wie institutionelle Investoren. Diese in großmaßstäblichen Projekten fast ausschließlich relevante Gruppe von Investoren ist ausgesprochen vielfältig.

Unter den ‚klassischen‘ institutionellen Investoren sind zunächst jene Institutionen zu verstehen, deren tagtägliches Geschäft es ist, ihr Geld dort anzulegen, wo es unter der Abwägung von Ertrag und Risiko sinnvoll erscheint. Dies sind *Banken, Versicherungen und Pensionsfonds*. Sie sind keinesfalls ausschließlich auf die Investition in Immobilien fixiert – in aller Regel stellt dieses Investitionsfeld nur einen Bruchteil des Gesamtgeschäfts dar. Dennoch haben sich gerade bei den Banken *professionell agierende Tochtergesellschaften* herausgebildet, die mit der Entwicklung von städtebaulichen Projekten sowie der Unterhaltung und Vermarktung von Immobilien ihre Rolle in der meistens breit angelegten Struktur der Bank einnehmen. Versicherungen und Pensionsfonds müssen das von den Versicherungsnehmern eingezahlte Geld auf der Grundlage entsprechender gesetzlicher Regelungen sinnvoll anlegen. ‚Sinnvolle Geldanlage‘ meint stets die Diversifikation über viele verschiedene Anlageformen, die sich im Hinblick auf Ertrag und Risiko deutlich voneinander unterscheiden. Dementsprechend müssen Versicherungen und Pensionsfonds einen Teil ihres Geldes in Immobilien anlegen. Ihr Interesse gilt dabei unter anderem der Beteiligung an geeigneten Projektentwicklungen, auch wenn sie nur selten eine so aktive Rolle bei der konkreten Entwicklung von städtebaulichen Projekten einnehmen wie es die Banken mit ihren Tochtergesellschaften tun. Eine Sonderrolle nehmen in diesem Rahmen die *deutschen Wohnungsbaugesellschaften* ein, die seit ihrer Reform in den 1990er Jahren zunehmend auch als ‚Entwicklungsgesellschaften‘ und Investoren auftreten. Ihre Vergangenheit als kommunale oder landeseigene Unternehmen mit hohen Wohnungsbeständen unterstreicht ihre wichtige sozial orientierte Rolle im Wohnungsbau.

Als spezielle Finanzierungsform insbesondere größerer städtebaulicher Projekte erfreuen sich vor allem in Deutschland *Immobilienfonds*³¹ großer Beliebtheit. Diese Fonds erlauben neben institutionellen Anlegern auch privaten Kapitalanlegern Miteigentümer an einer oder meist an mehreren lukrativen Immobilien zu werden. Mit dem *offenen* und dem *geschlossenen Immobilienfonds* haben sich zwei bedeutende Typen herausgebildet, wobei der geschlossene Immobilienfonds die in Deutschland deutlich populärere Anlageform ist. Der Unterschied zwischen beiden Typen liegt darin begründet, dass bei einem *geschlossenen Immobilienfonds* bereits zum Zeitpunkt der Gründung (der geschlossene Immobilienfonds ist eine Gesellschaft) die an ihm beteiligten Anleger und somit das Investitionsvolumen feststeht, mit dem eines oder mehrere Immobilienobjekte errichtet oder erworben werden. Dieses Volumen wird sowohl über

³¹ vgl. May, Alexander et al.: „Projektentwicklung im CRE-Management“; Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1998

langfristiges Fremdkapital als auch über die Beiträge von Privatanlegern (Eigenkapital des Fonds) gedeckt. Ist dies erfolgt, wird der Fonds geschlossen. Der *offene Immobilienfonds* ist hingegen ein Sondervermögen, das im Eigentum einer Kapitalgesellschaft steht, die treuhänderisch das Vermögen für eine offene, d.h. veränderbare Anzahl von Anteilseignern in den Erwerb oder die Errichtung von Immobilien investiert. Im Gegensatz zum geschlossenen Immobilienfonds setzt sich die Rendite für die an einem offenen Immobilienfonds beteiligten Anleger (Zertifikatsinhaber) nicht nur aus den Nettomieteträgen oder Verkaufserlösen der einzelnen Immobilien, sondern auch aus deren jährlich kraft Gesetzes festzustellenden Wertentwicklung zusammen. Offene Immobilienfonds stehen unter der strengen Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), darüber hinaus unterliegen beide Typen von Immobilienfonds den restriktiven Regelungen des Gesetzes für Kapitalanlagegesellschaften (KAGG).

Weitgehend unbehelligt von solchen restriktiven gesetzlichen Regelungen bleiben *Immobilienaktiengesellschaften*. Ihnen gelingt es über die an der Börse gehandelten Aktien Eigenkapital aufzunehmen und dieses durch Fremdkapital zu ergänzen, um es dann für den Erwerb oder die Errichtung von Immobilien einzusetzen. In Deutschland ist dieser Typus nach wie vor wenig verbreitet, lediglich reine Bestandsgesellschaften trifft man als Teil der Unternehmensfamilien größerer Konzerne häufiger an. Immobilien-AGs, die selbständig die Entwicklung von städtebaulichen Projekten durchführen, um die Projekte danach zumindest zeitweise in ihrem Bestandsportfolio zu halten, ehe sie dann weiter veräußert werden, erfreuen sich dagegen in Großbritannien und im weiteren Sinne auch in den USA einer wesentlich größeren Beliebtheit als in Deutschland, obwohl auch substanzstarken Immobilien-AGs der Nachteil einer *tendenziellen Unterbewertung durch die Börse* anhaftet.

Grund für die Beliebtheit von Immobilien-AGs im angelsächsischen Ausland sind vor allem die *Vorzüge, die sie privaten Anlegern bieten*: höhere Fungibilität (= Austauschbarkeit) der Kapitalanlage, effektivere Diversifizierung des Portfolios, Übernahme des aktiven Managements und gegenüber offenen Immobilienfonds geringere Transaktionskosten sowie die Möglichkeit, eine aktive statt zwingend eine gesetzlich reglementierte, passive Strategie umzusetzen. Für *institutionelle Anleger* bieten sie in Deutschland den Vorzug, dass auch ausländische Banken und vor allem Pensionsfonds (z.B. US-amerikanische) ohne Probleme in sie investieren können – dies ist bei den deutschen Immobilienfonds aus steuerlichen Gründen bislang unlukrativ. Daher ist in Zukunft damit zu rechnen, dass Immobilien-Aktiengesellschaften auch in Deutschland eine größere Rolle spielen werden³².

In städtebaulichen Großprojekten treten die verschiedenen Investorengruppen oftmals in Kombination als *Konsortium* auf, dem dann in der Regel auch spezialisierte Dienstleister, sog. ‚Contractors‘, angehören. Somit werden viele öffentlich-private Kooperationen im Städtebau (v.a. bei Großprojekten) zu komplexen Gebilden, deren Hauptakteure in der Regel fast immer die Kommunen auf staatlicher Seite und einer bzw. mehrere Investoren auf privater Seite sind.

³² vgl. Schulte, Karl-Werner (Hg.): „Handbuch der Immobilien-Investition“; Verlagsgesellschaft Rudolf-Müller, Köln, 1998, S.660 ff.

(3) Kooperationsformen im Einzelnen

Die Definitionen in Abschnitt II.B.1 haben verdeutlicht, dass die Frage nach der Zielkomplementarität für die Einordnung von Kooperationsformen von großer Bedeutung ist. Die weiten Möglichkeiten eines ‚*Contracting Out*‘ von speziellen Planungs- und Entwicklungsaufgaben wurden im vorherigen Abschnitt bereits angerissen und sollen hier nicht weiter vertieft werden. Sie sind längst fester Bestandteil der alltäglichen Praxis der Planungsverwaltung. Hinsichtlich der ‚*Public Private Partnerships*‘ gilt es ebenfalls genau zu differenzieren. Betrachtet man zunächst *informelle PPPs*, so wird klar, dass auch sie in all ihren vagen und flexiblen Ausprägungen zum (Planungs-)Alltag gehören und letztlich beinahe zwingend sind, weil bei jeder Bebauung eines Grundstücks durch Private die Kommune nicht nur das konkrete Vorhaben genehmigen muss, sondern parallel oder im Vorfeld die (planungs)rechtliche Möglichkeit für eine Bebauung geschaffen haben muss. Es ist davon auszugehen, dass kommunales Handeln heute kaum mehr auf die fast blinde Schaffung von bebaubaren Flächen gerichtet ist (Angebotsplanung), sondern vielmehr gezielt versucht wird, die Interessen von Nachfragern und Nachfragergruppen *vorhabenbezogen* zu bedienen und diese Interessenten auch gezielt auf die entsprechenden Flächen zu lenken. Dementsprechend wird deutlich, dass die Kommune mit der (von wirtschaftlichen oder wettbewerbsorientierten Interessen motivierten) Absicht einer Bebauung der Flächen ein Ziel verfolgt, das zu dem der zukünftigen Bauherren *komplementär* ist. Je nachdem kommt es hier indirekt (mitunter auch direkt) zu einer Verständigung über die Möglichkeiten einer Bebauung – streng genommen liegt also ein *informelles PPP* vor. Auf solchen *Mindestkooperationen* bei der Zusammenführung von kommunaler Planungshoheit und privaten Bauherren, die zwingende Voraussetzung für die meisten städtebaulichen Entwicklungen sind, bauen quasi alle weiteren, formellen Kooperationsformen auf.

Diese *formellen Kooperationsformen* zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen Verträge zugrunde liegen, die eine Aufgabenteilung bzw. Bindung der staatlichen und privaten Kooperationspartner in unterschiedlichem Ausmaß festlegen. Es lassen sich grob skizziert drei Stufen dieser formellen Kooperationen unterscheiden. Das ist erstens die *direkte und klar begrenzte Übernahme von Aufgaben bzw. finanziellen Lasten durch Private*, die im Normalfall der Kommune zufallen würden. Realisiert wird dies zumeist auf der Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB) oder eines Erschließungsvertrags (§ 124 BauGB) bzw. städtebaulichen Vertrags (§ 11 BauGB), wenn die individuelle Gestaltungsfreiheit der Vertragspartner stärker in den Vordergrund treten soll. Statt einzelner und klar umrissener Aufgaben und finanzieller Lasten kann zweitens die *Durchführung eines gesamten städtebaulichen Projekts kooperativ geregelt* werden. Dies ist oftmals dann der Fall, wenn z.B. bei größeren Konversionsvorhaben Flächeneigentümer, Investor und Kommune ihre Interessen wahren wollen. Sie fixieren die Ergebnisse des gemeinsamen Aushandlungsprozesses einem städtebaulichen Vertrag, in dem Aufgaben- und Lastenverteilung ebenso wie das Verfahren zur Realisierung des Projekts genau geregelt werden. Drittens schließlich können die Kooperationspartner eine Art

*Joint Venture*³³ gründen und damit eine *institutionelle Zusammenarbeit* zur Realisierung eines Projekts vornehmen. Die Joint-Venture-Gesellschaft wird meistens als Projektentwicklungsgesellschaft bezeichnet. In ihr versuchen Fachleute der beteiligten Kooperationspartner oder zu diesem Zweck eingestellte Personen das Projekt zu planen, zu entwickeln und meist auch zu vermarkten. Zweck und Aufgaben der Projektentwicklungsgesellschaft werden in der Regel in einem *Gesellschaftsvertrag* genau fixiert, ebenso wie die Fragen der Finanzierung und der Gewinnverwendung, wenn die entwickelten Grundstücke oder Immobilien veräußert werden. Die Existenz der Projektentwicklungsgesellschaften ist unmittelbar an das durchzuführende Projekt gekoppelt, ihr Bestand ist also eindeutig *befristet*.

Alle drei genannten Stufen der formellen öffentlich-privaten Kooperation im Städtebau finden sich, untermauert durch Fallbeispiele, in Kapitel IV der Arbeit wieder, wo sie eingehender untersucht werden.

³³ Unter einem *Joint Venture* versteht man eine Kooperationsform, an der zwei oder mehrere Joint-Venture-Partner beteiligt sind, um Geschäftsführung, Risiko und Ertrag der unternehmerischen Tätigkeit teilen zu können (vgl. Schierenbeck, Henner: „Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre“, 13. Auflage; Oldenbourg Verlag, München Wien, 1998, S.46)

C *Tendenzen der europäischen Standardisierung durch die EU und der Einfluss dieses Trends auf das nationale Planungsrecht*

1. Der europäische Einigungsprozess und die Beziehung zwischen der Europäischen Union und nationalem Recht

Der *Prozess der europäischen Integration* hat in den vergangenen zehn Jahren mit der Einführung der gemeinsamen Währung, der beginnenden Öffnung der EU nach Osten und dem Vertrag von Amsterdam, der die politische Integration vertieft, eine ‚*substanzielle weitere Verdichtung*‘ erfahren³⁴. Allerdings bleibt der europäische Einigungsprozess nicht auf diese zentralen und großen Aufgaben beschränkt, sondern erfasst viele Bereiche des politischen und öffentlichen Lebens in Europa. Zahllose Richtlinien müssen von den nationalen Regierungen umgesetzt werden und verändern zumeist in kleinem Maßstab Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Lebens in Europa.

Die *Europäische Union* ruht auf *fünf Säulen*, den drei Europäischen Gemeinschaften (EG, EAG und EGKS) und der mit dem Vertrag von Maastricht 1992 beschlossenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Der Rechtsverbund zwischen EG, EAG, EGKS, GASP und ZBJI ist nichts anderes als die *elementare Unionsarchitektur*³⁵, jene vertraglich vereinbarten Rechtssätze, auf denen sich die europäische Integration gründet. Diese Integration zielt „auf die institutionelle Weiterentwicklung des gemeinsamen Handelns unter gleichzeitiger Absicherung der Vielfalt unterschiedlicher mitgliedstaatlicher (Verfassungs-)Kulturen“³⁶. Die *europäische Unionsrechtsordnung*, mit der u.a. versucht wird, diesem Ziel gerecht zu werden, ist zweigeteilt. Sie besteht zum einen aus dem sog. *primären Gemeinschaftsrecht* (das sind die Gründungsverträge von EG, EAG und EGKS einschließlich der Anlagen, Anhänge, Protokolle und späteren Vertragsänderungen) und zum anderen aus dem sog. *sekundären Gemeinschaftsrecht*, das ist jenes Recht, das durch die Gemeinschaftsorgane im Rahmen der primärrechtlichen Verfahrensregeln erzeugt wird. Die *Rechtsakte des EG-Sekundärrechts* werden in den Amsterdamer Verträgen nach Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen typologisiert³⁷. Die Rechtssetzungsverfahren für die einzelnen Rechtsakte werden in den Gründungsverträgen ebenso detailliert geregelt wie die Verbindlichkeiten dieser Akte. So sind

³⁴ vgl. Weidenfeld, Werner (Hg.): „Europa-Handbuch“, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 359; Bundeszentrale für politische Bildung, 1999, S.41

³⁵ vgl. Art. 1 Abs. 3 EUV/Amsterdam

³⁶ Koenig, Christian, Haratsch, Andreas: „Europarecht“, 2. Auflage; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1998, S.2

³⁷ Art. 249 EGV/Amsterdam

Richtlinien, die innerstaatlich umgesetzt werden müssen, für die Mitgliedstaaten verbindlich, während *Verordnungen* für Individuen und Körperschaften in den Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind (Verordnungen gleichen innerstaatlichen Gesetzen). In beiden Fällen bedarf es keines weiteren Zustimmungsaktes der Mitgliedstaaten. Weil Verordnungen sich genauso wie *Entscheidungen* (etwa eine direkt an ein Unternehmen gerichtete Kartellverfügung der Kommission) direkt in den Mitgliedstaaten verbindlich sind, machen sie den von den Gemeinschaftsbürgern spürbaren, supranationalen Charakter des Gemeinschaftsrechts maßgeblich aus³⁸. *Empfehlungen* und *Stellungnahmen* sind im Gegensatz dazu rechtlich nicht verbindlich.

Auch wenn mit Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen die formellen Möglichkeiten gegeben sind, supranationale Regelungen zu treffen, die *für die* einzelnen Mitgliedstaaten bzw. *in den* einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich sind, so sind die *Politikbereiche*, in denen dies möglich ist, *klar begrenzt*. Während eine gemeinsame Währungspolitik (auf Basis der Währungsunion), eine gemeinsame Wirtschaftspolitik (vor dem Hintergrund des europäischen Binnenmarkts), eine europäische Agrarpolitik oder eine gemeinsame Struktur- und Regionalpolitik zentrale Politikbereiche der EU sind, die entsprechend intensiv bearbeitet werden, gibt es zahlreiche Politikbereiche, die nach wie vor weitgehend in nationalen Händen ruhen. So sind selbst die im Vertrag von Maastricht verabschiedete Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, eine Weiterentwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit) und der neue Kooperationsbereich der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI), der u.a. die Bereiche Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Kriminalitätsbekämpfung umfasst, ‚intergouvernemental‘ geregelt³⁹. Das bedeutet, dass in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik die Hoheitskompetenzen bei den einzelnen Mitgliedstaaten verbleiben und daher kein Mitgliedstaat gegen seinen expliziten Willen verpflichtet werden kann – während in den supranationalen Rechtsetzungsverfahren, z.B. zur Verwirklichung des Binnenmarktes, eine Mehrheitsbeschlussfassung üblich ist. Das Recht dieser beiden EU-Säulen genießt also keinerlei Vorrang gegenüber nationalen Rechtsordnungen.

Dieses Beispiel zeigt, dass es der Europäischen Union und ihren Organen nicht möglich ist, in Politikbereiche einzugreifen, die nicht von allen Mitgliedstaaten eindeutig auf die EU-Ebene verlagert worden sind. Eine solche Verlagerung hat im Bereich der *nationalen Raumordnungs- und Planungspolitiken* nicht stattgefunden, sodass direkte Korrekturen oder Anpassungen des entsprechenden nationalen Rechts nicht vorgenommen werden können. Allerdings ist eine Art *indirekter Einflußnahme auf das nationale Planungsrecht* in gewissen Grenzen zumindest denkbar. Die Möglichkeit dazu ergibt sich aus einer der zentralen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft: der *Errichtung eines Gemeinsamen Marktes* (Art. 2 EGV/Amsterdam). Elemente des Gemeinsamen Marktes sind die Zollunion, die vier Grundfreiheiten (Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit), der freie Wettbewerb sowie die gemeinsame Landwirtschafts-, Verkehrs- und Handelspolitik. Die Tätigkeit der Gemeinschaft umfasst dabei ausdrücklich auch *„die Angleichung der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften,*

³⁸ vgl. Koenig, Christian, Haratsch, Andreas: „Europarecht“, 2. Auflage; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1998, S.5

³⁹ vgl. ebenda, S.6 ff.

soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist“ (Art. 3 Abs.1 (h) EGV/Amsterdam). Grundlage für diese weitreichende Regelung ist Artikel 94 EGV/Amsterdam, in dem der Erlass von Angleichungsrichtlinien vorgesehen ist. Die hier beabsichtigte Rechtsangleichung ist allerdings nicht mit einer Rechtsvereinheitlichung zu verwechseln, da eine Richtlinie den Mitgliedstaaten lediglich das zu erreichende Ziel vorgibt, Form und Mittel der Umsetzung allerdings vom Mitgliedstaat selbst gewählt werden können. Verordnungen, die tatsächlich zu einer Rechtsvereinheitlichung führen könnten, sind im Rahmen des oben zitierten Artikels 3 Abs.1 (h) EGV/Amsterdam nicht vorgesehen und daher in diesem Fall grundsätzlich ausgeschlossen.

Es wird deutlich, dass Harmonisierungen, auch solche, die das nationale Planungsrecht betreffen, unter Anwendung der bestehenden Möglichkeiten in jedem Falle dann möglich sind, wenn sie zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes als erforderlich erachtet werden.

2. Der bisherige Einfluss der EU-Politik auf die (teil-)räumliche Entwicklung und Planung innerhalb der EU

Wenngleich direkte Versuche, auf eine Angleichung des nationalen Planungsrechts einzuwirken, bisher von Seiten der EU ausgeblieben sind und – soweit man das abschätzen kann – auch keine konkreten und ernstzunehmenden Absichten dazu bestehen, gibt es bereits eine ganze Reihe von *Berührungspunkten* zwischen der Europäischen Union und der räumlichen Entwicklung und Planung innerhalb der Europäischen Union. Drei wesentliche Berührungspunkte bzw. Einflüsse werden im Folgenden kurz skizziert.

(1) Struktur- und Regionalpolitik der EU

Der EG-Vertrag enthält Bestimmungen für eine gemeinsame Struktur- und Regionalpolitik⁴⁰ mit dem *Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft* (Kohäsion). Auf den Ausgleich regionaler Unterschiede durch Förderung von Investitionen und Infrastrukturvorhaben soll dabei sowohl von den Gemeinschaftsorganen als auch von den Mitgliedstaaten hingewirkt werden. Die Europäische Gemeinschaft verfügt daher als *strukturpolitisches Finanzierungsinstrument* über eine Reihe von *Struktur- und Regionalfonds*, aus denen die Gemeinschaft Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und unterstützen kann. Des weiteren vergibt die Europäische Investitionsbank (EIB) Darlehen und Bürgschaften zur Unterstützung z.B. von Vorhaben zur Erschließung strukturell benachteiligter Regionen.

Die vier Strukturfonds der Förderperiode 2000-2006 sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGGFL, Abteilung Ausrichtung) sowie das Finanzinstrument für die Anpassung der Fischerei (FIAP), das erst für die Förderperiode 2000 bis 2006 in einen Strukturfonds umgewandelt worden ist und Begleitmaßnahmen zur Gemeinsamen Fischereipolitik finanziert. Die Mittel aus den Fonds werden für

⁴⁰ Art. 158 bis Art. 162 EGV/Amsterdam

bestimmte *Ziele* eingesetzt, die für die Förderperiode 2000-2006 neu definiert und auf drei Ziele reduziert wurden⁴¹. Dies sind im Einzelnen:

- **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
Die Definition von Ziel-1-Gebieten bleibt zwar gegenüber vorangegangenen Förderperioden unverändert, allerdings sollen während des Förderzeitraums zwischen 2000 und 2006 sehr dünn besiedelte Gebiete (ehemals Ziel 6) sowie die ultraperipheren Regionen integriert werden.
- **Ziel 2:** Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten
Hier werden die ehemaligen Ziele 2 und 5b (strukturelle Anpassung ländlicher Gebiete) zusammengefügt und eine Ausweitung auf andere Gebiete vorgenommen, die ebenfalls mit dem Problem der fehlenden wirtschaftlichen Diversifizierung konfrontiert sind (dies sind städtische Problemgebiete, vom Fischereisektor abhängige Krisengebiete sowie stark vom Dienstleistungssektor abhängige Gebiete).
- **Ziel 3:** Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme
In diesem neuen Ziel werden die ehemaligen Ziele 3 und 4 zusammengefaßt. Es kann im gesamten EU-Gebiet intervenieren, mit Ausnahme der nach Ziel 1 geförderten Gebiete. Es dient außerdem als Bezugsrahmen für die Entwicklung der Humanressourcen in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Diese sogenannten Ziel-Förderungen fließen in *klar abgegrenzte Gebiete*, zumeist Regionen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission mit einer *konkreten Programmplanung* für das Gebiet und den Einsatz der Mittel vorschlagen.

Neben den Ziel-Förderungen gibt es noch sog. ‚*Innovative Maßnahmen*‘ und ‚*Gemeinschaftsinitiativen*‘ (GI), die aus den Strukturfonds finanziert werden. Dabei zielen Gemeinschaftsinitiativen auf die Durchführung von Maßnahmen, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind. In der Förderperiode 2000-2006 werden nur noch vier statt ehemals 13 Gemeinschaftsinitiativen gefördert:

- grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgeglichenen Entwicklung und Raumplanung im Gemeinschaftsgebiet (INTERREG);
- wirtschaftlicher und sozialer Wiederaufbau von mit akuten Problemen konfrontierten Städten und Stadtgebieten zur Förderung nachhaltiger städtischer Entwicklung (URBAN);
- ländliche Entwicklung über lokale Aktionsgruppen (LEADER+);

⁴¹ vgl. „Reform der Strukturfonds 2000-2006 – Eine vergleichende Analyse“; Europäische Kommission, Juni 1999, S.4 ff.

- transnationale Zusammenarbeit für neue Praktiken zur Bekämpfung jeglicher Art der Diskriminierung und ungleicher Chancenverteilung im Hinblick auf den Arbeitsmarkt (EQUAL).

In den sog. Strukturfondsverordnungen werden für jede Förderperiode die *zu fördernden Gemeinschaftsziele* festgelegt⁴², die sich in den Programmplanungen der Mitgliedstaaten wiederfinden müssen. Für die Periode 2000-2006 sind dies ein hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, ein hohes Beschäftigungsniveau, nachhaltige Entwicklung sowie die Förderung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern.

Dieser sehr knappe Abriss der europäischen Strukturfondsförderungen macht deutlich, wie breit gefächert das Angebot ist und wie viele höchst unterschiedliche Gebiete und Gebietstypen damit erreicht werden sollen. Wenngleich der Gemeinschaft traditionell strukturschwache ländliche Räume besonders am Herzen liegen, werden als Ausgleich zur sehr finanzmittelinintensiven Agrarpolitik *zunehmend auch städtische Räume in die einzelnen Ziele und Initiativen integriert*. Die Stadt Kassel z.B. kommt somit in der Förderperiode 2000-2006 nicht nur in den Genuss von Ziel-2-Mitteln, die erheblich intensiver als früher auch für urbane Projekte eingesetzt werden können, sondern auch zum Einsatz von Mitteln im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Gerade die Gemeinschaftsinitiativen sind nicht explizit an die Strukturschwäche von Regionen gebunden (was bei den Ziel-Förderungen stets jene Städte mit stark benachteiligten Stadtteilen außen vor lässt, die in wirtschaftsstarken Regionen liegen), sondern sie können im gesamten Gebiet der Europäischen Union eingesetzt werden. Insbesondere *URBAN und INTERREG* (letzteres v.a. im Falle von städtebaulichen Projekten mit transnationaler Bedeutung) *stehen potenziell allen Städten der EU offen* und werden auch entsprechend genutzt.

Dementsprechend hoch ist insgesamt die *Einflussnahme der Europäischen Union auf die räumliche Entwicklung in Europa* zu bewerten. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf den beabsichtigten Ausgleich regionaler Unterschiede. Vielmehr wird über die jeweiligen Richtlinien, denen die Programmatiken in den einzelnen Fördergebieten folgen müssen, *der Einfluss auf die konkrete kommunale Entwicklungspolitik und deren Inhalte und Orientierung ausgedehnt*. Urbane Räume finden dabei eine immer größere Beachtung, was die EU-Kommission unter anderem auch dazu bewog, einen Aktionsrahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung⁴³ zu verfassen und ein EU-weites Städte-Audit⁴⁴ einzuführen.

⁴² vgl. „Reform der Strukturfonds 2000-2006 – Eine vergleichende Analyse“; Europäische Kommission, Juni 1999, S.15

⁴³ „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten – Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen“; EU-Kommission; KOM(98) 605 endg.; 1998

⁴⁴ vgl. <http://www.inforegio.cec.int/urban/audit> (11/2001)

(2) EU-Raumplanung: ‚European Spatial Development Perspective‘

Im Mai 1999 wurde während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in Potsdam von den fünfzehn für räumliche Planung zuständigen Ministern der EU-Mitgliedstaaten im Beisein des für Regionalpolitik zuständigen EU-Kommissars die sog. ‚European Spatial Development Perspective‘ (ESDP) verabschiedet. Diese wurde zuvor in einem insgesamt sechs Jahre dauernden Prozess vom sog. ‚Committee of Spatial Development‘ (CSD) erarbeitet. Da die Europäische Gemeinschaft keine Kompetenz für die gesamtäumliche Koordination des EU-Raums besitzt, ist die ESDP ein informelles Dokument und auch die sog. ‚Verabschiedung‘ hat informellen Charakter⁴⁵.

Trotz dieses informellen Charakters nimmt die ESDP sehr stark Bezug zu wichtigen EU-Politikfeldern wie der Disparitäten abbauenden Regional- und Strukturpolitik, der nachhaltigen Entwicklung und dem europäischen Wettbewerb. Im Zentrum des ESDP steht die Definition eines europäischen ‚Kernraumes‘, dessen Ecken London, Paris, Mailand, München und Hamburg bilden und indem auf 20% der EU-Gesamtfläche 40% der EU-Bevölkerung lebt und dort 50% des Bruttosozialprodukts der EU erwirtschaftet. Eine weiterführende Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in diesem Raum würde den Kohäsionszielen der EU widersprechen, sodass in der ESDP vorgeschlagen wird, stärker als bisher ‚dynamische Zonen weltwirtschaftlicher Integration‘ in den peripheren, also den außerhalb der Kernzone gelegenen Teilen der EU zu etablieren. Im ESDP-Dokument werden darüber hinaus einige politische Ziele der räumlichen Entwicklung formuliert, wie z.B. ein ausgeglichenes, polyzentrisches Städtesystem, engmaschig verknüpfte Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur sowie die Entwicklung des kulturellen und natürlichen Erbes. Betont werden der sektorübergreifende Charakter der räumlichen Entwicklungspolitik und damit die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen den fachspezifischen Sektoren und den Regionen der EU. Als zentrale Elemente dieser geforderten integrierten räumlichen Entwicklungspolitik werden in der ESDP intensivere Kooperation in Städtenetzwerken, die Stärkung sog. ‚Euro-Korridore‘ (Verkehrs- und Siedlungskorridore) sowie die Entwicklung eines europäischen Ökologie-Netzwerks vermerkt.

Für die Umsetzung wird vor allem auf die EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG als wichtiges Instrument verwiesen, aber auch auf die Notwendigkeit, ein Aktionsprogramm für die Umsetzung ins Leben zu rufen und eine weitere Diskussion über notwendige Kooperationen anzustreben. Ferner soll die Etablierung des ‚European Spatial Planning Observatory Network‘ (EPSON) forciert werden, dessen Finanzierung bei Verabschiedung der ESDP noch ungeklärt war⁴⁶.

Die Rolle, die die ESDP einnehmen soll, ist die eines „Policy frameworks“ für die Mitgliedstaaten, ihre Regionen und deren lokalen Entscheidungsgremien sowie für die Europäische Kommission in den jeweils eigenen Verantwortungsbereichen. Dies bedeutet, dass es ausdrücklich

⁴⁵ Faludi, Andreas: „The European Spatial Development Perspective – What next?“; in: European Planning Studies, Vol. 8 Issue 2, April 2000, S.238

⁴⁶ vgl. ebenda, S. 239

nicht das Ziel der ESDP ist, mittel- bis langfristig neue, eigenständige Verantwortlichkeiten für die räumliche Entwicklungspolitik innerhalb der EU und ihrer Administration zu schaffen. Vielmehr soll räumliche Entwicklungspolitik, die einer klar formulierten Perspektive folgt, quer über alle politischen Ebenen und alle fachlichen Sektoren betrieben werden, von denen bereits heute sehr viele, wenn auch oft indirekt, raumwirksame Politik machen⁴⁷.

Selbst bis dahin dürfte es allerdings noch ein weiter Weg sein, dessen Erfolg aufgrund des informellen Charakters der bisherigen Aktivitäten maßgeblich vom Engagement der jeweiligen Ratspräsidentschaft abhängt. ESDP stellt auf diesem weiten Weg nicht mehr und nicht weniger als den ersten Schritt dar.

(3) Dienstleistungsfreiheit

Die Errichtung des *Gemeinsamen Marktes*, als das wohl bedeutendste Ziel der EU, meint die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums, in dem Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital frei zirkulieren können. Teil dieses Gemeinsamen Marktes ist der *Binnenmarkt*, dessen Hauptkennzeichen die Freiheit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- sowie des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten ist. Die *Freiheit des Dienstleistungsverkehrs* gewährt dabei das Recht, eine Dienstleistung (d.h. eine gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder freiberufliche Tätigkeit, für die in der Regel ein Entgelt entrichtet wird) über die Grenzen hinweg zu erbringen, ohne in den anderen Ländern eine dauerhafte Niederlassung haben zu müssen.

Ausgenommen von der Dienstleistungsfreiheit sind neben dem Transport- und Verkehrssektor (hier gelten spezielle Regelungen) auch die mit Ausübung hoheitlicher Gewalt unmittelbar verbundenen Tätigkeiten, wie die öffentlichen Gesundheitsdienste, das öffentliche Erziehungs- und Bildungswesen, die öffentliche Sicherheit sowie das Funktionieren der Rechtspflege (z.B. notarielle Beurkundungen). In allen anderen Tätigkeitsfeldern kann die Dienstleistungsfreiheit in Anspruch genommen werden und zwar von allen natürlichen Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und in einem Mitgliedstaat ansässig sind. Den natürlichen sind die juristischen Personen gleichgestellt. Der Europäische Gerichtshof erlaubt den Mitgliedstaaten nur dann Einschränkungen dieser Freiheit vorzunehmen, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen und die getroffenen Einschränkungen dann unterschiedslos für In- und EU-Ausländer gelten sowie verhältnismäßig sind⁴⁸.

Die Gewährung einer Dienstleistungsfreiheit macht natürlich nur dann Sinn, wenn insbesondere die einzelnen Mitgliedstaaten ihre zu vergebenden Dienstleistungsaufträge europaweit ausschreiben und alle Bewerber gleich behandeln. Die EG-Richtlinie über die *Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge* des Rates vom 18. Juni 1992, die bis zum 1. Juli 1993 in nationales Recht umgesetzt werden musste, beabsichtigt eine gleichartige Regelung der Auftragsvergabe in der EU herzustellen. Flankiert wurde die genannte Richt-

⁴⁷ Faludi, Andreas: „The European Spatial Development Perspective – What next?“, in: *European Planning Studies*, Vol. 8 Issue 2, April 2000, S.239 f.

⁴⁸ vgl. Koenig, Christian, Haratsch, Andreas: „Europarecht“, 2. Auflage; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1998, S.237 ff.

linie von der sog. ‚Lieferkoordinierungsrichtlinie‘ und der ‚Baukoordinierungsrichtlinie‘, die für die Bereiche Transport und Verkehr sowie Bau besondere Verfahren vorsehen. Seit Inkrafttreten der Dienstleistungsrichtlinie ist der gesamte Bereich des öffentlichen Auftragswesens von Vergabevorschriften der Europäischen Union erfasst. *Die von der EU gewählte Systematik definiert dabei jedes Vergabeverfahren als Dienstleistungsauftrag, das nicht unter die ‚Bau- oder Lieferkoordinierungsrichtlinie‘ fällt*⁴⁹.

Mit der ‚Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen‘ (VOF) vom Mai 1997 werden die EU-rechtlichen Vorgaben der oben genannten Richtlinie *für freiberufliche Tätigkeiten* mit großer Verzögerung schließlich auch in Deutschland umgesetzt. Die VOF erfasst *grundsätzlich alle freiberuflichen Leistungen*⁵⁰ (vgl. § 1 VOF), wobei der Anwendungsbereich leichte Einschränkungen in § 2 VOF erfährt. Dazu zählt insbesondere der Absatz 2, der festlegt, dass die Bestimmungen der VOF nur dann Anwendung finden, wenn der jeweils zu vergebende *Auftragswert ohne Umsatzsteuer 200.000 ECU oder mehr beträgt*. Bei Teilen eines Auftrages reduziert sich diese Grenze auf 80.000 ECU (vgl. § 3 Abs. 3). Bei Teilaufträgen unter 80.000 ECU Auftragswert kann die VOF allerdings nur umgangen werden, wenn dieser Teilauftrag nicht mehr als 20% der geschätzten Vergütung des Gesamtauftrags ergibt.

Damit wird klar, dass alle größeren Vorhaben, soweit sie im öffentlichen Auftrag an freiberuflich Tätige vergeben werden sollen, nach der VOF europaweit auszuschreiben sind. Diese Regelung findet ohne Frage auch *in Stadtplanung und Städtebau* Anwendung, wo *europaweite Ausschreibungen* bei entsprechend großen Projekten mittlerweile zum Alltag gehören.

(4) Umweltpolitik der EU

Die Umweltpolitik ist eines jener Politikfelder, auf denen die EU seit Anfang der 1970er Jahre aktiv ist und bis dato *etwa 300 Maßnahmen ergriffen* hat⁵¹. Ziel der EU-Umweltpolitik ist es, die Umwelt zu erhalten, zu schützen, ihre Qualität zu verbessern, zum Schutze der menschlichen Gesundheit beizutragen, eine umsichtige Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten und umweltschützende Maßnahmen zu fördern⁵². Auf der Grundlage der in Artikel 6 des Amsterdamer Vertrags festgeschriebenen *Querschnittsklausel* ist die Umweltpolitik der Gemeinschaft Bestandteil aller anderen Gemeinschaftspolitiken und ihre Ziele sind bei Maßnahmen in diesen Bereichen zu berücksichtigen. Aus dem breiten Spektrum an Richtlinien und Verordnungen, die seit 1973 erlassen wurden, sind die folgenden drei von besonderer Bedeutung⁵³:

⁴⁹ vgl. Alvermann, Michael: „VOF – Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1998, S.9

⁵⁰ vgl. ebenda, S.13

⁵¹ vgl. Rydin, Yvonne: „The British Planning System – An Introduction“; Macmillan Press Ltd, Houndsmills Basingstoke Hampshire London, 1993, S.205 f.

⁵² vgl. Art. 174 Abs. 1 EGV/Amsterdam

⁵³ vgl. Koenig, Christian, Haratsch, Andreas: „Europarecht“, 2. Auflage; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1998, S.276

- Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985 über die *Prüfung der Umweltverträglichkeit* bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Umsetzung in Deutschland: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG))⁵⁴
- Richtlinie 90/313/EWG vom 7.6.1990 über den freien *Zugang zu Informationen über die Umwelt* (Umsetzung in Deutschland: Umweltinformationsgesetz (UIG))⁵⁵
- Verordnung 1836/93 vom 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einer gemeinschaftlichen *Öko-Audit-Regelung* (EG-UmwAuditVO)⁵⁶

Dabei hat insbesondere die Einführung der *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)* Auswirkungen auf Stadtplanung und Städtebau. Die UVP ist als bedeutendes Instrument der Umweltvorsorge in bestehende Verfahren zur Zulassung oder wesentlichen Änderung bestimmter, umweltbedeutsamer Vorhaben eingefügt worden. Dazu zählen *Großvorhaben, die einem Planfeststellungsverfahren unterliegen* (z.B. Gewässerausbauten, Flugplätze oder Fernstraßen) und bestimmte genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (z.B. Walzwerke, chemische Anlagen oder Massentierhaltungen)⁵⁷. Mit der UVP, die auf ein kooperatives Zusammenwirken zwischen Umweltbehörde und Vorhabenträger angelegt ist, werden die Auswirkungen eines Vorhabens ermittelt, beschrieben und bewertet, und zudem wird die Öffentlichkeit einbezogen. Die Ergebnisse der UVP sind bei der Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens zu berücksichtigen, sodass die Intention des Gesetzgebers, Umweltbelangen bei der Abwägung mit anderen Belangen ein stärkeres Gewicht zu geben, hier deutlich sichtbar wird. In § 1a des *Baugesetzbuchs* (umweltschützende Belange in der Abwägung) wird die Verknüpfung zwischen den obligatorischen Abwägungsverfahren bei der Aufstellung von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 6 BauGB) und der UVP noch einmal deutlich herausgestellt und auf deren *zwingende Anwendung* bei Vorhaben, die in der Anlage zu § 3 UVPG genannt sind, hingewiesen.

Damit wird deutlich, dass *Ergänzungen bzw. Erweiterungen auch planungsrechtlicher Regelungen* aus anderen, von der Europäischen Union besetzten Politikfeldern durchaus möglich sind und Planungsprozesse verändern können.

⁵⁴ „Umweltrecht“, 11. Auflage, Beck-Texte im dtv-Verlag, Stand: 15. Juli 1998, S.40 ff.

⁵⁵ ebenda, S.50 ff.

⁵⁶ vgl. ebenda, S.53 ff.

⁵⁷ vgl. ebenda S. XXII

D *Entwicklung der zentralen These der Arbeit (Angleichungsthese)*

Die in diesem Kapitel (II) erörterten und für die Arbeit grundlegenden Inhalte machen deutlich, dass die rechtlichen (vgl. II.A), ökonomischen (vgl. II.B) und politischen (vgl. II.C) Entwicklungen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, so doch relativ eindeutig *Europäisierungstendenzen* erkennen lassen. Dabei sind die drei dargelegten Dimensionen *im Zusammenhang zu betrachten*. Anhand kurzer Zusammenfassungen der drei Teile des Kapitels II sollen im Folgenden die Zusammenhänge aufgezeigt werden:

(A) *II.A – Planungsrecht und Planungssysteme in Europa*

Die erste, grobe Betrachtung der Entwicklungstendenzen im europäischen Planungsrecht macht deutlich, dass sich in einigen grundlegenden Punkten (Planungskompetenz, Zweistufigkeit der Planung, flankierende informelle Planungen und vertragliche Regelungen sowie Abschöpfung der Planungswertzuwächse) im Laufe der Zeit in fast allen EU-Staaten ähnliche Verfahren bzw. Lösungen herausgebildet haben. Damit wird klar, dass es langfristig offenbar eine Tendenz gibt, *Anpassungen* in den einzelnen Ländern vorzunehmen, die darauf zielen, bestimmte, gut funktionierende Strukturen bzw. Elemente in das eigene Planungsrecht bzw. die eigene Planungspraxis einfließen zu lassen (wenngleich dies insbesondere mit Blick auf Großbritannien nicht auf alle EU-Staaten gleichermaßen zutrifft).

(B) *II.B – Neue Kooperationsformen zwischen öffentlichem und privatem Sektor*

Die zunehmende Bedeutung öffentlich-privater Kooperationen, auch und gerade im Städtebau, hat weitreichende Auswirkungen auf die Planungspraxis, in der verschiedenartige Kooperationsformen mittlerweile vieler Orten zum Planungsalltag zählen. Diese Veränderungen der Planungspraxis sind zum einen *planungsrechtlich relevant* (soweit diesbezügliche Möglichkeiten nicht bereits verankert sind oder auf sie anderweitig verzichtet werden kann). Zum anderen öffnen sie den in der bisherigen Praxis fast ausschließlich staatlich (innerhalb des Staates vor allem durch die Kommunen) dominierten Bereich der Stadtplanung den *privaten Unternehmen* (Entwicklungsgesellschaften, Investoren usw.) und damit dem *gemeinsamen europäischen Markt* (bezogen auf EU-Mitgliedstaaten). Entsprechend bedeutungsvoll sind in diesem Zusammenhang die im Immobiliensektor erkennbaren Tendenzen zu Internationalisierung und weiterer Professionalisierung.

(C) *II.C. Europäische Standardisierungen durch die EU und der Einfluss auf nationales Planungsrecht*

Der ‚*Gemeinsame Markt*‘ ist jener Bereich, in dem die Europäische Union am stärksten in nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften eingreifen und deren *Angleichung* herbeiführen kann. Indem über öffentlich-private Kooperationen professionell agierende und international tätige Entwicklungsgesellschaften und Investoren an Bedeutung gewinnen und ihre Aktivitäten ausdehnen, muss auch in diesem Marktsegment das ‚Funktionieren des

Gemeinsamen Marktes' sichergestellt werden. Hinzu kommen von Seiten der EU eine stärker auf Städte und deren spezifische Belange orientierte Strukturpolitik und der Versuch, gerade im Umweltbereich umfassende und einheitliche Regelungen in Europa herzustellen, die auch indirekten Einfluss auf das nationale Planungsrecht nehmen.

Damit lässt sich schlussfolgern, dass die bereits heute deutlich erkennbaren Angleichungstendenzen im nationalen Planungsrecht der EU-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund eines voranschreitenden europäischen Integrationsprozesses und der Schaffung eines ‚Gemeinsamen Marktes‘, gerade im Bereich der öffentlich-privaten Kooperationsformen, an Bedeutung und Intensität gewinnen werden.

Diese Schlussfolgerung stellt die *zentrale These dieser Arbeit* dar (auch ‚*Angleichungsthese*‘ genannt), deren Überprüfung den weiteren Verlauf der Arbeit bestimmt. Sowohl bei der Betrachtung des jeweiligen nationalen Planungsrechts der einzelnen EU-Mitgliedstaaten als auch bei der Untersuchung öffentlich-privater Kooperationsformen in einzelnen europäischen Ländern sollen daher Unterschiede und Gemeinsamkeiten entdeckt werden, um Angleichungstendenzen – soweit vorhanden – nachvollziehen zu können. In Teil V.B wird dann zusammenfassend das Ergebnis der durchgeführten Überprüfung der These dargelegt und gezeigt, ob die These bestätigt oder widerlegt wird.

Grundsätzliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen Planungssysteme in Europa

A Die rechtlichen und administrativen Familien in Europa

Planungssysteme sind eingebettet in verschiedenartige nationale *Verfassungs- und Rechtssysteme*, die für das jeweilige *Planungssystem* eine Art *Rahmen* darstellen und es maßgeblich bestimmen. Dieser Einfluss ist so groß, dass Healey und Williams⁵⁸ zu dem Urteil kommen, dass sich Planungssysteme entsprechend der unterschiedlichen nationalen Rechts- und Verfassungsstrukturen sowie der entsprechenden Verwaltungskulturen voneinander unterscheiden lassen. Geht die Differenzierung europäischer Planungssysteme zu einem so großen Anteil auf den sie umgebenden rechtlichen, konstitutionellen und administrativen Rahmen zurück, so kann es nicht verwundern, dass *die Einteilung europäischer Rechtssysteme in sog. Familien auf die Unterscheidung der unterschiedlichen Planungssysteme übertragbar ist.*

Die Unterteilung europäischer Nationalstaaten in Rechtsfamilien führen Newman und Thornley⁵⁹ im Wesentlichen auf Zweigert und Kötz⁶⁰ zurück, die anhand einer umfassenden Literaturrecherche versucht haben, weltweit *unterschiedliche Rechtsfamilien* auf der Grundlage eines Sets an Kriterien zu definieren, in dem u.a. die historische Entwicklung, Rechtsquellen und Verwaltungsstrukturen berücksichtigt werden. Abbildung 3 zeigt, bezogen auf Europa, das Ergebnis ihrer Arbeit. Die Abbildungen 4 und 5 differenzieren in einem Schaubild präziser zwischen rechtlichen und administrativen Familien in Europa.

Angesichts der Bedeutung, die dem rechtlichen, konstitutionellen und administrativen Rahmen auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der einzelnen Planungssysteme zukommt, werden in diesem Teil des Kapitels die *Eckpunkte der einzelnen Familien* (rechtlicher, konstitutioneller und politisch-administrativer Rahmen) kurz skizziert, bevor in Teil B dann die nationalen Planungssysteme in ihren Systemfamilien kurz umrissen werden. Bei der Skizzierung der einzelnen Familien wird auf die Darstellung von Newman und Thornley⁶¹ zurückgegriffen, die auf die wesentlichen Inhalte reduziert wird.

⁵⁸ Healey, Patsy; Williams, Richard: „European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence“; in: *Urban Studies*, Vol. 30, Nos. 4/5, 1993, S. 701 f.

⁵⁹ Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 28

⁶⁰ Zweigert, K.; Kötz, H.: „Introduction to Comparative Law“; Clarendon Press, Oxford, 1987

⁶¹ Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 30-38

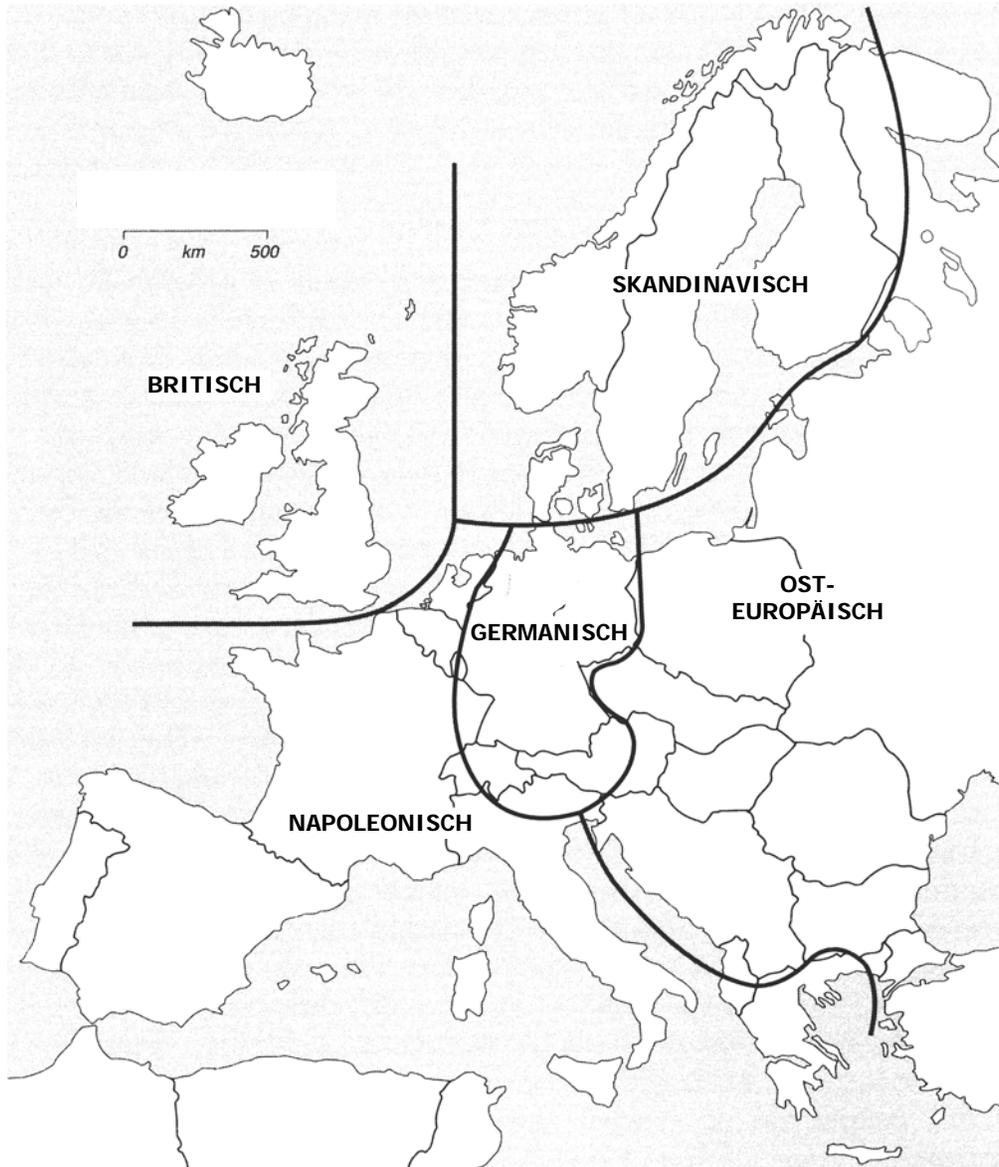


Abbildung 3: Gesamtübersicht der ‚rechtlichen und administrativen Familien‘ in Europa

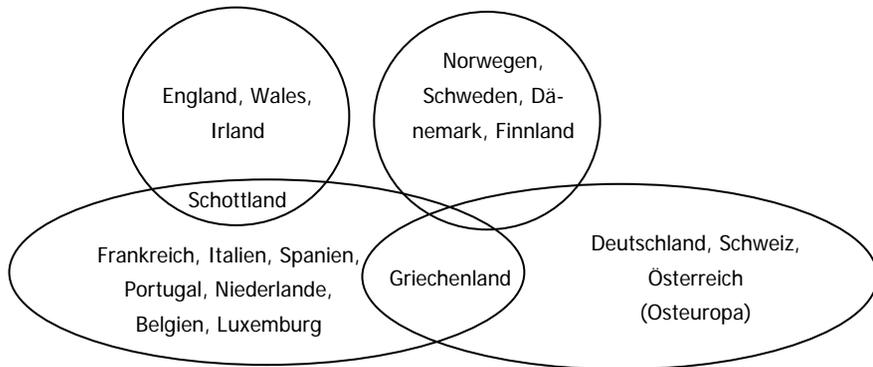


Abbildung 4: Darstellung der ‚rechtlichen Familien‘ in Europa

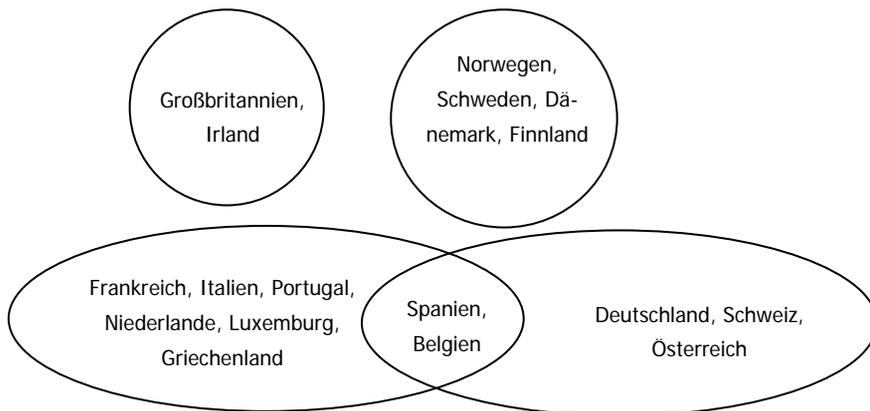


Abbildung 5: Darstellung der ‚administrativen Familien‘ in Europa

1. Die britische Familie

Rechtlicher Rahmen

Eine der maßgeblichen Eigenheiten der britischen Familie ist im sog. ‚*Common Law*‘ zu finden, einer Art Fallrecht (case law), das sich Fall für Fall in der tagtäglichen Rechtspraxis herausgebildet hat. Erfahrungen aus der Vergangenheit und Präzedenzfällen kommt im englischen Rechtssystem jene Bedeutung zu, die in Deutschland den umfassenden Gesetzes- und Regelwerken zugebilligt wird, in denen abstrakte Prinzipien und mögliche Fälle sozusagen ‚im Vorhinein‘ geregelt werden. Während Irland und Wales diese spezielle englische Lösung weitgehend übernommen bzw. parallel entwickelt haben, hat Schottland, das bis ins 18. Jahrhundert unabhängig war, durch die enge Bindung an Frankreich viele Elemente seines aus lokalen Gewohnheitsrecht und römischen Recht bestehenden Rechtssystems, trotz der späteren Einflüsse des englischen ‚*Common Law*‘, behalten.

(Politisch-)Administrativer Rahmen

Auch im Hinblick auf die Verfassung beschreiten die Engländer mit ihrer ‚*Unwritten Constitution*‘ einen Sonderweg in Europa. Aus Sicht der räumlichen Planung ist dabei von besonderer Bedeutung, dass es keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz der lokalen Ebene gibt und auch *kein Subsidiaritätsprinzip* wie es in den Föderalstaaten festgeschrieben ist, nach dem Aufgaben erst dann von einer übergeordneten Ebene übernommen werden sollen, wenn die lokale Ebene nicht in der Lage ist, die Aufgabe angemessen zu erfüllen. Die möglichen Folgen dieses Sonderwegs zeigten sich unter der Thatcher-Regierung, der es keine Probleme bereitete, in ein lediglich auf Traditionen beruhendes System einzugreifen und damit die lokale Ebene deutlich zu schwächen.

Das administrative System Großbritanniens und Irlands wird insgesamt als ‚*duales System*‘ beschrieben. Dabei kommt den ‚*Central Government Departments*‘ (Staatsministerien) die Rolle zu, der lokalen Ebene rechtliche und finanzielle Vorgaben zu machen und eine Überwachungsfunktion auszuüben. Die *lokalen Verwaltungseinheiten* sind auch finanziell *in starkem Maße abhängig* von der übergeordneten Ebene – eine Abhängigkeit, die sich in den 1980er und 1990er Jahren angesichts allgemeiner Finanzknappheit und noch intensiveren Kontrollen der Zentralregierung sogar weiter verstärkt hat.

2. Die napoleonische Familie

In der napoleonischen Familie versammeln sich nicht nur zahlenmäßig die meisten west- und mitteleuropäischen Länder, diese Gruppe weist auch eine *hohe Variationsbreite* auf.

Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen besteht aus *abstrakten Rechtsnormen*, denen ausgedehnte theoretische Überlegungen vorausgingen und -gehen. Indem abstrakte Prinzipien in Gesetzen kodifiziert werden, wird ein *umfassendes Regelwerk* geschaffen, das viele mögliche Fälle bereits im Voraus abdecken soll und von den Gerichten auf die realen Fälle entsprechend angewendet werden kann. Für die Entwicklung des napoleonischen Rechtsstils war die Einführung eines bürgerlichen Rechts in Frankreich 1804 *nach der französischen Revolution* von entscheidender Bedeutung, weil hier versucht wurde, das gesellschaftliche Leben in eine rationale Ordnung von Regeln und Gesetzen zu übertragen. Für die *Ausbreitung* dieses Stils waren *Napoleons Feldzüge* von großer Bedeutung. Dass dabei, wie etwa in den Niederlanden, lang etablierte unabhängige Rechtstraditionen zugunsten des napoleonischen Rechtsmodells rasch und relativ dauerhaft über Bord geworfen wurden, spricht letztlich auch für die Qualität dieser französischen Rechtsidee. Belgien, Luxemburg, Spanien, Italien und Portugal blieben dem napoleonischen Rechtssystem ebenfalls treu, auch wenn sie zum Teil nur sukzessive das Regel- und Gesetzeswerk übernahmen.

(Politisch-)Administrativer Rahmen

Im Gegensatz zur britischen Familie hat die *Kommune* in der napoleonischen Familie eine zumindest formal abgesicherte und auch historisch verankerte *Rolle als eine Art Basiselement des Staatsaufbaus*. Wenngleich die administrativen Strukturen zwischen den Ländern der napoleonischen Familie variieren, so sind die *Verknüpfungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene* in der Regel *sehr stark ausgebildet*. Dabei kommt etwa in Frankreich den Präfekten, die zwischen Zentralregierung und Kommunen agieren, eine besonders wichtige Rolle zu, weil sie unmittelbar von der Zentralregierung eingesetzt werden. Bis in die 1970er Jahre ernannten sie sogar die örtlichen Bürgermeister. Auch wenn die Bürgermeister jetzt vom Volk gewählt werden, bleiben die engen Verknüpfungen zwischen nationaler und lokaler Ebene über diese *national gesteuerte Mittelebene* erhalten. Solche Strukturen engmaschigen Verknüpfungen zwischen Zentralregierung und Kommunen prägen aber bei weitem nicht alle Länder in der napoleonischen Familie. Besonders Spanien und Belgien nehmen hier eine Ausreißerrolle ein, weil ihre regionale (und auch die kommunale) Ebene in den letzten Jahren und Jahrzehnten stark an Eigenständigkeit gewonnen hat.

3. Die germanische Familie

Rechtlicher Rahmen

In gewisser Hinsicht kann die germanische Familie als ein besonderer Ast der napoleonischen Familie verstanden werden. Beiden gemeinsam ist ein *stark kodifizierter rechtlicher Rahmen* (siehe Ausführungen oben), aber sie unterscheiden sich in ihrer historischen Entwicklung grundlegend. In Deutschland fehlte bekanntermaßen sehr lange Zeit eine staatliche Einheit mit einer Zentralmacht, wie Frankreich sie mit seinen Königen hatte. Die verschiedenen deutschen Kleinstaaten lehnten sich recht umfassend an das römische Recht an. Als die Aufklärung dann die Perspektive einer systematischen Rechtsordnung und die Möglichkeiten der entsprechenden Kodifizierung aufbrachte, nahmen die deutschen Juristen sie mit großem Eifer auf und setzten sie konsequent um. Weil sie dabei im Gegensatz zu Frankreich auf die Einflüsse einer umfassenden Revolution verzichten mussten, wurde die *deutsche Umsetzung intellektueller und abstrakter*. Im Ergebnis entstand ein viel bewundertes Rechts- und Gesetzeswerk, dessen Nachteil in der abstrakten und damit manchmal nur schwer verständlichen Formulierung der Gesetze liegt. Weil in West- und Mitteleuropa die meisten Länder ihre rechtlichen Rahmen zu der Zeit, in der die Deutschen den ihren formulierten, bereits entwickelt hatten, blieb die germanische Rechtsfamilie in Europa klein, wengleich ihr Einfluss auf Osteuropa durchaus hoch einzuschätzen ist. Darüber hinaus lehnten vor allem die Griechen ihr Rechtssystem sehr eng an das der germanischen Familie an, wohingegen die administrativen Strukturen Griechenlands weitgehend denen der napoleonischen Familie entsprechen.

(Politisch-)Administrativer Rahmen

Eine Besonderheit der germanischen Familie ist die *hohe Bedeutung der geschriebenen Verfassung*, in der der *föderale Staatsaufbau* und die Kompetenzen der einzelnen Ebenen detailliert geregelt sind. Dabei fällt die *Machtfülle der ‚Länder‘* auf, die z.B. in Deutschland unabhängig vom Bund agieren und bundesstaatliche Entscheidungen über den Bundesrat sogar mitbestimmen können. Der *Verwaltungsaufbau* kann im Einzelnen recht *komplex* sein, weil in Deutschland etwa neben Bund, Ländern und Gemeinden auch noch Landkreise existieren und als Sonderfall die Stadtstaaten. Die *Kommunen* sind als unterste Ebene des Staatsaufbaus ebenfalls formal weitgehend unabhängig (kommunale Selbstverwaltung), gleichzeitig gilt das Subsidiaritätsprinzip. In Österreich ist die Rolle der Länder weniger stark ausgeprägt, was auch auf die österreichische Geschichte zurückzuführen ist. In der österreich-ungarischen Kaiserzeit war die regionale Ebene direkt weisungsgebunden.

4. Die skandinavische Familie

Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen der skandinavischen Länder zeigt *starke Bezüge zur germanischen und napoleonischen Familie* auf. Räumlich bestand eine enge Verknüpfung zwischen Skandinavien und Deutschland, etwa durch die vielen schwedischen Studenten an deutschen Universitäten im 18. Jahrhundert. Wie auf den Rest Europas auch, hatte auf Skandinavien gleichzeitig die französische Revolution und die Modernisierung des rechtlichen Rahmens eine starke Wirkung. Hinzu kam dann aber eine weitreichende Zusammenarbeit skandinavischer Juristen untereinander bei der Formulierung des modernen Rechts, womit ein *ganz eigener, skandinavischer Einfluss* gewahrt blieb. Die pragmatische Einstellung der skandinavischen Juristen wurde in ausgesprochen klar und eindeutig formulierte Gesetzestexte übertragen, die zu einem zentralen Charakteristikum wurden. Ein vollständiges Gesetzeswerk ist unter diesen pragmatischen Zielsetzungen aber nie geschaffen worden, sodass sich letztlich *auch vereinzelt englische Elemente* im skandinavischen Recht finden.

(Politisch-)Administrativer Rahmen

Napoleonisches und germanisches Vorbild lassen sich bei den administrativen Strukturen eindeutiger und leichter erkennen als im Falle des rechtlichen Rahmens. *Zwischen nationaler Regierung und den Regionen* besteht eine ähnlich direkte, d.h. *abhängige und starke Bindung*, wie in der napoleonischen Familie üblich. Gleichzeitig wird die *kommunale Selbstverwaltung* großgeschrieben – sie ist einer der bedeutenden Eckpunkte skandinavischer Verfassungen, auch wenn die Kommunen in einigen Bereichen erst in den 1980er Jahren entsprechend umfangreiche Aufgaben und Rechte übertragen bekamen. An der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Stärkung haben ‚Gebietsreformen‘, die die Kommunen aus Effizienzgründen zu größeren Einheiten zusammenlegten, nichts geändert.

5. Die osteuropäische Familie

Den rechtlichen und politisch-administrativen Rahmen der Länder in der osteuropäischen Familie exakt zu definieren, fällt nach wie vor recht schwer. Die folgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei und haben einen *stark zusammenfassenden, exemplarischen Charakter*.

Bezogen auf das *Rechtssystem* ist eine Anlehnung an die kodifizierten Systeme der germanischen und napoleonischen Familie relativ eindeutig. Allerdings dominierten Fragen der Privatisierung und politische Turbulenzen (man denke etwa an die vielen unterschiedlichen Regierungen Polens seit 1989/90) sehr lange das Geschehen, sodass Rechtsanpassungen bis in Details hinein oftmals noch nicht vorgenommen werden konnten oder aber in recht zentralen Punkten *ständigen Änderungen unterworfen* waren bzw. sind.

Die zunächst wichtigere und drängendere Frage ist die nach einem *geeigneten Staatsaufbau*. Sie steht in fast allen osteuropäischen Staaten unter dem dunklen Schatten der Vergangenheit, sodass als Antwort auf die staatlich stark zentralisierte Vergangenheit fast automatisch mit *Dezentralisierung* geantwortet wird. Ungarn und Tschechien etwa besinnen sich dabei auf ihre österreichisch-ungarische Vergangenheit und versuchen sich zumindest im Prinzip an den Strukturen der germanischen Familie zu orientieren. Die *Selbstverwaltung der Kommunen* wird dabei grundsätzlich groß geschrieben, während eine regionale Ebene zwischen nationaler und kommunaler Ebene zunächst fast vollständig ausgeblendet blieb. Die mit viel Selbständigkeit ausgestatteten Kommunen haben es in vielerlei Hinsicht schwer. Sie müssen, im Gegensatz zu früher, viel mehr staatliche Leistungen (vor allem auch bürgernahe Dienstleistungen) übernehmen und diese möglichst professionell anbieten, gleichzeitig leiden gerade sie unter *massiven Finanzproblemen*. In Tschechien kommt als besonders schwerwiegendes Problem hinzu, dass als weitreichende Reaktion auf die Vergangenheit fast jede einzelne Siedlung zu einer eigenen selbständigen Kommune erklärt wurde. Eine tschechische Kommune hat im Schnitt nur 1800 Einwohner und dementsprechend große Probleme, ihre Aufgaben effizient erfüllen zu können. Die *regionale Ebene* wird mittlerweile *in den meisten größeren Ländern Osteuropas etabliert*. Dabei handelt es sich meistens um Institutionen, die *sehr eng an die nationale Ebene gebunden sind* (wie z.B. in Tschechien) und so eine Brücke zwischen Nationalstaat und Kommune herstellen sollen.

Somit spricht vieles dafür, dass sich in den osteuropäischen Ländern ein *kodifiziertes Rechtssystem* nach dem Vorbild der germanischen und napoleonischen Familie mit länderspezifischen Variationen ausbilden wird (wenngleich letztere sicher erst nach und nach deutlich werden können). Die *administrativen Strukturen* werden als wesentliche Elemente sowohl die *kommunale Selbstverwaltung* als auch eine *regionale Ebene* beinhalten, die in der Mehrzahl der Fälle nach dem Vorbild der napoleonischen Familie *eng an die nationale Ebene angebunden* sein wird. Dieses ‚hybride‘ System besteht in den Grundzügen bereits erfolgreich in der skandinavischen Familie. Gleichwohl sind Änderungen und eigene Wege in den jungen osteuropäischen Demokratien grundsätzlich möglich, denn für die Entwicklung von rechtlichen und administrativen Systemen sind zehn bis fünfzehn Jahre angesichts einer so umfassenden und fundamentalen Entwicklung ein ausgesprochen kurz bemessener Zeitraum.

B Die (Planungs-)Systemfamilien im Einzelnen

Wenngleich sich die Planungssysteme der verschiedenen europäischen Staaten aufgrund der diesbezüglich großen Bedeutung des rechtlichen, konstitutionellen und administrativen Rahmens in *Systemfamilien* einordnen lassen, zeichnet jedes einzelne Planungssystem bestimmte Eigenheiten aus, die nicht nur für das System selbst, sondern in der Zusammenfassung auch für die gesamte Familie kennzeichnend sind. Daher werden im Folgenden die *einzelnen Planungssysteme* in aller Kürze umrissen.

Grundlage der folgenden Darstellungen sind die modifizierten und auf die hier im Vordergrund stehenden Erklärungszusammenhänge hin orientierten *Ausführungen von Newman und Thornley*⁶² sowie die vor allem für die deutsche Bezeichnung der verschiedenen Plantypen wichtige Publikation von Schmidt-Eichstaedt et al.⁶³. Auf eine Darlegung der *Planungssysteme der osteuropäischen Familie* wurde aus drei Gründen *verzichtet*. Erstens unterliegen diese Systeme einer nach wie vor sehr raschen Entwicklungsdynamik, sodass es schwer fällt, einen Stand der Dinge zu umreißen, der die aktuelle Situation widerspiegelt. Zweitens ist fundierte Literatur über diese Systeme rar, was die Aufarbeitung zusätzlich erschwert und drittens sollen osteuropäische Planungssysteme im weiteren Verlauf dieser Arbeit keinen eingehenderen Betrachtungen unterzogen werden, sodass die nachfolgenden Teile von diesem Verzicht nicht in Mitleidenschaft gezogen werden.

1. Planungssysteme der britischen Familie

(1) Großbritannien

Das britische Planungssystem beruht auf einer Reihe von *Grundprinzipien*, die schon 1947 im *„Town and Country Planning Act“* fixiert wurden. Sie legen insbesondere die großen Funktionsbereiche der Planung mit der *„Development Control“* und der *„Central Government Supervision“* fest.

„Development Control“ meint die Entscheidungen lokaler Behörden über Bauanträge. Dabei ist eine ganze Reihe von Faktoren in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und auch die *„Development Plans“*, die in ihrer Form etwa unseren Bauleitplänen entsprechen, sind zu berücksichtigen. Allerdings sind diese *„Development Plans“* nicht bindend. Sie müssen zwar berücksichtigt werden, ihre Vorgaben können im Angesicht anderer materieller Erwägungen oder anders gelagerter vergleichbarer Fälle (*„Case law“*) aber auch missachtet werden. Wichtig für die *„Development Control“* sind aber auch die sog. *„Policy Guidelines“* der nationalen Ebene.

⁶² Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 42-75

⁶³ Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hg.): „Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union“ – Aufgaben der Kommunalpolitik 12; Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1995

Diese ist auch Entscheidungsinstanz, wenn etwa ein Antragsteller mit einer Development-Control-Entscheidung der lokalen Behörden nicht einverstanden ist. Insgesamt beruht diese System auf einem vergleichsweise *großen Einfluss der nationalen auf die lokale Ebene*, wobei die große Unverbindlichkeit lokaler Planungen und Entscheidungen (vor allem die Unverbindlichkeit der ‚Development Plans‘) auch eine *hohe Flexibilität und breite Interpretationsspielräume* gewährt. Die nationale Ebene kann ihren Einfluss dabei selbst festlegen. In der Regel ist diese Einflussnahme groß. Zumeist sind mehr als zwanzig der sog. ‚Planning Policy Guidelines‘ der britischen Regierung gültig, in denen themen- oder gebietsbezogen z.B. die Genehmigungsfähigkeit städtischer Shopping-Center genau geregelt ist. Über die sog. ‚Regional and Strategic Guidance‘ ist es der Regierung sogar möglich, für bestimmte Gebiete die räumliche Entwicklung relativ exakt und vor allem zwingend vorzugeben. Dass die britische Regierung mit diesen vielfältigen Möglichkeiten auch der Aufgabe einer ‚Central Government Supervision‘ (Überwachungsfunktion) nachkommt, steht außer Frage.

Die ‚Development Plans‘ sind in ‚Structure Plans‘ (angesiedelt bei den ‚Counties‘, dem deutschen Flächennutzungsplan entsprechend) und ‚Local Plans‘ (angesiedelt bei den ‚District Councils‘, dem deutschen Bebauungsplan entsprechend, aber nicht rechtsverbindlich) zu unterteilen. Für metropolitane Räume werden sogenannte ‚Unified Development Plans‘ erstellt, die die Funktionen eines ‚Structure‘ und eines ‚Local Plans‘ miteinander verbinden. Nachdem die Bedeutung dieser Pläne in den 1980er Jahren herabgestuft wurde, wurde sie durch den 1991 verabschiedeten ‚Planning and Compensation Act‘ wieder gestützt. Vor allem der ‚Local Plan‘ muss nun mehr Berücksichtigung in den Development-Control-Entscheidungen finden.

In *Schottland* versucht das ‚Scottish Office‘ als Schlüsselbehörde mit relativer Autonomie über die räumliche Planung in Schottland einen stärker strategischen orientierten Planungsansatz zu verfolgen, was sich auch in den ‚National Planning Guidelines‘ widerspiegelt, die die britische Planung insgesamt beeinflussen. Durch die gegenüber England anderen administrativen Strukturen haben in Schottland die dort wichtigen Regionen die Möglichkeit, mit ‚Regional Reports‘ ebenfalls Einfluss auf die räumliche Planung zu nehmen.

Nordirland als weiterer Sonderfall in Großbritannien ist dadurch gekennzeichnet, daß das ‚Northern Ireland Office‘ sowohl die Planungsaufgaben der lokalen Behörden als auch die wesentlichen Aufgaben der nationalen Ebene für Nordirland übernimmt.

(2) Irland

Ähnlich wie in England ist die *räumliche Planung in Irland* ebenfalls *stark zentralisiert* und enthält einige Elemente, die aus der starken Orientierung Irlands auf EU-Strukturfondsförderungen resultieren. So gibt es einen ‚National Development Plan‘, in dem vor allem jene Vorhaben verzeichnet sind, die mit EU-Mitteln unterstützt werden sollen. Lokale und nationale Behörden werden über acht Regionalbehörden miteinander verknüpft. Wenngleich ansonsten die Grundstrukturen bis auf Details dem englischen Vorbild entsprechen, werden Einsprüche gegen Entscheidungen der lokalen Behörden, etwa bei der Genehmigung von Bauvorhaben, einer Art *Expertenausschuss* (Planning Appeals Board) vorgelegt, der unabhängig von der irischen Regierung entscheidet.

2. Planungssysteme der napoleonischen Familie

(1) Frankreich

Das französische Planungssystem beruht auf dem nationalen Planungsrecht, dem sog. ‚*Code de l’Urbanisme et de l’Habitat*‘. Das Gesetz stammt aus den 1950er Jahren, wurde dann stetig weiterentwickelt und verändert, zuletzt in größerem Maße in den 1980er Jahren als neben der Ebene der ‚Départements‘ zwischen nationaler und kommunaler Ebene noch eine ‚regionale Ebene‘ eingeführt wurde. Trotz der beiden Zwischenebenen bleiben nationale und kommunale Ebene im französischen Planungssystem entscheidend. Die Staatsregierung in Paris hat dabei eine herausragende Rolle. Das zuständige Staatsministerium entwickelt nicht nur *nationale Regeln und Richtlinien für die räumliche Planung* und nimmt auf die Planung großer Infrastrukturvorhaben direkten Einfluss, sondern konnte in den 1960er und 1970er Jahren in sog. ‚Zones à Urbaniser en Priorité‘, also besonders wichtigen städtischen Entwicklungszonen, die dortigen Planungen direkt steuern. Bis Mitte der 1980er Jahre war es zudem gängige Praxis, dass bei sog. ‚grands projets‘ (Großprojekten, wie etwa große Bürovorhaben in Paris) der Präsident selbst Teile der Planung an sich zog. Je nach Staatsregierung konnten diese Möglichkeiten genutzt werden. Wenngleich diese extremen Eingriffe mit der ‚Regionalisierung‘ eingedämmt wurden, ist das zuständige Ministerium immer noch dadurch gekennzeichnet, dass es Büros in den meisten größeren Städten Frankreichs unterhält und die sog. *Präfekte*, die direkt an Paris gebunden sind, haben nach wie vor recht großen Einfluss auf die kommunale Planung.

Die noch junge *regionale Ebene* hat die Möglichkeit, nicht den Zwang, Entwicklungspläne für die 22 Regionen zu erstellen, was bisher nur wenige Regionen getan haben. Die ‚*Départements*‘ (die Ebene unterhalb der Regionen) haben außerhalb gewisser Infrastruktur- und Umweltfachplanungen nicht die Möglichkeit, auf Planungen der räumlichen Entwicklungen einzuwirken. *Flächennutzungspläne*, in Frankreich ‚*Schémas directeurs*‘ genannt, werden interkommunal erstellt, das heißt nur dann, wenn sich mehrere Kommunen dazu bereit erklären und nur in Abstimmung mit der nationalen Ebene. In 1990 gab es daher nur etwa 200 dieser Pläne in ganz Frankreich.

Wenngleich der *rechtsverbindliche Bebauungsplan* namens ‚POS‘ (Plan d’occupation des sols) ebenfalls nicht zwingend von den einzelnen französischen Kommunen zu erstellen ist, wird hiervon erheblich stärker Gebrauch gemacht. Auf der Grundlage dieser ‚POS‘ können die Kommunen sehr viel leichter eigenständig Entscheidungen über einzelne Bauvorhaben treffen und erhalten ein *Vorkaufsrecht* für Grundstücke, die in einem POS-Areal liegen und die öffentlich genutzt werden sollen. *Ohne einen ‚POS‘ ergeben sich stärkere Eingriffsmöglichkeiten für die nationale Ebene*. In jedem Fall prüfen die Präfekte, ob die ‚POS‘ eingehalten werden. Anderenfalls wird ein Gerichtsverfahren eingeleitet, was angesichts der häufiger auftretenden Planabweichungen im Süden Frankreichs dort öfter der Fall ist als im Norden.

(2) Luxemburg

Sehr einfach ist die räumliche Planung in Luxemburg angelegt. Auf der nationalen Ebene wird eine Art *Masterplan* („Programme directeur“) als strategischer Plan für 10 bis 20 Jahre verabschiedet. Dieser Plan ist nicht verbindlich, die Kommunen müssen ihre Pläne (General- und Detailbebauungspläne) aber aus ihm heraus entwickeln. Dies überwacht und begleitet eine Kommission. Bürgerbeteiligungen finden auf der kommunalen Ebene statt.

(3) Niederlande

Das Planungssystem der Niederlande umfasst drei administrative Ebenen, denen laut Verfassung klare Rollen zugewiesen sind. Auf der *nationalen Ebene* werden neben dem nationalen Planungsgesetz auch die sektoralen Planungsrichtlinien („Structuurschemas“) verfasst, die aus nationaler Sicht bedeutende Themen behandeln und klare Handlungsempfehlungen geben. Auf der Ebene der *Provinzen*, denen im Staatsaufbau die Rolle eines intermediären Koordinators zukommt, werden nationale Planungsgesetze und -richtlinien für eine Umsetzung durch die Kommunen in einen *Provinzialplan* („Streekplan“) übertragen. Dieser ist für die Verwaltung bindend und legt die zukünftige räumliche Entwicklung der gesamten Provinz fest. In den erst in den 1990er Jahren gegründeten *Regionalverbänden*, in denen vor allem urbane Regionen zusammengefasst werden, werden die provinziellen Aufgaben übernommen und eine Art *übergemeindlicher Strukturplan* bzw. Regionalplan erstellt, der ebenfalls das gesamte Gebiet umfasst. Die Gemeinden, deren Autonomie in der Verfassung nur vage festgeschrieben ist, erstellen mit dem *„Structuurplan“* (entspricht in etwa dem deutschen Flächennutzungsplan, keine bindende Rechtswirkung) und dem *„Bestemmingsplan“* (entspricht in etwa dem deutschen Bebauungsplan, verbindlicher Charakter) die Bauleitpläne.

Wie in Staaten der napoleonischen Familie üblich, unterliegen diese Pläne einer vergleichsweise engen Abstimmung mit den Provinzen, die den kommunalen Plänen zum Teil direkt zustimmen müssen. Die enge Verflechtung der drei beteiligten staatlichen Ebenen und die Mischung aus relativer Autonomie und recht umfassender Verknüpfung der einzelnen Ebenen untereinander kennzeichnet das niederländische Planungssystem. Dessen besonderes Merkmal ist eine *intensive horizontale Koordination zwischen einzelnen Fachressorts* auf den jeweiligen administrativen Ebenen. Zudem bestehen auf allen Ebenen *Partizipationsmöglichkeiten*. Aufgrund der eng verflochtenen Planungsebenen und der vielen Pläne in diesem flächenmäßig kleinen Land, sprechen Newman und Thornley⁶⁴ unter Bezug auf Dutt und Costa vom „most planned country in Europe“, was in den Niederlanden immer wieder Diskussionen über eine höhere Flexibilität des Systems auslöst. Andererseits muss aber auch der besondere Umgang des Staates mit Grund und Boden erwähnt werden. Die in den meisten Kommunen sehr *aktiv betriebene Bodenpolitik* führt dazu, dass z.B. die Stadt Amsterdam Mitte der 1990er Jahre im Eigentum von ca. 80% der gesamten Stadtfläche war. Boden- und Planungspolitik ergeben

⁶⁴ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 51

somit ein durchaus schlüssiges Gesamtbild, das auch in der napoleonischen Systemfamilie in dieser prägnanten Ausprägung weitgehend einmalig ist.

(4) Italien

Das italienische Planungssystem ist nicht nur von einer außergewöhnlichen Komplexität im Detail, sondern vor allem von *massiven Problemen in der Anwendung und Umsetzung* geprägt.

Eine schwierige Rolle nimmt im administrativen System Italiens die *nationale Ebene* ein, weil die Regionen in der Tradition der ehemaligen Teilstaaten relativ stark sind. Daher haben sie seit 1972 auch ein Mitspracherecht bei der Formulierung des nationalen Planungsrechts erhalten. Die nationale Planung geht nicht über das Verfassen von *Richtlinien und Planungsstandards* hinaus, Raumordnungspläne gibt es keine. Die *Regionen* verfassen ihrerseits *regionale Koordinierungspläne* (Piano territoriale regionale di coordinamento'), denen die untergeordneten Ebenen folgen müssen. Diese Pläne sind aber nur sehr allgemein gehalten und machen damit keine klaren und eindeutigen Vorgaben. Dafür wird auf der *Ebene der Provinzen bzw. Stadtverbände* (letztere nach einem neuen Gesetz aus dem Jahr 1990) eine Art *Strukturplan* bzw. provinzieller Raumordnungsplan erstellt (piano territoriale provinciale), der einen besseren und vor allem präziseren Rahmen für die Kommunen liefert bzw. liefern soll.

Die *Kommunen* sind vor allem für die Erstellung eines *Masterplans bzw. Generalbebauungsplans* verantwortlich (Piano regolatore generale). Dieser darf allerdings nicht mit dem deutschen Flächennutzungsplan verwechselt werden, da er z.B. über städtebauliche Gestaltung durchaus detaillierte Aussagen trifft. Das macht ihn *außerordentlich komplex* und eine Neufassung ist für die Kommune langwierig und kostenintensiv. Zur Umsetzung des Masterplans ist eigentlich ein *Detailplan* angedacht (Piano particolareggiato), allerdings wurden nur wenige tatsächlich entwickelt und verabschiedet. Stattdessen flankieren *verschiedene andere Arten von Plänen* den Masterplan, je nachdem ob es etwa um Stadterneuerung, Umlegung, die Anlage von Industriegebieten bzw. Einkaufszentren oder die Planung von Touristenaktivitäten geht. Zudem müssen Kommunen eine Bau-Satzung entwickeln (Regolamenti edilizi), die zusammen mit einer Art Umsetzungsplan für kleinräumige Areale (der mit dem Masterplan konform sein muss) die Grundlage für eine Baugenehmigung darstellen. Newman und Thornley⁶⁵ sprechen zurecht von einer *„fragmentation of the planning system“* und betonen, dass nur wenige Kommunen im Süden Italiens effektive Masterpläne entwickelt haben.

Das fragmentierte Planungssystem hat zusammen mit einem auf starkem Lobbyismus (bis hin zur Korruption) fußenden politischen System eine so außerordentlich *ineffektive räumliche Planung* in Italien geschaffen, dass katastrophale Folgen mitunter nicht abzuwenden sind. Als 1994 Unwetter im Nordwesten Italiens zu Erdbeben mit über 60 Todesopfern geführt haben, ergaben die Untersuchungen unter anderem, dass viele Gebäude ohne planungsrechtliche Grundlage erbaut waren. Dabei handelte es sich nicht um Einzelfälle, sondern um ganze

⁶⁵ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 51

Industriearale und Wohngebiete. Umgekehrt ist der *Dschungel an rechtlichen Fußangeln und verschiedenen Plänen* so groß, dass etwa für die Fußballweltmeisterschaft 1990 viele Entscheidungen mit räumlichen Wirkungen von der nationalen Ebene auf direktem Wege umgesetzt wurden, um erhebliche Verzögerungen zu vermeiden und die Stadien fristgerecht fertig stellen zu können. Beide Beispiele sprechen, bezogen auf die Effektivität des Planungssystems, Bände.

(5) Portugal

Das *Planungssystem Portugals* ist weitgehend *unterentwickelt*, was nicht zuletzt an der späten Etablierung einer demokratischen Regierung in den 1970er Jahren liegt. Das Ausmaß *illegaler räumlicher Entwicklungen* hat sich zwar seit den neuen Gesetzesinitiativen der demokratischen Regierung verringert, ist aber dennoch ein sehr relevantes Problem.

Was die einzelnen Planungsebenen betrifft, reiht sich Portugal weitgehend unauffällig in die napoleonische Familie ein. Die *nationale Ebene* legt räumlich exakt lediglich Straßen, wichtige Gebiete für die Landwirtschaft und die Umwelt fest. Daneben kontrolliert die portugiesische Regierung allerdings auch die kommunalen Pläne und in den Fällen, in denen diese nicht existieren, entscheidet das zuständige Ministerium über die jeweiligen lokalen Entwicklungen. Auf der *regionalen Ebene* finden sich achtzehn Bezirke, deren ‚Gouverneure‘ die Regierung in Lissabon repräsentieren. Hier werden *Regionalpläne* erstellt (‚Planos Regionais de Ordenamento de Território‘), die den Kommunen relativ genaue Vorgaben machen. Ferner sind *Büros* (sogenannte ‚GATs‘) eingerichtet worden, die die *Kommunen bei der lokalen Planung unterstützen* sollen. Diese lokale Planung ist in Portugal nämlich außerordentlich problematisch. So hatten 1993 nur 33 der insgesamt 305 portugiesischen Kommunen einen *Flächennutzungsplan* (‚Plano Director Municipal‘) erstellt. Aus ihm können dann *Detailpläne* abgeleitet werden (‚Planos de Urbanizacao und Planos de Pormenor‘), die rechtsverbindlichen Charakter haben. Genehmigt werden müssen diese Pläne von einer sogenannten *technischen Kommission*, die sich aus verschiedenen Behördenmitgliedern der übergeordneten Ebenen zusammensetzt.

Um den *illegalen räumlichen Entwicklungen* besser entgegenwirken zu können, wurden in besonders stark davon betroffenen Gebieten sog. ‚*Comissariados*‘ eingerichtet. Sie versuchen nicht nur die Entwicklungen besser zu überwachen, sondern unterstützen die kommunalen Planer bei der Erstellung von Plänen und versuchen teilweise Pläne zur Legalisierung illegaler Siedlungen selbst zu entwickeln. Kritiker des portugiesischen Planungssystems merken an, dass seit den 1970er Jahren mit der *zögerlichen Dezentralisierung* in der Tat Fortschritte erzielt wurden, wenngleich die Pläne, die für die kommunale Ebene vorgesehen sind, durch ihre strenge Form auch eine teilweise erwünschte Flexibilität nicht zulassen und nur mit großem Fachwissen erstellt werden können.

(6) Belgien

Die Umstrukturierung Belgiens von einem straff organisierten, zentralistischen Staatsaufbau zu *einem föderalen Aufbau mit drei relativ selbständigen Regionen* (Flandern, Wallonien und Brüssel) wirkt sich auch unmittelbar auf das Planungssystem aus. So ist die nationale Ebene im Grunde nicht mehr in die räumliche Planung involviert, abgesehen von national bedeutsa-

men, überregionalen Infrastrukturplanungen. Das alte System, in dem es drei Planungsebenen gab, litt vor allem daran, dass die Kommunen diese Pläne nur sehr begrenzt einsetzten: viele wurden von externen Büros erstellt und es mangelte dann an ihrer Implementation.

Nunmehr strukturiert sich jede Region selbst und dabei gehen die Regionen durchaus unterschiedliche Wege. In *Flandern* wurden *drei Ebenen* mit zwei Plänen eingeführt, einem Struktur- und daraus abgeleiteten Umsetzungsplänen auf der kommunalen Ebene. Im *Wallonien* und *Brüssel* wurden dagegen nur *zwei Ebenen* ausgebildet mit einem Struktur- bzw. Entwicklungsplan auf der oberen und rechtsverbindlichen Detailplänen (quasi Flächennutzungs- und detaillierte Bebauungspläne) auf der kommunalen Ebene. Darüber hinaus wird innerhalb der neuen Strukturen der *kooperativen Handhabung interregionaler Planungen* große Bedeutung zukommen. Inwiefern sich die *Effektivität der lokalen Planung* durch die Restrukturierungen verbessert, bleibt abzuwarten.

(7) Spanien

Das spanische Planungssystem wird ebenfalls von den politischen Veränderungen des Staats dominiert. Eigentlich in napoleonischer Tradition stehend, hat Spanien sich mittlerweile einer *eher föderalen Richtung* zugewandt.

Mit dem in den 1950er Jahren verabschiedeten Planungsrecht, das vergleichsweise stark zentralisiert war, konnte nicht angemessen auf das starke Städtewachstum der 1960er und 1970er Jahre reagiert werden. Die Folge waren auch in Spanien *illegale räumliche Entwicklungen*, die durch politische Rivalitäten und Korruption noch begünstigt wurden. Mitte der 1970er Jahre wurden Versuche unternommen, das Planungsrecht umfassend zu reformieren, fast zeitgleich endete das Franco-Regime.

Basierend auf der neuen, demokratischen Verfassung von 1978 wurde unter anderem eine *stärker föderal geprägte Staatsstruktur* entwickelt, mit konkreten Wirkungen auf das Planungssystem. So führte die den *17 Regionen zugestandene Autonomie* dazu, dass die meisten von ihnen eigene Planungsrichtlinien und Regionalpläne aufstellten. Inwieweit sie dabei an Vorgaben der Regierung in Madrid gebunden sind, blieb wie die gesamte Autonomiefrage allerdings strittig und führte in den 1990er Jahren zu Gesetzesänderungen und Gerichtsklagen der Regionen. Wenngleich die jeweilige Ebene stets an die Pläne der übergeordneten Ebene gebunden ist, zeigt die Realität, dass es in Spanien Mitte der 1990er Jahre noch immer *keinen nationalen Raumordnungsplan* gab (obwohl gesetzlich vorgesehen), und auch die Regionen sind mit der Aufstellung ihrer Pläne sehr langsam. Dies erweitert das Handlungsspektrum der *Kommunen*, die auf einen *Generalplan* („Plan general“), der unserem Flächennutzungsplan vergleichbar ist, und auf *Detailpläne* („Estudios de detalle“), die im Wesentlichen unseren Bebauungsplänen entsprechen, zurückgreifen können. Weil Generalpläne nicht von allen Kommunen erarbeitet werden konnten, wurde die Möglichkeit geschaffen, über sog. *subsidiäre Planungsvorschriften* („Normas subsidiarias de planeamiento“) mit geringerem Aufwand ähnliche Festlegungen zu treffen wie mit einem Generalplan. Hinzu kommt, dass sich Kommunen unter 50.000 Einwohner in *regionalen Planungsverbänden* zur Erstellung des Generalplans zusammenschließen, sodass nur Provinzhauptstädte und Städte über 50.000 Einwohner für die

Erstellung allein verantwortlich sind. Die Regionalverwaltungen überprüfen die Generalpläne, ob sie geltendem Recht und übergeordneten Plänen entsprechen.

Wenngleich Verbesserungen im spanischen Planungssystem und der Planungspraxis gegenüber der Zeit vor Mitte der 1970er Jahre erkennbar sind, was nicht zuletzt auch auf *strengere Baugenehmigungsverfahren* und *schärfere Kontrollen* zurückzuführen ist, so liegen die Schwächen nach wie vor in einer schwach ausgeprägten überkommunalen Raumordnungsplanung und einer tendenziellen Überforderung der Kommunen mit den vorgeschriebenen Planverfahren.

(8) Griechenland

Hauptmerkmal des griechischen Planungssystems ist seine *ständige Veränderung*, weil in Griechenland *kein politischer Konsens über räumliche Planung* herrscht und so gut wie jeder Regierungswechsel umfassende Gesetzesänderungen hervorbringt und andere politische Leitideen umgesetzt werden sollen. Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern existiert damit in Griechenland eine relativ breite Allianz, die sich gegen jede Form der räumlichen Planung richtet und die auch Teile der staatlichen Verwaltung, Grundeigentümer, Developer und einzelne einflussreiche Planungsexperten umfasst.

Das Ergebnis ist ein zum Teil *diffuses Planungssystem*, das aufgrund der zahllosen Gesetzesinitiativen der verschiedenen Regierungen komplex und unübersichtlich ist. Die kurzgefasste formale Betrachtung der einzelnen Ebenen weist auf diese tiefgreifenden Probleme nicht hin: auf *nationaler Ebene* soll ein nationales Raumordnungsprogramm erstellt werden (das bis heute nicht existiert), die *Regionalverwaltungen* können sog. Raumordnungsstudien verfassen (sie dienen v.a. zur Programmierung von EU-Strukturfondsinitiativen) und die *lokale Ebene*, die Präfekturen und Kommunen umfasst, ist für die Aufstellung von einem vorbereitenden Bauleitplan (*Geniko poleodomiko shedio*) und verbindlichen Bauleitplänen (*Poleodomiki meleti*) zuständig. Diese Kompetenzen wurden der lokalen Ebene aber erst 1983 zugestanden, mit dem Ziel, die *Dezentralisierung* zu fördern und eine *Bürgerbeteiligung* einzuführen, da vorher die nationale Regierung jegliche lokale Planungen überwachte und kontrollierte. Während die Planotypen erhalten blieben, änderte sich mit der griechischen Wirtschaftskrise in 1986 und der neokonservativen Regierung nach 1992 die Entwicklungsrichtung allerdings wieder zurück zu mehr Zentralisierung.

Neuere Initiativen der griechischen Regierung gegen Ende der 1990er Jahre versuchten dann das Planungssystem grundlegend zu verbessern, einen verlässlichen Gesetzesrahmen zu schaffen und die immer noch vorhandene extrem starke Zentralisierung zu überwinden. Ob dies gelingen wird, ist allein schon deshalb fraglich, weil die griechische Planung in der Praxis auch aufgrund der diffusen Rahmenbedingungen weitgehend *vage und unprofessionell* betrieben wird.

3. Planungssysteme der germanischen Familie

(1) Deutschland

Das deutsche Planungssystem ist im europäischen Kontext durch einen überaus *strengen gesetzlichen Rahmen* und eine eindeutig *dezentrale Entscheidungsstruktur* geprägt. Das System wird dementsprechend sowohl dadurch bestimmt, dass alle Pläne gegenüber übergeordneten Plänen konform sein müssen und gleichzeitig das Subsidiaritätsprinzip gilt. Demnach hat der *Bund* lediglich *rahmensetzende Funktionen* mit der Etablierung und Weiterentwicklung nationaler (Planungs-)Gesetze und dem Erlassen von allgemeinen Richtlinien, nach denen u.a. gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen gewährt werden sollen. Die *Länder* nehmen mit eigenen Planungsgesetzen und Entwicklungsplänen bzw. Regionalplänen stärkeren direkten Einfluss auf die räumliche Planung. Trotz allgemeiner Ähnlichkeit werden hier auch Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern deutlich. Die wesentlichen Planungen der *Gemeinden* sind allerdings im national geltenden Baugesetzbuch geregelt und konzentrieren sich vor allem auf die *Erstellung von vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplänen*. Inhaltlich agieren die Kommunen bei der Erstellung dieser Pläne *völlig selbständig*, weil die Länder nur die Einhaltung rechtlicher Normen und keine Inhalte als solches kontrollieren. Das gesetzliche Regelwerk ist in Deutschland sehr komplex angelegt, sodass es ein *breites Spektrum an Instrumenten* gibt, die von der Kommune eingesetzt werden können. Seit Ende der 1980er Jahre wurde dieses Instrumentarium vor allem bezüglich jener Instrumente erweitert, die eine *größere Flexibilität* versprechen (vorhabenbezogener Bebauungsplan etc.). Ein weiterer Trend, der sich ebenfalls seit einigen Jahren immer deutlicher abzeichnet, ist die *Zunahme interkommunaler Organisationen* (Regional- oder Planungsverbände), an die die Kommunen zum Teil Planungsaufgaben delegieren.

(2) Österreich

Das österreichische Planungssystem ähnelt genauso wie der politisch-administrative Staatsaufbau sehr stark dem Nachbarn Deutschland. Der Bundesstaat hat neun unabhängige *Länder* und den *Kommunen* wird ebenso wie in Deutschland das Recht auf Selbstverwaltung zugestanden. Auf der *nationalen Ebene* werden vor allem programmatische Leitlinien aufgestellt, während die Länder mit eigenen Planungsgesetzen, vor allem aber *Regionalplänen* den Kommunen grobe Anhaltspunkte für die räumliche Entwicklung geben. Mit *Bauleitplänen*, die weitgehend den deutschen entsprechen, planen die Kommunen dann auf ihrem Gebiet.

(3) Schweiz

Auch das Schweizer Planungssystem hat sehr starke Ähnlichkeit mit dem deutschen System, wengleich hier einige Unterschiede zutage treten. So hat die *Schweizer Bundesregierung* nach dem ‚Bundesgesetz zur Raumplanung‘ von 1980 die Aufgabe, auch die Planungen der 26 grundsätzlich selbständigen Schweizer Kantone zu koordinieren. Weil dies in der Praxis aber nicht besonders erfolgreich funktionierte, verabschiedete man 1995 mit den ‚Leitlinien der

Schweizer Raumplanung' ein *Rahmenwerk für die Schweizer Kantone*, das mit der Entwicklung einer ‚Swiss City‘ von drei Millionen Einwohnern im Städtedreieck Zürich-Basel-Bern auch als Reaktion auf den europäischen Standort- und Städtewettbewerb zu werten ist. Neben dem Bundesgesetz formulieren die *Kantone* aber ihre eigenen Planungs- und Baugesetze und stellen *Raumpläne* für jedes Kanton auf, die auch für die *Kommunen* bindend sind. Letztere setzen eine Art Flächennutzungsplan als zentrales Planungsinstrument ein, da er auch für Grundeigentümer verbindlich ist und durch weitere Detailpläne und Regulationen konkretisiert werden kann.

4. Planungssysteme der skandinavischen Familie

(1) Dänemark

Im dänischen Planungssystem spiegelt sich einerseits der dezentrale Staatsaufbau und das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung wider, andererseits sind die *Möglichkeiten der nationalen Ebene umfassender als etwa in Deutschland*. So kann die dänische Regierung mit Direktiven („Landsplandirektiver“) einzelne Bereiche der räumlichen Planung in einer bestimmten Weise regeln, gegen Regional- und Kommunalpläne ein Veto einlegen und über zahlreiche Pilotprojekte der kommunalen Planung Impulse geben.

Auf der Ebene der ‚*Kreise*‘ (Amtsrad) und kreisfreien Städte werden *Regionalpläne* („Regionalplanskitse“) aufgestellt, sie bilden das Bindeglied zwischen nationaler und kommunaler Ebene. Die Stärke der 275 dänischen *Kommunen*, die die *Planungshoheit* innehaben, liegt auch darin begründet, dass sie durchschnittlich 20.000 Einwohner zählen – mehr als in den meisten anderen europäischen Ländern. Im Sinne des deutschen Flächennutzungsplans erstellen die dänischen Kommunen einen ‚*Kommuneplan*‘, der alle vier Jahre überarbeitet werden muss und in dem vor allem politische Richtungsentscheidungen und strategische Planungsansätze einfließen. Ein *verbindlicher Bauleitplan* (Lokalplan) präzisiert den ‚*Kommuneplan*‘ vor allem bei neuen Gebietsentwicklungen, er kann aber genauso gut zum Schutz historischer Stadtkerne oder zur Kontrolle einzelner Ansiedlungen im ländlichen Raum genutzt werden. Diese Flexibilität vermeidet eine große Zahl flankierender Pläne und Planverfahren. *Partizipation* erfolgt auf allen Planungsebenen zum einen über die direkte Beteiligung der Bürger, aber auch über ein besonderes Verfahren der repräsentativen Demokratie, indem nämlich der ‚*Kommuneplan*‘ und die ‚*Regionalplanskitse*‘ alle vier Jahre, jeweils nach den Wahlen, überarbeitet werden müssen.

(2) Schweden

Das schwedische Planungssystem war bis in die späten 1980er Jahre hinein vergleichsweise stark zentralisiert. Seit den 1970er Jahren wurden allerdings bereits Debatten über die *Vereinfachung des Systems*, *Dezentralisierungsmöglichkeiten* und *mehr Partizipation* geführt. Erst 1987 traten sowohl das Gesetz über die natürlichen Ressourcen als auch das neue Planungs- und Baugesetz in Kraft. Im ersten der beiden Gesetze ist unter anderem geregelt, für welche

Sachverhalte von nationalem Rang die Regierung in Stockholm noch zuständig ist (z.B. ökologisch wertvolle Gebiete oder die Wahl von Kraftwerksstandorten). Nur in den dort festgelegten Punkten kann die Regierung in die Planungen der Kommune eingreifen, deren umfassende Planungshoheit in dem oben erwähnten Planungs- und Baugesetz festgeschrieben wurde.

Die große *Selbständigkeit der Kommunen* in der räumlichen Planung, die in Schweden als ‚Planungsmonopol‘ beschrieben wird, geht auch darauf zurück, dass die *regionale Planungsebene* in Schweden vergleichsweise schwach ausgeprägt ist, und ihre großräumigen Vorgaben nicht bindend für die Kommunen sind. Die Kommunen selbst verfügen mit einem ‚Übersichtsplan‘ und daraus abgeleiteten ‚Detailplan‘ nunmehr über ein *zweistufiges Plansystem*, das in etwa mit dem deutschen vergleichbar ist. Die ersten nach 1987 erstellten ‚Übersichtsplans‘ litten unter einer gewissen Ungenauigkeit, mit der die Kommunen versuchen, sich möglichst viel Flexibilität bei der konkreten Planung zu erhalten. Ende der 1990er Jahre wurde damit begonnen, nach Wegen zu suchen, die Aussagekraft dieser Pläne zu erhöhen. In Gebieten, für die keine ‚Detailplans‘ aufgestellt wurden, gelten seit 1987 *spezielle Gebietsregelungen*, die ebenfalls verbindlich (übergeordnete) Planungsziele sichern. Sie beziehen sich in der Regel aber nur auf wenige, einfachere Fälle wie etwa die Anlage von Ferienhäusern oder Campingplätzen.

(3) Norwegen

Ähnlich wie in Schweden wurde auch in Norwegen das Planungssystem Mitte der 1980er Jahre einem *weitreichenden Wandel* hin zu mehr *Dezentralisierung* unterzogen, sodass auch in Norwegen die Kommunen jetzt eine weitreichende Planungshoheit genießen. Auf der *nationalen Ebene* werden folglich nur noch Regelungen für jene Bereiche getroffen, die von nationalem Interesse sind. Die ersten konkreten räumlichen Pläne werden auf der *regionalen Ebene* aufgestellt (‚fylkesplan‘), sie liefern aber eher grobe Richtlinien vornehmlich in jenen Bereichen, in denen der Staat selbst investiert, wie Krankenhäuser oder Straßen. Auf der *interkommunalen Ebene*, etwa im Großraum Oslo, wurde schon in den 1960er Jahren ein Gesetz erlassen, das die Gemeinden zur kooperativen Erstellung von eigenen, *regionalen Raumordnungsplänen* verpflichtete. Dies wurde aber in den 1970er Jahren schon wieder abgeschafft – zu ernüchternd waren die Ergebnisse. Damit wird deutlich, dass die norwegischen *Kommunen* auf ihre Autonomie und eigenständige Planungspolitik schon vor 1986 Wert legten, als ihnen das neue Planungs- und Baugesetz mit dem ‚Kommuneplaner‘ und dem ‚Regulierungsplan‘ jene beiden Planarten mit den umfassenden Bindungswirkungen zusicherte, wie wir es in Deutschland ähnlich kennen. Die Norweger teilen den Flächennutzungsplan (‚Kommuneplaner‘) seit 1986 allerdings in einen langfristiger angelegten strategischen Teil, der nur alle zwölf Jahre neu aufgestellt werden soll, und einen etwa vierjährigen Aktionsplan, mit dem die jeweilige Kommune direkteren Einfluss auf die räumliche Entwicklung nehmen kann. Im Unterschied zu Deutschland wird der ‚Kommuneplaner‘ nicht für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt, da sich diese ehemals in Norwegen vorhandene Regelung schon in den 1960er Jahren, aufgrund der teilweise extrem dünnen Siedlungsdichte, als wenig praxisnah herausgestellt hat.

(4) Finnland

Finnlands Entwicklung ist in den Grundzügen mit denen in Schweden und Norwegen zu vergleichen. Der Trend zu *Dezentralisierung* und *Selbstverwaltung der Kommunen* wurde hier 1990 in ein neues Bau- und Planungsgesetz gegossen, das gleichzeitig flexible Arrangements auf kommunaler Ebene explizit zulässt. Die im Jahr 1993 folgende Überarbeitung dieses Gesetzes legt Schwerpunkte der finnischen Planung auf die Umwelt, eine nachhaltige Entwicklung und weiter gefasste Partizipationsmöglichkeiten. Betrachtet man das Ausmaß dieser Regelungen scheint es nur schwer nachvollziehbar, dass das 1958 erlassene Gesetzeswerk, das die Raumplanung regelte, sehr strikt auf die Durchsetzung nationaler Planungsvorstellungen von oben nach unten mit einem hierarchischen System von Plänen gesetzt hat. In der Realität hat sich dieses zentralistische System aber nie in Reinkultur entwickelt, weil schon immer die Kommunen lokale Bedürfnisse am unmittelbarsten aufnehmen und umsetzen konnten. Der kommunale Strukturplan („Yleiskaava“) und der verbindliche Bauleitplan („Asemakaava“) erlangten als unterste Planebenen schnell zentrale Bedeutung. Ebenfalls aus dieser Zeit wurde der Regionalplan übernommen, der mittlerweile von *regionalen Planungsgemeinschaften*, die von den Kommunen gebildet werden, aufgestellt wird. Die *Provinzen* überwachen als Gebietskörperschaften heute weitgehend nur noch die Berücksichtigung nationaler Belange in den regionalen und kommunalen Plänen.

C *Darlegung der wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der europäischen Planungssysteme*

Teil B dieses Kapitels hat deutlich gemacht, dass sich die Zuordnung einzelner Staaten zu rechtlichen und administrativen Familien auch auf die Einordnung der Planungssysteme in entsprechende *Systemfamilien* übertragen lässt. Diese Systemfamilien unterscheiden sich hinsichtlich der *inneren Homogenität*, die in der germanischen und skandinavischen Familie recht groß und vor allem in der napoleonischen Familie vergleichsweise gering ist.

Nichtsdestotrotz wird mit der Idee der Systemfamilien zunächst vor allem deutlich, wie weit die britische Familie – und hier explizit England – von den übrigen Planungssystemen in Europa entfernt ist. Das *englische Rechtssystem* mit seinem Fallrecht findet eine recht genaue Entsprechung in einem Planungssystem, das als auffallendstes Merkmal *keinen unmittelbar verbindlichen Bauleitplan* auf der lokalen Ebene kennt, sondern dessen ‚Local Plans‘ in eine breit angelegte, den gesamten Fall und alle weiteren, relevanten Sachverhalte einschließende Entscheidung lediglich mit einfließen, wenn auch mit etwas stärkerem Gewicht als früher. Wie das englische Fallrecht, so müssen die Stadtplaner bei der *planungsrechtlichen Beurteilung von beantragten Vorhaben* insbesondere ähnlich gelagerte Fälle in Betracht ziehen, weil sich der Antragsteller explizit auf einen solchen Fall berufen und so sein Vorhaben unter Umständen durchsetzen kann⁶⁶. Die Konsequenz ist in der Planungspraxis ein in Europa einmaliges System, in dem *Kommune und Vorhabenträger* sich zunächst weniger wie Partner, sondern wie Wettbewerber gegenüberstehen, die danach trachten, die jeweilige Situation (den jeweiligen Fall) zu ihren Gunsten auszulegen und zu entscheiden. Als offenkundigen Beleg für diese spezielle Situation führen Newman und Thornley⁶⁷ die weit verbreitete Diskussion eines Vorhabens zwischen der kommunalen Planungsbehörde und den Anwälten des Bauherren an. Dabei wird die Bewertung der aktuellen Situation auf der Grundlage ähnlich gelagerter, vergleichbarer ‚Fälle‘ vorgenommen. Mit diesen Verhandlungen werden also zunächst die Kräfteverhältnisse bestimmt, um auf der dadurch entstehenden Grundlage auch über die Verwendung des Planungswertzuwachses zu diskutieren. In den anderen hier betrachteten europäischen Planungssystemen, die in der überwiegenden Mehrzahl mit einem *verbindlichen Bauleitplan* operieren, sind die Machtverhältnisse und damit vor allem die Machtposition der Kommune in der Regel schon im vorhinein geklärt, sodass Bauherren bzw. Investoren von vornherein einen eher partnerschaftlichen Ansatz wählen. Des Weiteren zeigt die britische Systemfamilie als einzige eine *Kombination aus hohem Zentralisierungsgrad* und gleichzeitigem *Fehlen einer regionalen Planungsebene*. Damit kann die nationale Ebene etwa mit ihren ‚Planning Policy Guidance Notes‘ direkt auf die in ihrer Autonomie eingeschränkten Kommunen

⁶⁶ Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 71

⁶⁷ vgl. ebenda, S.71

einwirken. Keine andere Systemfamilie hat sich Dezentralisierungsbestrebungen bisher so klar und weitgehend widersetzt wie die britische.

Deutlicher treten die *Dezentralisierungstendenzen* in der traditionell zentralistisch orientierten napoleonischen Systemfamilie zutage. Als verbindendes Element der Planungssysteme in dieser Familie gelten nationale Planungsgesetze und eine Hierarchie von Plänen, die sich über alle politisch-administrativen Ebenen erstrecken. Als spezielles Charakteristikum weisen die meisten der Systeme in dieser Familie eine Verknüpfung aus nationaler zentralistischer Kontrolle und der Bewältigung lokaler Planerfordernisse mit kommunalen Planungsverwaltungen auf. *Dezentralisierungsbestrebungen* reduzieren zumeist die nationale Kontrolle und spannen ein weites Feld auf, in der nicht nur vertikalen Kooperationen über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg, sondern auch horizontalen Kooperationen, z.B. mit Investoren, eine neue, besondere Bedeutung zukommt. Die Größe dieser Familie führt – wie oben angedeutet – zu vergleichsweise *weitreichenden Differenzierungen*, die sich vor allem in einer Nord-Süd-Spaltung ausdrückt. Während Frankreich (sowie Luxemburg) und die Niederlande mit *formalisierten und systematisierten* politisch-administrativen und rechtlich eindeutigen ‚Arrangements‘ ihre Planungssysteme gestalten (= ‚Nördliche Gruppe‘), sind z.B. in Italien und Griechenland *fragmentierte und außerordentlich komplexe Systeme* entstanden, die vor allem von einer nur unzureichend bis kaum funktionierenden räumlichen Planung zeugen. Letzteres gilt auch für Portugal, dessen Entwicklungsrückstände durch die eingeleiteten, relativ klaren rechtlichen Regulationen sukzessive bewältigt werden könnten (südliche Gruppe). Als *dritte Gruppe* in der napoleonischen Familie lassen sich Spanien und Belgien identifizieren, die mit ihrem voranschreitenden Regionalismus sich immer *stärker föderalen Strukturen* und damit spezifischen Regulationsmustern der germanischen Gruppe nähern (föderale Gruppe). Die Gliederung der napoleonischen Familie in diese drei Gruppen ist vor allem deshalb von besonderer Relevanz, weil sich in der zweiten hier beschriebenen Gruppe (Italien, Griechenland, Portugal) jene Länder befinden, in denen räumliche Planung im Hinblick auf ihre tatsächliche Effektivität weit hinter den europäischen Durchschnitt zurückfällt, was die illegalen baulichen Entwicklungen in diesen Ländern mehr als deutlich machen.

Die germanische Familie ist von ausgesprochener Klarheit geprägt, sowohl im Hinblick auf die *innere Homogenität* als auch in Bezug auf ihre beiden Hauptcharakteristika: ausgefeilte und strikt angewandte, in nationalen Gesetzen festgeschriebene Regulationen sowie einen föderalen Staatsaufbau, der durch eine vergleichsweise starke regionale Ebene (die deutschen ‚Länder‘, mit eigenen Gesetzen und räumlichen Plänen) sowie die kommunale Planungshoheit auf das Planungssystem direkt ausstrahlt.

Die skandinavische Familie weist als Hauptmerkmal einen *bemerkenswerten und consequenten Wandel* von einem tendenziell eher zentralistisch angelegten zu einem sehr stark *dezentralen System* in den 1980er und 1990er Jahren auf. Weil der Einfluss der nationalen Ebene und die Planungskompetenzen der regionalen Ebenen auf ein Minimum reduziert wurden, verfügt die skandinavische Familie sicher über die am *weitesten vorangeschrittene Dezentralisierung aller Systemfamilien*. Die nunmehr durchgängig vorzufindende, *weitreichende Autonomie der Kommunen* erinnert stark an die germanische Systemfamilie. Daher ist in der germa-

nischen wie auch in der skandinavischen Systemfamilie mit großer Konsequenz und Einheitlichkeit die kommunale Planung mit zwei Planebenen – einem vorbereitenden und einem verbindlichen Bauleitplan – ausgestattet. Die Erstellung des *verbindlichen Bauleitplans* ist in beiden Systemfamilien der zentrale Ausgangspunkt weitreichender Verhandlungen der Kommunen mit Bauherren und Investoren, die aufgrund der Verbindlichkeit des Instruments und der damit den Kommunen zugestandenen Machtposition zumeist von vornherein partnerschaftlicher Natur sind: ohne einen entsprechenden Beschluss der Kommune kann ein Investor sein Vorhaben in der Regel nicht verwirklichen.

In der *Gesamtbetrachtung* werden damit Unterschiede und Gemeinsamkeiten mehr als deutlich. Strukturell betrachtet steht die *britische Systemfamilie* in fast jeder Hinsicht deutlich entfernt von den anderen Familien. Im Hinblick auf ein erfolgreiches und effektives Funktionieren der jeweiligen Planungssysteme entfernt sich die *südliche Gruppe der napoleonischen Familie* ebenfalls stark von den anderen Systemfamilien.

Anhand der *beiden Kriterien Zentralität und Flexibilität* lassen sich die Planungssysteme untereinander vergleichsweise gut weiterführend unterscheiden:

Zentralität meint in diesem Zusammenhang den Einfluss übergeordneter, also zentraler Staatsebenen auf die kommunale Planung. Als sehr dezentral sind demnach die Planungssysteme der *germanischen Familie* einzustufen, da übergeordnete Ebenen die Autonomie der Kommunen bei der Erstellung der Bauleitpläne nur vergleichsweise geringfügig beeinflussen (z.B. durch übergeordnete Regionalpläne) und darüber hinaus auf die Inhalte z.B. der Bebauungspläne keinen direkten Einfluss nehmen. Aufgrund der teilweise noch schwächer ausgeprägten Rolle der regionalen Ebene in den skandinavischen Ländern, bei ähnlich ausgeprägter Autonomie der Kommunen, wird man die *skandinavische Familie* als noch dezentraler einstufen. Die *napoleonische Familie* weist hingegen naturgemäß einen relativ starken Einfluss der nationalen Ebene bis hinunter zur kommunalen Ebene auf. Diese Einflussnahme hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend abgeschwächt (z.B. Frankreich) und kann in einigen, vor allem kleineren Ländern (wenn auf der nationalen Ebene konsensorientiert vorgegangen wird) auch als sehr förderlich gewertet werden (z.B. Luxemburg und die Niederlande). Die Zentralität als solches ist aber in jedem Fall stärker ausgeprägt als in der germanischen oder gar skandinavischen Familie. Belgien und Spanien fallen mit ihrer föderalen Orientierung und einer, weitgehend unabhängig von der nationalen Ebene agierenden, regionalen Ebene zunehmend aus dieser Klassifizierung heraus und die südeuropäische Teilgruppe zeigt hier ohnehin ein uneinheitliches Bild, das nicht zuletzt den vielen Schwierigkeiten in dieser Gruppe geschuldet ist. Die *britische Familie* schließlich, von Dezentralisierungstendenzen weitgehend unberührt geblieben und ohne regionale Ebene ausgestattet, weist die stärkste Zentralität in Europa auf. Die ausgeprägten Eingriffsmöglichkeiten der nationalen Ebene, sowohl indirekt als auch direkt, sind umfangreich.

Diese Stufung der Zentralität kann ganz und gar nicht auf das Ausmaß an *Flexibilität* übertragen werden, das in den einzelnen Systemfamilien vorherrscht. Flexibilität ist hier vor allem als Gradmesser der per Gesetz gewährten Verbindlichkeit oder Unverbindlichkeit der öffentlichen Planung definiert (hier allerdings ausschließlich im positiven Sinne, d.h., dass eine nachlässige

Handhabung bestehender, strenger Regeln hier nicht als Flexibilität gewertet wird!). Das stark zentralisierte *britische System* ist vor allem aufgrund des generell unverbindlichen ‚Local Plans‘ und der Anwendung des Fallrechts von großer Flexibilität geprägt. Die auf einem sehr detaillierten und eng gefassten gesetzlichen Rahmen fußenden Planungssysteme der *germanischen Familie*, mit ihren verbindlichen Bauleitplänen, stellen diesbezüglich das genaue Gegenteil dar. Sie gewinnen durch die Einführung neuer Instrumente erst seit kurzem an Flexibilität, gerade hinsichtlich öffentlich-privater Zusammenarbeit (in Deutschland z.B. vorhabenbezogener Bebauungsplan, städtebaulicher Vertrag etc.). Auch die Planungssysteme der *napoleonischen Familie* sind formal durch genau fixierte rechtliche Rahmen und verbindliche Bebauungspläne bestimmt. Die insbesondere in der südeuropäischen Gruppe nachlässige Handhabung dieser Regelungen kann nur sehr begrenzt als ‚Flexibilitätszuwachs‘ bewertet werden, da hier keinesfalls eine gewollte, positiv zu interpretierende Flexibilität vorhanden ist. Wenngleich auch die Länder der *skandinavischen Familie* über klar fixierte rechtliche Rahmen und verbindliche Bauleitpläne verfügen, eröffnen die dortigen, oftmals erst vor kurzem unter dem Eindruck verhaltener Deregulierungen neu entwickelten Planungsgesetze den Kommunen größere Handlungsspielräume als etwa in den Ländern der germanischen Familie.

Das aus diesen Betrachtungen abzuleitende, *differenzierte Bild* wird mit einer Portfolio-Darstellung in Abbildung 6 verdeutlicht.

Die beiden oben zur Einordnung der Systemfamilien herangezogenen Kriterien sind vor allem auch deshalb von so großer Relevanz, weil sich bei einer Betrachtung ihrer Entwicklung im Zeitablauf recht deutlich allgemeine westeuropäische Entwicklungstendenzen ableiten lassen. Dies ist eine *zunehmende Dezentralisierung* sowie eine *zunehmende Flexibilisierung*, die sich bei den meisten Planungssystemen feststellen lassen. Die Dezentralisierung berührt dabei vor allem zentralisierte Systeme wie die der napoleonischen Familie (allerdings nicht oder nur geringfügig die der britischen Familie!). Die Flexibilisierung hingegen konzentriert sich vor allem auf die tendenziell unflexiblen Systeme, wie die der germanischen und zum Teil auch der napoleonischen Familie. In der Umsetzung dieser Entwicklungstrends ist die skandinavische Familie in den letzten ca. zwei Jahrzehnten am weitesten vorangeschritten, indem hier eine konsequente Dezentralisierung vollzogen wurde und über umfassende Deregulierungsbemühungen mehr Flexibilität in die meisten skandinavischen Systeme integriert werden konnte.

Insbesondere die Entwicklungstendenz der Flexibilisierung, die für öffentlich-private Kooperationen im Städtebau von großer Bedeutung ist, wird im folgenden Teil IV und den dort aufgegriffenen Einzelfällen noch genauer beleuchtet werden.

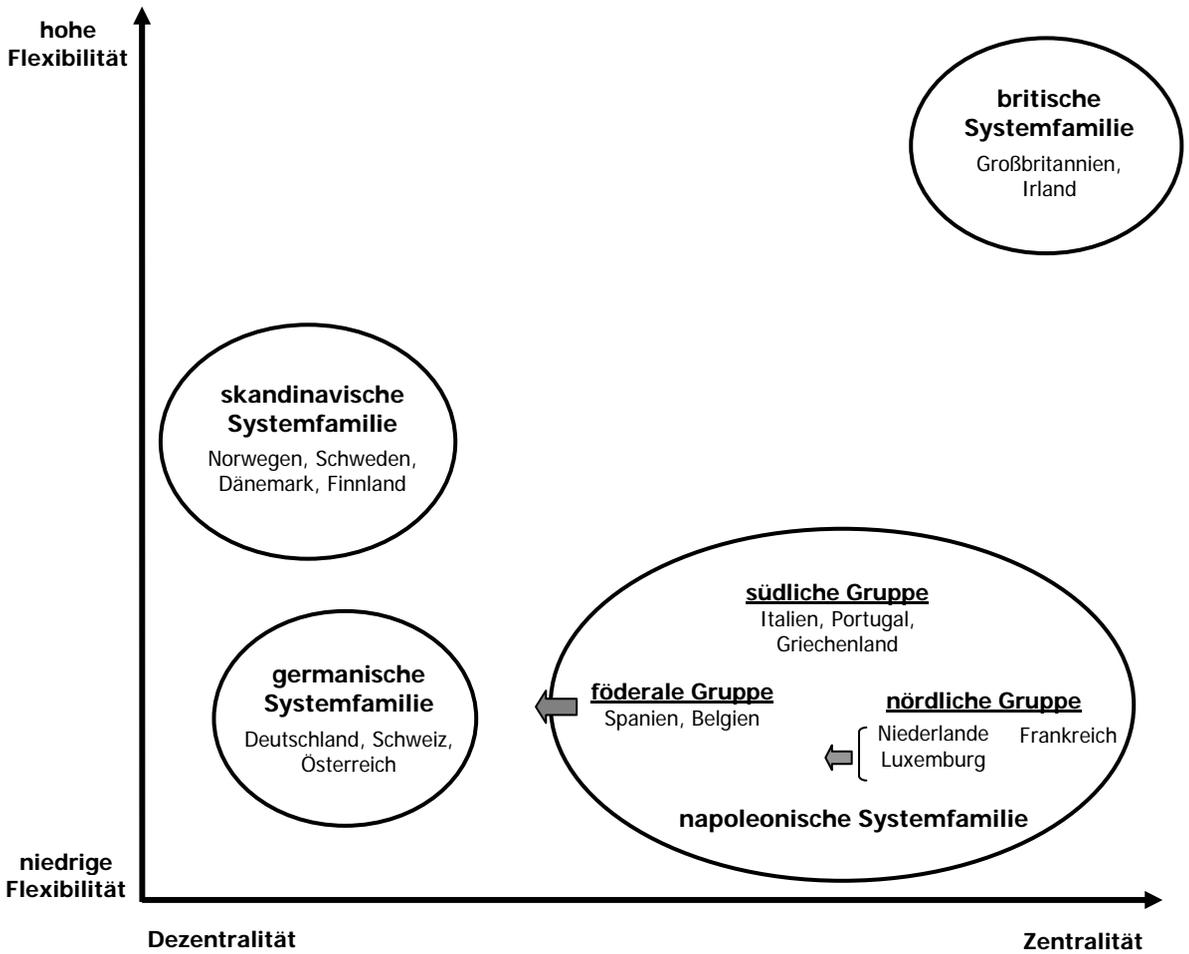


Abbildung 6: Europäische Systemfamilien in einem Flexibilitäts-/Zentralitäts-Portfolio

Untersuchung öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

A *Untersuchungskonzept*

1. Grundidee der Untersuchung

In Abschnitt II.D wurde bei der Entwicklung der in dieser Arbeit zu überprüfenden *These* über die Angleichungstendenzen im europäischen Planungsrecht der Zusammenhang zwischen der Zunahme öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau und der von der EU mit Nachdruck verfolgten Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Marktes hergestellt (basierend auf den Ausführungen in den Abschnitten II.B und II.C). Da über *öffentlich-private Kooperationen im Städtebau* bisher nur pauschale Aussagen gemacht worden sind, liegt es nahe, diesen speziellen Bereich eingehender zu betrachten.

Dass dabei *verschiedene europäische Länder* in die Betrachtung bzw. Untersuchung einbezogen werden sollten, ist angesichts der Orientierung der Arbeit nahe liegend, zumal im vorangegangenen Teil III eine *zunehmende Dezentralisierung und Flexibilisierung* als weit verbreiteter europäischer Trend beschrieben worden ist. In Abbildung 7 wird diese Einordnung der Untersuchung in das Gesamtkonzept der Arbeit veranschaulicht.

Ziel der Untersuchung ist in erster Linie die Identifizierung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Formen öffentlich-privater Kooperationen in den einzelnen Ländern. Dabei wird nicht nur das Augenmerk auf ihr Entstehen und ihre Verankerung im Planungsrecht oder nationalen Programmen gelegt, sondern auch auf ihren *Einsatz in der Planungspraxis*: unterschiedliche Fallbeispiele sollen entsprechende Einblicke gewähren.

2. Auswahl der zu untersuchenden Länder

Aus nahe liegenden Gründen können im Rahmen dieser Arbeit in der Untersuchung nicht alle europäischen Länder bzw. die hier relevanten EU-Mitgliedstaaten betrachtet werden. Demnach ist eine Auswahl zu treffen, die es erlaubt, die europäischen Differenzierungen möglichst sinnvoll abzubilden. Eine grundlegende Differenzierung ist mit der Einteilung der Planungsrechtsfamilien in Teil III vollzogen worden, sodass es sich anbietet, diese Einteilung der Auswahl der zu untersuchenden Länder zugrunde zu legen. Dabei stehen die napoleonische, die germanische und die britische Familie aufgrund ihrer Bedeutung im Rahmen der EU im Vordergrund der Betrachtung. Die konkrete Auswahl einzelner Länder aus den Familien fällt im Falle der *germanischen* und *britischen Gruppe* mit Deutschland und Großbritannien, aufgrund der

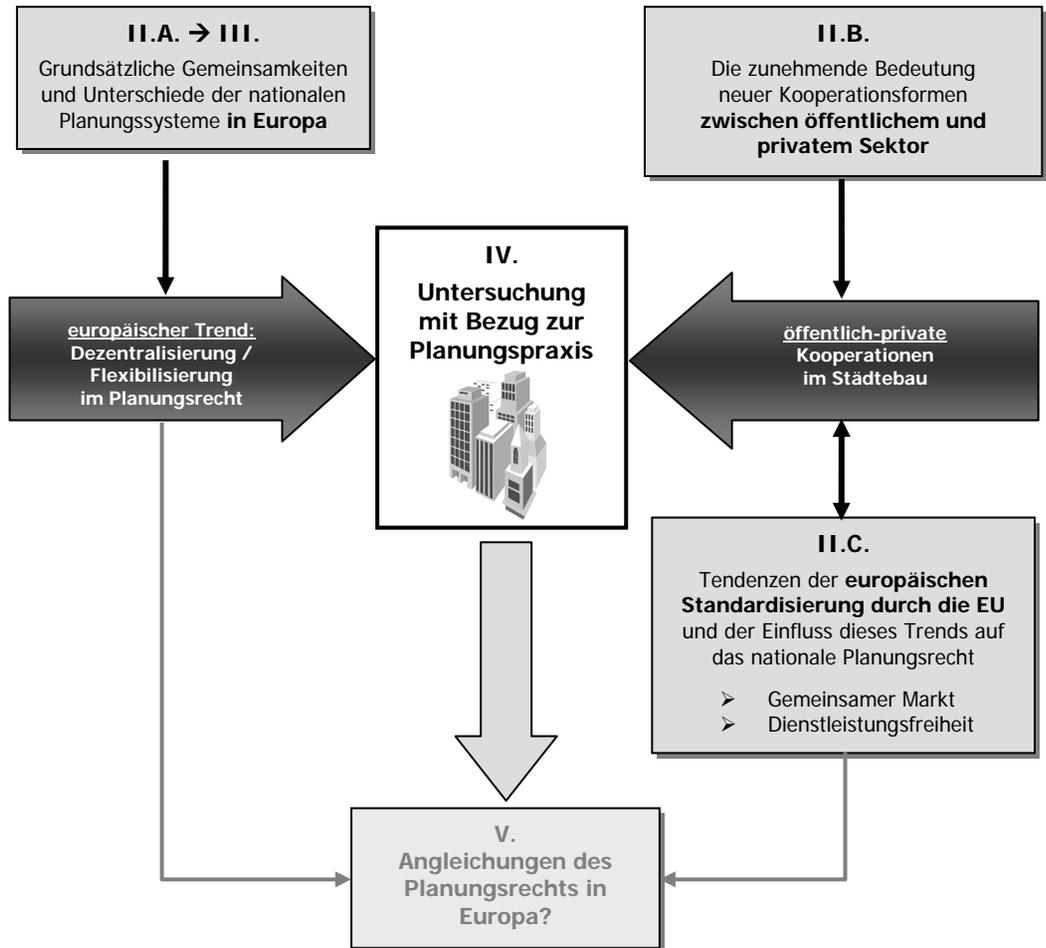


Abbildung 7: Einordnung der Untersuchung (Teil IV) in das Gesamtkonzept der Arbeit

zentralen Bedeutung dieser Länder innerhalb der jeweiligen Familie, sehr leicht. Im Falle der vielschichtigen *napoleonischen Familie* ergibt sich zunächst ein Entscheidungsproblem. Allerdings kann unter den drei Teilgruppen die föderale Gruppe (Belgien, Spanien) wegen ihrer Annäherung an die germanische Familie ebenso zurückgestellt werden wie die südeuropäische Gruppe (Italien, Portugal, Griechenland), deren diffuse planungsrechtliche Verhältnisse zunächst einer eigenen, problemorientierten Untersuchung unterzogen werden müssten. Es bleibt mit der nördlichen Teilgruppe und damit Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden jene Kerngruppe übrig, die die napoleonische Familie noch am ehesten zu repräsentieren vermag. Da Luxemburg aufgrund seiner Größe ausscheidet, stellt die Wahl zwischen Frank-

reich und den Niederlanden das eigentliche Entscheidungsproblem dar, das argumentativ nur schwer zu lösen ist. Für die hier getroffene Wahl der Niederlande spricht letztlich, dass die Niederlande, aufgrund der besonders aktiven Rolle, die der Staat dort einnimmt, das Spektrum der Untersuchungsländer um eine besondere Komponente bereichert, die im viel großräumigeren Frankreich in dieser Weise nicht anzutreffen ist.

Die Untersuchung öffentlich-privater Kooperationen in den einzelnen Ländern benötigt solch *stark profilierte Untersuchungsländer* nicht zuletzt auch deshalb, weil Unterschiede und Gemeinsamkeiten kontrastreich herausgestellt werden sollen. Aus sechzehn Ländern drei auswählen zu müssen, bedeutet natürlich leider immer eine Reduzierung des tatsächlichen Spektrums. Die mit Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden getroffene Wahl soll den drei in Europa dominierenden Planungsrechtsfamilien in den Grundzügen gerecht werden und damit zumindest einen wesentlichen Teil des Gesamtspektrums widerspiegeln.

3. Vorgehen

Nachdem die drei zu untersuchenden Länder bestimmt sind, stellt sich zwangsläufig die Frage nach dem Vorgehen bei der Untersuchung. Als erster Schritt empfiehlt sich eine *vergleichende Darstellung, insbesondere des Städtebaurechts*, der einzelnen Länder (siehe Abschnitt B). Orientiert auf Durchführung und Umsetzung städtebaulicher Planungen sollen in erster Linie Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren dargelegt werden.

Die *Kooperationsmöglichkeiten und -instrumente in den einzelnen Ländern* werden in einem zweiten Schritt thematisiert. Dabei werden neben der Entwicklung von ‚Public Private Partnerships‘ in den jeweiligen Ländern die gängigen städtebaulichen Kooperationsmöglichkeiten im Einzelnen skizziert. Ferner wird das Investitions- und Kooperationsumfeld erläutert, da ihm eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Bildung öffentlich-privater Kooperationen zukommt. Das auf diese Weise dargelegte Kooperationspektrum wird anhand von jeweils drei Fallbeispielen aus der Planungspraxis untermauert und ergänzt. Deren Auswahl ist so getroffen worden, dass mit ihnen typische bzw. bedeutende Kooperationsfälle des jeweiligen Landes dargelegt werden können.

Im dritten Schritt werden schließlich die Kooperationsmöglichkeiten in den untersuchten Ländern miteinander verglichen, um *Gemeinsamkeiten und Unterschiede* herauszuarbeiten. Diese bilden einen wesentlichen Ausgangspunkt für die in Teil V vorzunehmende Überprüfung der Angleichungsthese aus Abschnitt II.D.

Der beschriebene Dreischritt ist in nachfolgender Abbildung 8 grafisch dargestellt.

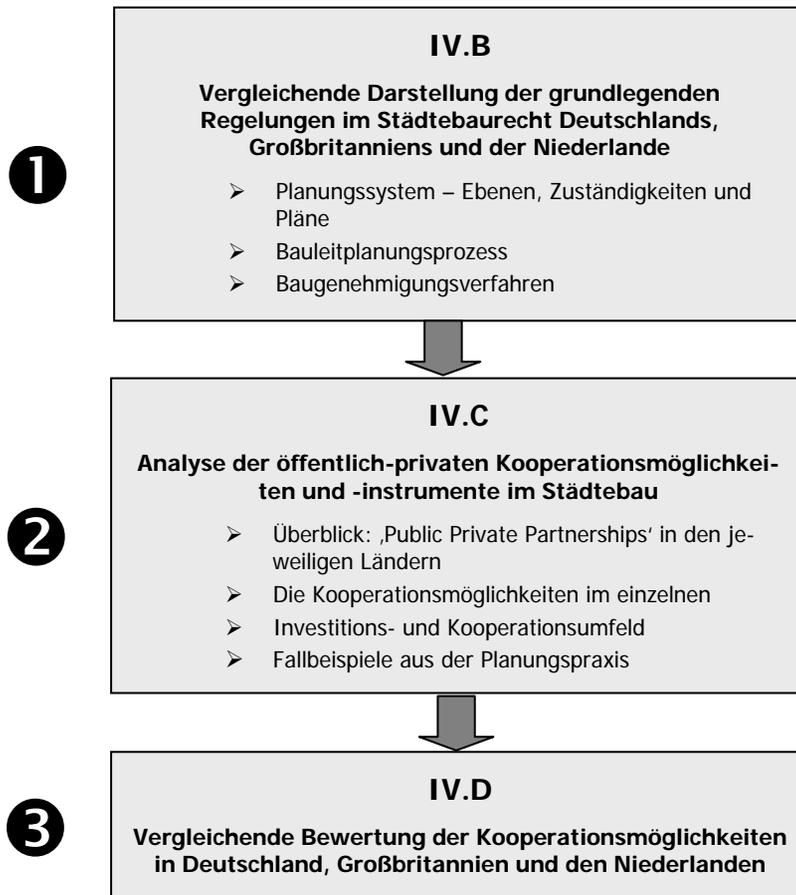


Abbildung 8: Vorgehen im Rahmen der Untersuchung in drei Schritten

B *Vergleichende Darstellung der grundlegenden Regelungen im Städtebaurecht Deutschlands, Großbritanniens sowie der Niederlande*

Im Folgenden werden die für die konkrete Umsetzung städtebaulicher Vorhaben bedeutungsvollen Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden in stark zusammengefasster, tabellarischer Form vorgestellt⁶⁸. Ziel ist es, einen Überblick über die wesentlichen Aspekte dieser Verfahren zu geben und die zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Abschnitt 4 darzulegen.

1. Städtebaurecht in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Das deutsche Planungssystem – Ebenen, Zuständigkeiten und Pläne

In Teil III der Arbeit wurde bereits deutlich, dass sich die konsequent föderale Struktur der Bundesrepublik zusammen mit dem stark kodifizierten, umfassenden und strengen rechtlichen Rahmen im Planungssystem deutlich widerspiegelt. Rechtlich regelt vor allem das Baugesetzbuch auf nationaler Ebene, flankiert von Landesplanungsgesetzen und Landesbauordnungen, das Bau- und Planungsrecht bis ins Detail. Räumliche Pläne sind dabei ein bedeutendes Instrumentarium. Sie finden sich auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen und die jeweiligen Pläne der unteren Ebenen dürfen nicht gegen die Vorgaben aus übergeordneten Plänen verstoßen. Wie nicht anders zu erwarten, kommt den kommunalen Bauleitplänen, insbesondere dem rechtsverbindlichen Bebauungsplan, eine für die konkrete räumliche Planung besonders große Bedeutung zu. Abbildung 9 gibt über Verwaltungsebenen und räumliche Pläne detailliert Auskunft.

⁶⁸ *Die einzelnen Angaben zu den Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren in diesem Teil (IV.B) der Arbeit sind weitgehend der Publikation von Gerd Schmidt-Eichstaedt entnommen: Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hg.): „Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union“; Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1995*

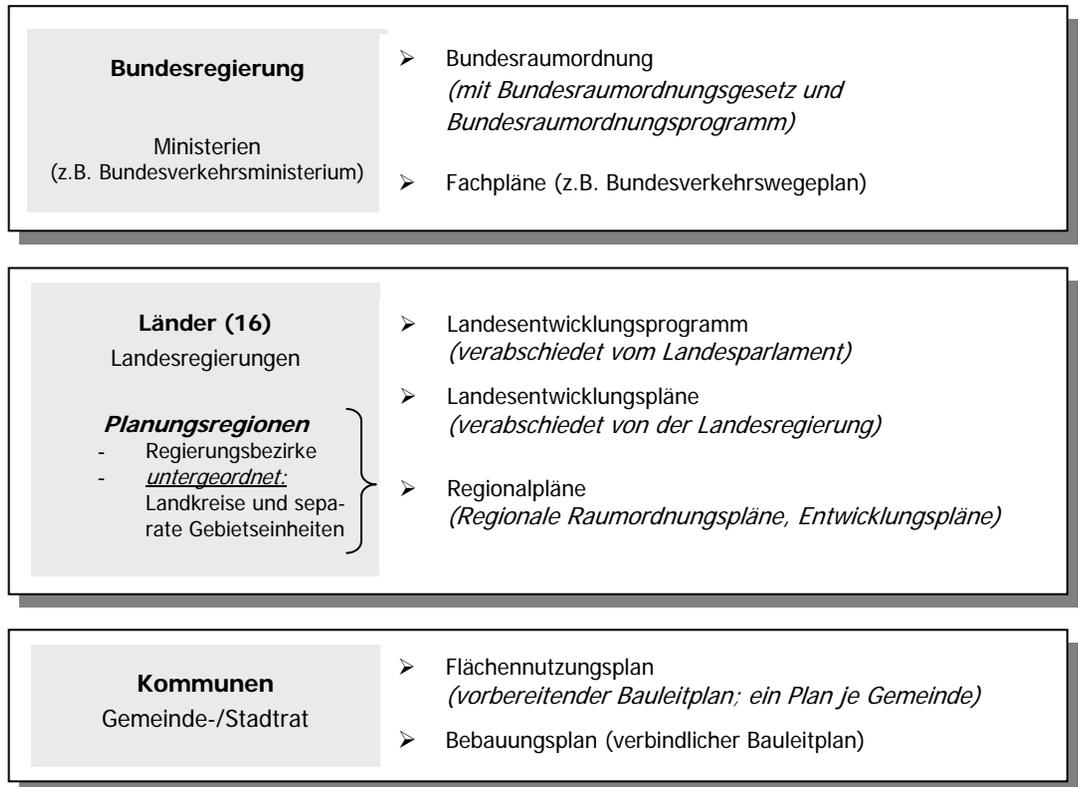


Abbildung 9: Verwaltungsebenen und zugehörige räumliche Pläne in der Bundesrepublik Deutschland

1.2 Bauleitplanung in Deutschland

1.	<i>Inhalte und Bedeutung der Bauleitpläne sowie weitere städtebauliche Pläne</i>	<p>Die Bauleitpläne (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) werden von den Kommunen aufgestellt und regeln vor allem Art und Maß der räumlichen bzw. baulichen Nutzung.</p> <p><u>Flächennutzungsplan:</u> Er ist als vorbereitender Bauleitplan nur behördenintern verbindlich und bezieht sich auf das gesamte Gemeindegebiet. Bebauungspläne müssen aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.</p> <p><u>Bebauungsplan:</u> Der Bebauungsplan gilt in der Regel nur für eine begrenzte Zahl von Grundstücken und regelt deren Bebaubarkeit rechtsverbindlich.</p> <p><i>Weitere Pläne</i> (städtebauliche Rahmenpläne, Entwicklungspläne, Verkehrspläne etc.) können von den Gemeinden freiwillig aufgestellt werden, sie entfalten allerdings keine Rechtswirkungen, auch nicht behördenintern gegenüber nachfolgenden Bebauungsplänen.</p>
2.	<i>Zugänglichkeit der Pläne für die Öffentlichkeit und Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Bürger</i>	<p>Die deutschen Bauleitpläne sind <i>öffentlich zugänglich</i> und können in den Kommunalverwaltungen eingesehen werden.</p> <p>Im Aufstellungsverfahren für Flächennutzungs- und Bebauungsplan ist eine Stufe der <i>frühzeitigen Bürgerbeteiligung</i> vorgesehen: der Planentwurf muss zum Zwecke der Einholung von Stellungnahmen („Anregungen“) öffentlich ausgelegt werden. Dies gilt auch für Änderungen und Ergänzungen von Bauleitplanentwürfen (vgl. § 3 BauGB).</p>
3.	<i>Dauer der Aufstellung von Bebauungsplänen</i>	<p>Vom Start-Beschluss bis zur Annahme des Bauleitplans durch Gemeinde- oder Stadtrat (= allgemeine Rechtsverbindlichkeit beim Bebauungsplan) vergehen beim Flächennutzungsplan durchschnittlich 5 Jahre, <i>beim Bebauungsplan 3 Jahre</i> (mindestens 1 Jahr, in komplizierten Fällen 5 Jahre und länger).</p>
4.	<i>Möglichkeiten des Einspruchs gegen den rechtsverbindlichen Bebauungsplan</i>	<p>Innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung müssen bestimmte Verfahrensfehler bei der Gemeinde gerügt werden – danach sind v.a. Form- und Verfahrensfehler geheilt.</p> <p>Fehler der Abwägung müssen binnen sieben Jahren gerügt werden.</p> <p>Falls die Gemeinde den Fehler nicht anerkennt und keine Abhilfe schafft, kann die Verwaltungsgerichtsbarkeit angerufen werden. Das zuständige Oberverwaltungsgericht (in Süddeutschland Verwaltungsgerichtshof) kann von jedem angerufen werden, der durch den Bebauungsplan einen Nachteil erlitten oder zu erwarten hat. Das Gericht prüft den Plan <i>insgesamt</i> (d.h. auch inhaltlich) auf seine Rechtmäßigkeit.</p> <p>Die gerichtliche Überprüfung eines Bebauungsplans kann auch dadurch erreicht werden, dass man auf die Erteilung einer Baugenehmigung klagt bzw. sich als Nachbar dagegen wendet.</p>
5.	<i>Umfang, in dem das Baugeschehen durch öffentliche Pläne bestimmt wird</i>	<p>60% der Baugenehmigungen werden auf der Grundlage eines qualifizierten Bebauungsplans erteilt, weitere 30% innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, 6% im Außenbereich und 4% während der Aufstellung eines Bebauungsplans im Vorgriff auf diesen Plan.</p>

1.3 Baugenehmigungsverfahren in Deutschland

1.	<i>Baurechtlich genehmigungspflichtige Vorhaben</i>	Alle baulichen Aktivitäten bedürfen mit Ausnahme sehr kleiner Vorhaben einer Baugenehmigung. Diese enthält sowohl die planungsrechtliche als auch die bauordnungsrechtliche Genehmigung.
2.	<i>Genehmigungsverfahren für bauliche Vorhaben</i>	Die normale Anforderung für alle baulichen Vorhaben ist die Baugenehmigung, manche Wohnungsbauvorhaben (die den Vorgaben eines Bebauungsplans entsprechen) sind nur anzeigepflichtig. Für größere Vorhaben der öffentlichen Infrastruktur ist ein Planfeststellungsverfahren erforderlich; für Vorhaben mit größeren Auswirkungen auf die Umwelt ist eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz nötig. Die für die normale Baugenehmigung zuständige Behörde ist die ‚Baugenehmigungsbehörde‘, die in kreisfreien Städten im Rathaus und in kreisangehörigen Kommunen im Landratsamt zu finden ist. Normale Baugenehmigungsverfahren dauern drei Monate.
3.	<i>Gesetzesgrundlagen für die Genehmigung</i>	Das Baugesetzbuch zusammen mit den Landesbauordnungen und weiteren Gesetzen (Naturschutzgesetze, Bundesimmissionsschutzgesetz etc.).
4.	<i>Generelle Möglichkeiten für eine Bebauung</i>	Bauen ist möglich... ... im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans (soweit das Vorhaben den Festsetzungen nicht widerspricht), ... innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile ohne Bebauungsplan (sofern sich das Vorhaben in die vorhandene Bebauung einfügt; vgl. § 34 BauGB), ... im Außenbereich dürfen nur bestimmte Vorhaben verwirklicht werden, wenn sie etwa zu land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gehören (siehe § 35 BauGB). ➔ In allen Fällen muss eine Baugenehmigung eingeholt werden.
5.	<i>Umstände unter denen ein gerichtlich einklagbarer Anspruch auf eine Baugenehmigung besteht</i>	Wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen (u.a. BauGB, Landesbauordnung, Festsetzungen eines Bebauungsplans), besteht ein Anspruch auf Baugenehmigung.
6.	<i>Informieren von Nachbarn / Möglichkeiten Dritter, Einspruch gegen das Bauvorhaben einzulegen</i>	Sind die Rechte von Nachbarn durch ein zu genehmigendes Vorhaben gefährdet, müssen sie von der Baugenehmigungsbehörde informiert werden. Sind die Nachbarn in ihren eigenen Rechten verletzt, können sie die Baugenehmigung anfechten.
7.	<i>Einschreiten der Behörden bei Bauen ohne Baugenehmigung</i>	Das Einschreiten der Behörden ist als sicher anzusehen. Illegale Bebauung existiert nur in sehr geringem Maße, zumeist in Form kleinerer Aus- und Umbauten.

2. Städtebaurecht in Großbritannien

2.1 Das Planungssystem – Ebenen, Zuständigkeiten und Pläne

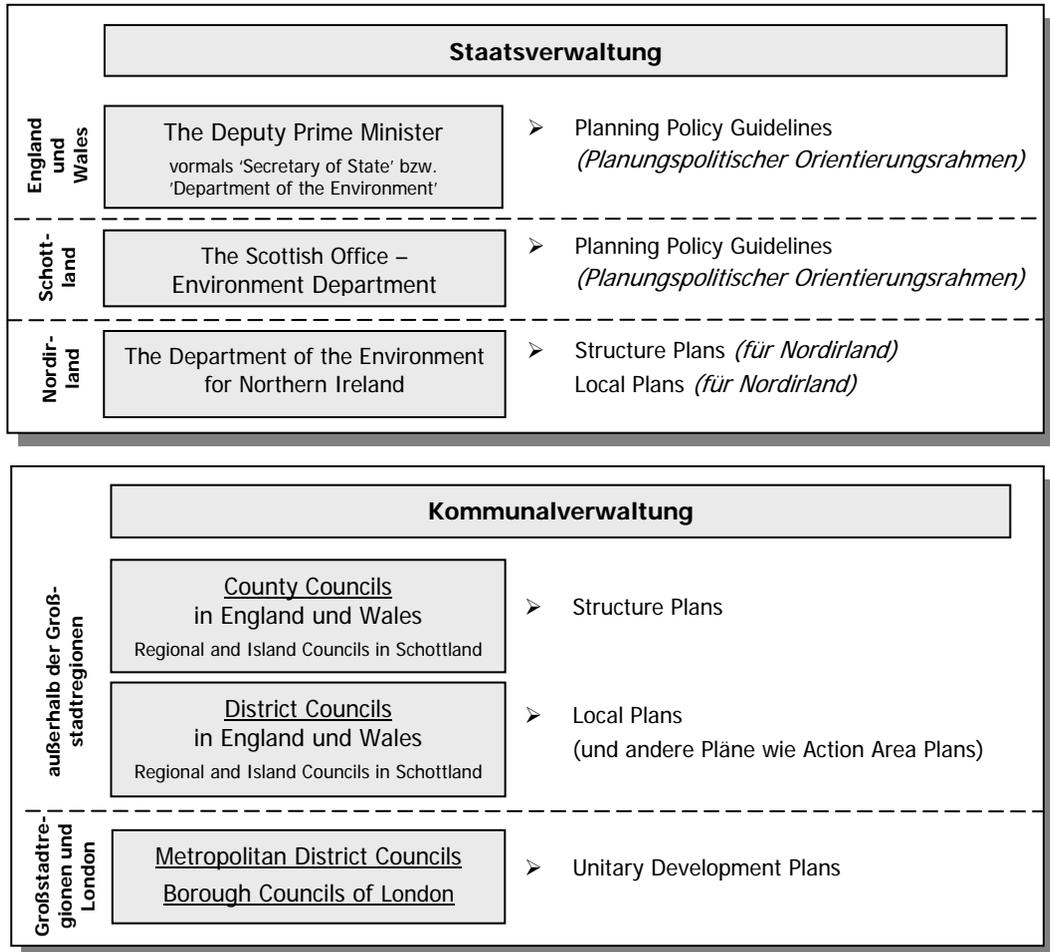


Abbildung 10: Verwaltungsebenen und zugehörige räumliche Pläne in Großbritannien

Gemäß dem politisch-administrativen System Großbritanniens gibt es zwischen der nationalen und der kommunalen Ebene *keine weiteren Ebenen*, die Planungsaufgaben übernehmen könnten. Nur in einzelnen Bereichen – wie etwa für die Mittelvergabe im Rahmen der Stadterneuerung – wurden regionale Institutionen installiert, die allerdings in der Regel der nationalen Regierung unterstehen. Vor allem mit Hilfe der ‚Guidelines‘ nimmt die Londoner Regierung

ganz konkret Einfluss auf die britische Planung. Die Erstellung der Bauleitpläne liegt hingegen in der Hand der kommunalen Ebene, wengleich der ‚Local Plan‘, der bezüglich seines Inhalts dem deutschen Bebauungsplan entspricht, *keinen rechtsverbindlichen Charakter* besitzt. Die Verteilung der Aufgaben und Pläne auf teilweise andere Ebenen oder Institutionen in Wales, Schottland und Nordirland, ist in Abbildung 10 ebenfalls ersichtlich.

2.2 Bauleitplanung in Großbritannien

1.	<i>Inhalte und Bedeutung der Bauleitpläne sowie weitere städtebauliche Pläne</i>	<p>Bauleitpläne werden in Großbritannien ganz allgemein als ‚Development Plans‘ bezeichnet. Dies sind im Einzelnen:</p> <p><u>Structure Plans</u>: Sie enthalten ein weitmaschiges, strategisches Nutzungs- und Entwicklungskonzept sowie planerische Vorkehrungen für die öffentliche Infrastruktur. Structure Plans werden für das gesamte ‚County‘ aufgestellt und müssen dem zuständigen ‚Ministerium‘ bzw. dem ‚Deputy Prime Minister‘ zur Genehmigung vorgelegt werden.</p> <p><u>Local Plans</u>: Sie setzen die Bodennutzung und die bauliche Entwicklung für einen ‚District‘ in detailliert fest. Local Plans sind nicht rechtsverbindlich!</p> <p><u>Unitary Development Plan</u>: In den größten englischen Städten und den städtischen Verdichtungsräumen wird dieser einstufige Bauleitplan aufgestellt, der die Inhalte aus ‚Structure Plans‘ und ‚Local Plans‘ zusammenfasst. Er wird für das gesamte Gebiet der ‚Councils‘ aufgestellt.</p> <p>Neben den Bauleitplänen können von den örtlichen Verwaltungseinheiten <u>weitere Pläne</u> aufgestellt werden, wie etwa ‚Action Area Plans‘ (Aktionsbereichspläne) für die Stadtsanierung und Stadterneuerung oder ‚Subject Plans‘ für bestimmte städtebauliche Planungsaufgaben.</p>
2.	<i>Zugänglichkeit der Pläne für die Öffentlichkeit und Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Bürger</i>	<p>Die örtlich zuständigen Behörden müssen alle festgesetzten Pläne (Structure-, Local- und Unitary Development Plans) zur öffentlichen Einsichtnahme für jedermann bereithalten.</p> <p>Eine angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit muss während des Aufstellungsverfahrens für Bauleitpläne gewährleistet sein. Die Bürger haben so die Möglichkeit, Stellung zu den jeweiligen Plänen zu nehmen: bei ‚Structure Plans‘ sind mindestens zwei Phasen der formalen Bürgerbeteiligung vorgesehen, bei ‚Local Plans‘ und ‚Unitary Development Plans‘ je eine.</p>
3.	<i>Dauer der Aufstellung von Bebauungsplänen</i>	<p>Für ‚Structure-‘, ‚Local-‘ und ‚Unitary Development Plans‘ werden vom offiziellen Start-Beschluss bis zur Verabschiedung im Durchschnitt je 4 bis 5 Jahre benötigt, in größeren Städten oder komplizierten Fällen auch 5 bis 10 Jahre.</p>
4.	<i>Möglichkeiten des Einspruchs gegen den rechtsverbindlichen Bebauungsplan</i>	<p>Nach der förmlichen Annahme von Plänen besteht eine Sechswochenfrist, in denen die Gerichte angerufen werden können, die Rechtmäßigkeit des Plans zu prüfen.</p> <p>Danach können Einwendungen gegen die Pläne vor der örtlich zuständigen Planungsbehörde unbefristet erhoben werden. Ändert diese daraufhin den Plan nicht, kann über einen langen und kostspieligen Weg das ‚High Court‘ angerufen werden.</p> <p>Geht der Fehler auf die örtliche Verwaltungsbehörde oder das zuständige Ministerium zurück, kann der Fall vor den ‚Parliamentary and Local Ombudsman‘ gebracht werden.</p>
5.	<i>Umfang, in dem das Bageschehen durch öffentliche Pläne bestimmt wird</i>	<p>Alle planungsrechtlichen Regelungen werden anhand der Festsetzungen von ‚Development Plans‘ und unter Berücksichtigung auch anderer wesentlicher Gesichtspunkte geprüft (der ‚Local Plan‘ ist nicht rechtsverbindlich).</p>

2.3 Baugenehmigungsverfahren in Großbritannien

1.	<i>Baurechtlich genehmigungspflichtige Vorhaben</i>	<p><u>Planungsrechtliche Genehmigung</u>: Sie ist bei Errichtung bzw. Wiedererrichtung von Gebäuden, Veränderungen und Erweiterungen sowie Nutzungsveränderungen von Gebäuden einzuholen.</p> <p><u>Bauordnungsrechtliche Genehmigung</u>: Alle baulichen Vorhaben bedürfen dieser gesonderten Genehmigung.</p>
2.	<i>Genehmigungsverfahren für bauliche Vorhaben</i>	<p><u>Full Planning Permission</u>: Sie enthält die vollständige planungsrechtliche Genehmigung für ein Gesamtvorhaben.</p> <p><u>Outline Planning Permission</u>: Diese Genehmigung bestätigt auch eine grundsätzliche planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens, Einzelheiten („reserved matters“) bleiben allerdings einem späteren Genehmigungsverfahren vorbehalten.</p> <p><u>Environmental Impact Assessment</u>: Diese Umweltverträglichkeitsprüfung ist bei allen Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt vorgeschrieben.</p> <p><u>Building Regulations Approval</u>: Diese bauordnungsrechtliche Genehmigung ist neben einer planungsrechtlichen Genehmigung in jedem Falle erforderlich, auch für sehr kleine Vorhaben, bei denen keine planungsrechtliche Genehmigung notwendig ist.</p> <p>Für alle Baugesuche ist die örtliche Planungsbehörde (District oder Borough Councils) zuständig (im Rathaus zu finden).</p> <p>Das Genehmigungsverfahren dauert im Normalverfahren 8 Wochen und bis zu 16 Wochen, sofern zusätzliche Informationen eingeholt werden müssen.</p>
3.	<i>Gesetzesgrundlagen für die Genehmigung</i>	<p>Wesentliche Gesetzesgrundlage sind die ‚<u>Town and Country Planning Acts</u>‘ ab 1947 (zusammen mit einigen ergänzenden Gesetzen z.B. über die kommunale Selbstverwaltung);</p> <p>die ‚<u>Use Classes Order</u>‘, eine ministerielle Rechtsverordnung, die einzelne Nutzungsarten zu Klassen zusammenfasst, sodass entsprechende Nutzungsänderungen in einer Klasse keiner planungsrechtlichen Genehmigung bedürfen;</p> <p>die ‚<u>General Development Order</u>‘, die als ministerielle Rechtsverordnung eine Liste von Arten von Einzelvorhaben enthält, für die keine planungsrechtliche Genehmigung erforderlich ist (z.B. Ausbau eines privaten Wohnhauses, abhängig von Ausbaumumfang und Standort);</p> <p>‚<u>Building Act</u>‘ und ‚<u>Building Regulations</u>‘ regeln die bauordnungsrechtliche Genehmigung, indem sie vor allem eine Liste technischer Anforderungen enthalten, auf der Stand- und Feuersicherheit von Gebäuden, die Einhaltung von Gesundheitsbestimmungen und der Lärmschutz gewährleistet werden sollen.</p>
4.	<i>Generelle Möglichkeiten für eine Bebauung</i>	<p>Zunächst gilt, dass alle genehmigungspflichtigen Bauvorhaben auch nur mit einer planungsrechtlichen Genehmigung der örtlich zuständigen Behörde durchgeführt werden dürfen. Entscheidungen über planungsrechtliche Genehmigungen werden auf Basis der sog. ‚<u>Development Plans</u>‘ gefällt (das ist der ‚<u>Structure Plan</u>‘ in Zusammenhang mit dem für das entsprechende Grundstück geltende ‚<u>Local Plan</u>‘ bzw. der ‚<u>Unitary Development Plan</u>‘). Wesentliche weitere Gesichtspunkte („material considerations“) kann die Genehmigungsbehörde aber ebenfalls in Betracht ziehen und sich somit gegen die rechtlich nicht verbindlichen Festsetzungen des ‚<u>Development Plans</u>‘ entscheiden.</p> <p>In sog. ‚<u>Enterprise Zones</u>‘ und festgelegten ‚<u>Simplified Planning Zones</u>‘ ist das Bauen ohne die Einholung einer planungsrechtlichen Genehmigung erlaubt, soweit das Vorhaben mit dem für die jeweilige Zone festgelegten ‚<u>Planning Scheme</u>‘ (Rahmenplan) übereinstimmt. Nur die bauordnungsrechtliche Genehmigung ist dann noch erforderlich.</p>

5.	<i>Umstände unter denen ein gerichtlich einklagbarer Anspruch auf eine Baugenehmigung besteht</i>	<p>Ein uneingeschränkter Anspruch auf die Bestätigung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens besteht nur in den ‚Enterprise Zones‘ und ‚Simplified Planning Zones‘, soweit vollständige Übereinstimmung zwischen Vorhaben und geltendem ‚Planning Scheme‘ herrscht.</p> <p>Außerhalb dieser besonderen Zonen kann ein Anspruch bei einem Vorhaben, das dem ‚Local Plan‘ entspricht zwar geltend gemacht werden, wenn ‚material considerations‘ dagegen stehen, kann der Antragsteller diese Erwägungen bestenfalls anfechten.</p>
6.	<i>Informieren von Nachbarn / Möglichkeiten Dritter, Einspruch gegen das Bauvorhaben einzulegen</i>	<p>Der Bauantragsteller muss die Öffentlichkeit über sein Baugesuch informieren, durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • direkte Benachrichtigung der Nachbarn, • oder die Ankündigung des Vorhabens auf einem Bauschild, • oder die Veröffentlichung der Einzelheiten des geplanten Vorhabens in der Zeitung, • oder einer Kombination aus den drei Maßnahmen. <p>Daraufhin kann jedermann binnen 14 bzw. 21 Tagen schriftliche Einwendungen und Vorschläge bezüglich des beantragten Vorhabens einreichen, die bei der Entscheidung über die planungsrechtliche Genehmigung in Erwägung gezogen werden müssen. Bei erteilter Genehmigung besteht kein Anfechtungsrecht für die Öffentlichkeit oder die Nachbarn.</p>
7.	<i>Einschreiten der Behörden bei Bauen ohne Baugenehmigung</i>	<p>Aufgrund des vergleichsweise hohen Niveaus der bauaufsichtlichen Überwachung in Großbritannien, können allenfalls kleinere Vorhaben und Erweiterungen ohne Genehmigung errichtet werden. Ein Einschreiten der Behörden bei Kenntnisnahme illegaler Vorhaben ist in jedem Fall zu erwarten.</p>

3. Städtebaurecht in den Niederlanden

3.1 Das Planungssystem – Ebenen, Zuständigkeiten und Pläne

Die Niederlande sind durch ein politisch-administratives System gekennzeichnet, in dem das Reich und die Kommunen das größte Gewicht haben. Die Provinzen sind an das Reich gebunden und die Regionalverbände übergemeindliche Organisationseinheiten zumeist jüngerer Datums.

Theoretisch existieren für das Reich eine Reihe von Möglichkeiten (d.h. vor allem über die nationalen Planungsinspektoren) bzw. die Provinzen (über die Provinzialbehörden), auf die kommunale Planung Einfluss zu nehmen. Zumeist beschränkt sich der Einfluss übergeordneter Ebenen allerdings auf den Raumordnungsbericht, die Planungsrichtlinien und die räumlichen Pläne. Die Kommune hat sich mit ihren räumlichen Planungen zwar an diese Vorgaben zu halten, sie beruhen allerdings meistens auf einem vorher erzielten *Konsens der verschiedenen staatlichen Ebenen*. Mit ‚Strukturplan‘ und ‚Bestimmungsplan‘ existieren zwei Bauleitpläne, die ihren deutschen Pendanten Flächennutzungsplan und Bebauungsplan sehr ähnlich sind.

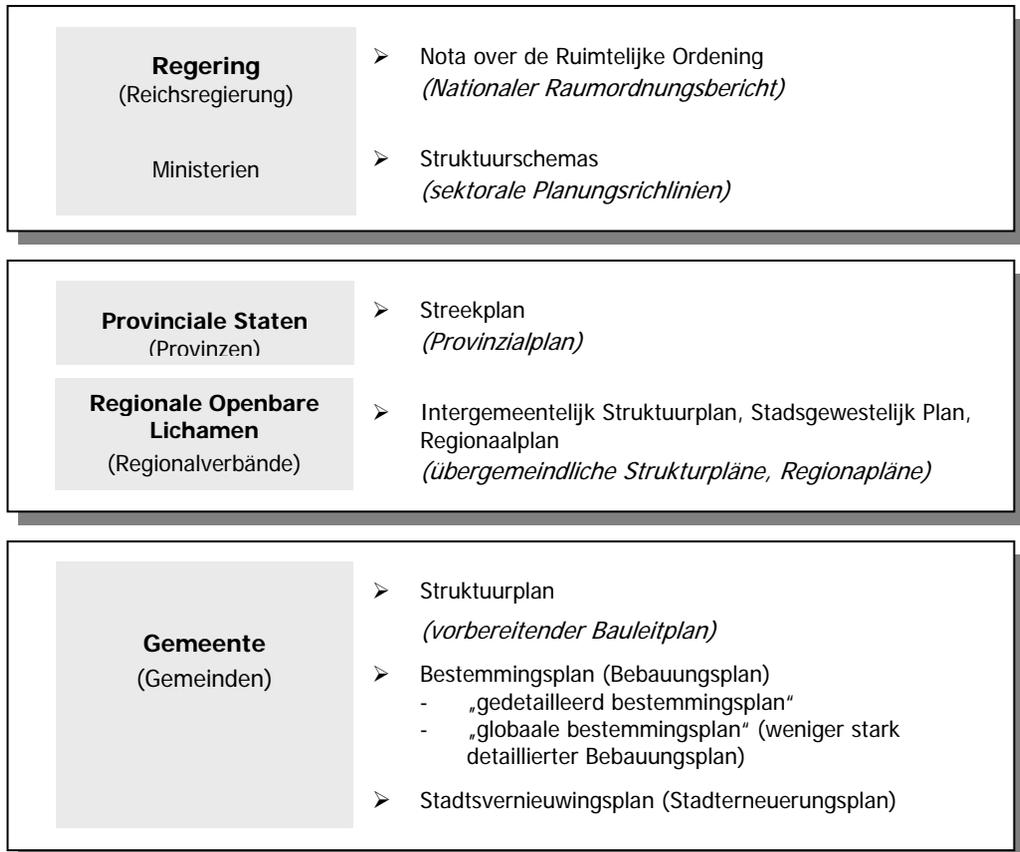


Abbildung 11: Verwaltungsebenen und zugehörige räumliche Pläne in den Niederlanden

3.2 Bauleitplanung in den Niederlanden

1.	<i>Inhalte und Bedeutung der Bauleitpläne sowie weitere städtebauliche Pläne</i>	<p>Die niederländischen Bauleitpläne sind der ‚Strukturplan‘ und der ‚Bestemmingsplan‘, die den Regionalplänen und nationalen Rahmenplänen nicht widersprechen dürfen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Strukturplan</u>: Die Aufstellung dieses Plans ist nicht obligatorisch. Er kann von einer Gemeinde für ihr ganzes Gebiet oder große Teile davon aufgestellt werden (Verabschiedung durch den Gemeinderat) oder kooperativ von mehreren Gemeinden. Die Provinzialregierung kann anordnen, dass ein ‚Strukturplan‘ für ein bestimmtes Gebiet gemeinsam aufgestellt wird und inhaltliche Anforderungen festlegen. Der Plan enthält eine Beschreibung der langfristigen räumlichen Entwicklung. • <u>Bestemmingsplan</u>: Art und Maß der baulichen Nutzung werden detailliert in diesem Plan geregelt. Er ist der einzige rechtlich verbindliche Bauleitplan (Verabschiedung vom Gemeinderat). Pläne dieses Typs müssen den Provinzialbehörden zur Genehmigung vorgelegt werden, und gleichzeitig hat der ‚nationale Planungsinspektor‘ das Recht, die Zustimmung des Gemeinderats wie auch die Genehmigung der Provinzialbehörde anzufechten. • <u>Weitere, bedeutende Pläne</u> auf der lokalen Ebene sind der ‚Landinrichtungsplan‘ (Umlageungsplan) und der ‚Stadsvernieuwingsplan‘ (Stadterneuerungsplan) – ‚Bestemmingsplanen‘ werden den Anforderungen dieser Pläne in der Regel angepasst.
2.	<i>Zugänglichkeit der Pläne für die Öffentlichkeit und Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Bürger</i>	<p>Alle Bauleitpläne sind der Öffentlichkeit zugänglich. Vor der Annahme eines Plans durch den Gemeinderat muss er einen Monat öffentlich ausgelegt werden, wobei jeder Bürger seine Anregungen und Bedenken vorbringen kann. Werden Stellungnahmen der Bürger nicht berücksichtigt, können diese sie weiter verfolgen und bei der Provinzialregierung geltend machen sowie an die Beschwerdekammer des Staatsrats schicken, den höchsten, unabhängigen Verwaltungsgerechtshof der Niederlande.</p>
3.	<i>Dauer der Aufstellung von Bebauungsplänen</i>	<p>Im nationalen Raumordnungsgesetz ist die Aufstellungsdauer bis zur Annahme eines ‚Bestemmingsplans‘ verbindlich geregelt. Danach müssen die dort genannten Verfahrensschritte nach höchstens 15 Monaten abgearbeitet sein (mindestens aber 10 Monate). Dieser Phase gehen allerdings Vorbereitungen von 1 bis 3 Jahren oder länger voran.</p>
4.	<i>Möglichkeiten des Einspruchs gegen den rechtsverbindlichen Bebauungsplan</i>	<p>Nur diejenigen Bürger, die in vorherigen Planungsstufen Einsprüche auf gemeindlicher Ebene vorgebracht haben, können die Beschwerdekammer des Staatsrates (siehe oben) anrufen. Die Frist beträgt ein Jahr nach Annahme des Plans durch den Gemeinderat. Ebenso lange dauert das Entscheidungsverfahren der Kammer.</p>
5.	<i>Umfang, in dem das Baugeschehen durch öffentliche Pläne bestimmt wird</i>	<p>Geschätzte 50% der baulichen Aktivitäten werden im Vorgriff auf die Aufstellung eines ‚Bestemmingsplans‘ genehmigt, d.h. während der Aufstellung dieses Plans (die anderen 50% auf Basis bestehender ‚Bestemmingsplanen‘. Zu erklären ist dieser enorm hohe Prozentsatz aus dem sehr hohen Detaillierungsgrad, den die meisten ‚Bestemmingsplanen‘ aufweisen (langwierige Erstellung, schnell wieder überholt usw.). Mit dem sog. ‚globaalen bestemmingsplan‘ ist es möglich, weniger detaillierte Festlegungen für ein großflächiges Areal rechtskräftig festzulegen, um so einen weiter gefassten Rahmen für Bauvorhaben zu schaffen.</p>

3.3 Baugenehmigungsverfahren in den Niederlanden

1.	<i>Baurechtlich genehmigungspflichtige Vorhaben</i>	Alle baulichen Aktivitäten bedürfen mit Ausnahme sehr kleiner Vorhaben einer Baugenehmigung. Diese enthält sowohl die planungsrechtliche als auch die bauordnungsrechtliche Genehmigung.
2.	<i>Genehmigungsverfahren für bauliche Vorhaben</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Bouwvergunning (Baugenehmigung)</u>: Sie ist bei allen neuen Gebäuden, Erweiterungen, Wiederherstellungen und Nutzungsänderungen von Gebäuden erforderlich und erfolgt auf der Grundlage eines ‚Bestemmingsplans‘ (rechtsverbindlicher Charakter!). • <u>Aanlegvergunning (Errichtungsgenehmigung)</u>: Diese Genehmigung ist für sonstige, größere bauliche Vorhaben auf der Grundlage eines ‚Bestemmingsplans‘ notwendig (Vorhaben der öffentlichen Infrastruktur, Neuparzellierungen zum Zwecke der Bebauung, etc.). • <u>Milieu Effect Rapportage (Umweltverträglichkeitsprüfung)</u>: Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt müssen sich dieser Prüfung unterziehen. <p>Baugesuche müssen in den Niederlanden an den ‚Gemeenteraad‘ (Gemeinderat) gerichtet werden.</p> <p>Das Normalverfahren für eine Baugenehmigung dauert 3 Monate, falls eine Fristverlängerung erfolgt auch 6 Monate.</p>
3.	<i>Gesetzesgrundlagen für die Genehmigung</i>	Die wichtigsten Gesetzesgrundlagen sind das ‚Wet op de Ruimtelijke Ordening‘ (Raumplanungsgesetz), das ‚Woningwet‘ (Wohnungsgesetz), in dem die Baugestaltungsvorschriften geregelt sind, sowie das ‚Wets Stads- en Dorpsvernieuwing‘ (Stadt- und Dorferneuerungsgesetz). Daneben ist die örtliche ‚Bouwverordening‘ (Bauordnung) von Bedeutung und eine Reihe weiterer Gesetze, z.B. im Umweltbereich.
4.	<i>Generelle Möglichkeiten für eine Bebauung</i>	<p>Bauen ist möglich...</p> <ul style="list-style-type: none"> • in noch nicht bebauten Gebieten, für die ein rechtsverbindlicher ‚Bestemmingsplan‘ gilt, dessen Festsetzungen die Entwicklung des Gebiets zum Baugebiet vorsieht. Soweit ein Vorhaben den Bedingungen des Plans entspricht, muss es genehmigt werden; • in Gebieten mit einem ‚Bestemmingsplan‘, in dem für ein bestimmtes Gebiet weitere, genauere Festsetzungen vorbehalten sind; diese sind von der Gemeinde vorzunehmen und durch die Provinzbehörden zu genehmigen; entspricht ein Vorhaben diesen Festsetzungen, muss es genehmigt werden; • in bereits bebauten Gebieten ohne einen rechtsverbindlichen ‚Bestemmingsplan‘, wo das Bauen in Baulücken oder nach dem Abriss von Gebäuden zulässig ist, soweit die Bestimmungen der örtlichen Bauordnung eingehalten werden. • im Außenbereich bei bestimmten Vorhaben wie z.B. Erweiterung bestehender landwirtschaftlicher Gebäude – eine Baugenehmigung ist aber auch hier erforderlich.
5.	<i>Umstände unter denen ein gerichtlich einklagbarer Anspruch auf eine Baugenehmigung besteht</i>	Wenn die Festlegungen des geltenden ‚Bestemmingsplans‘ durch ein Vorhaben genauso wie die Festsetzungen der örtlichen Bauvorschriften eingehalten werden und keine weiteren Vorschriften (z.B. Umweltschutzgesetze) entgegenstehen, kann die Erteilung einer Baugenehmigung nicht verweigert werden.

6.	<p><i>Informieren von Nachbarn / Möglichkeiten Dritter, Einspruch gegen das Bauvorhaben einzulegen</i></p>	<p>Die Nachbarn werden nicht gesondert informiert (es sei denn, die Baugenehmigung wurde unter Befreiung von Festsetzungen eines ‚Bestimmungsplans‘ erteilt). Alle Baugenehmigungen werden allerdings in der örtlichen Tageszeitung bekannt gemacht.</p> <p>Jedermann kann beim Gemeinderat bezüglich der Einhaltung des Planungsrechts, Bauordnungsrechts oder sonstiger Rechtsvorschriften Beschwerde einlegen. Gerichtliche Klagen gegen einzelne bauliche Vorhaben können nur von Bürgern erhoben werden, deren Rechte direkt betroffen sind.</p>
7.	<p><i>Einschreiten der Behörden bei Bauen ohne Baugenehmigung</i></p>	<p>Ein sehr hoher Grad bauaufsichtlicher Überwachung gewährleistet, dass höchstens kleinere Vorhaben der kommunalen Behörde entgehen – die Bautätigkeit ohne Genehmigung ist sehr selten.</p>

4. Grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten der vorgestellten Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren

Insgesamt weisen sowohl die dargelegten Bauleitplan-, insbesondere aber die Baugenehmigungsverfahren der drei Länder, trotz ihrer Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Planungsrechtsfamilien, bemerkenswert große *Gemeinsamkeiten* auf. Zwar sind die Unterschiede in Details allgegenwärtig, wie etwa bei Fristlängen, den unterschiedlich gegliederten Baugenehmigungsarten oder den diesbezüglichen Gesetzesgrundlagen. Aber die grundlegenden Aspekte, wie die Definition baurechtlich genehmigungspflichtiger Vorhaben, die jeweils eingeschränkten Einspruchsmöglichkeiten der Öffentlichkeit gegenüber genehmigten Bauvorhaben oder die Bürgerbeteiligung im Vorfeld einer Verabschiedung der ‚Bebauungspläne‘, ähneln sich in den einzelnen Ländern relativ stark. Dieses Phänomen ist meiner Meinung nach durchaus erklärbar, schließlich versuchen alle drei demokratisch organisierten Länder mit ihren Planungssystemen eine *gezielte und möglichst effektive Steuerung der räumlichen Entwicklung* vorzunehmen. Indem die Verteilung von Grund und Boden in allen drei Ländern auf dem in Abschnitt II.A.1 dieser Arbeit skizzierten, durch Privatbesitz und dezentrale Vereinbarungen geprägten *marktwirtschaftlichen System* basiert, ergibt sich offensichtlich mehr als lediglich die reine Notwendigkeit, Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren als solche zu implementieren. Auch die Entwicklung dieser Verfahren zu effektiven Lenkungsinstrumenten hat ähnliche Lösungen hervorgebracht. So ist z.B. eine Bürgerbeteiligung im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen der Demokratie geschuldet, ihre gleichzeitige Beschränkung auf die Auslage der Pläne für nur wenige Wochen bei der örtlichen Behörde hingegen der Effektivität des kommunalen Planungsprozesses. Da sich in allen drei Ländern aufgrund ihrer *ähnlichen grundlegenden Konzeption* (Demokratie, marktwirtschaftliche Verteilung von Grund und Boden) bei der Etablierung eines leistungsstarken Steuerungssystems *ähnliche Anforderungen und Zwänge* ergeben, sind in der Folge oftmals *ähnliche Lösungen* zu erkennen. Schlussendlich lassen sich

in allen drei Ländern kaum illegale Bauvorhaben größeren Ausmaßes erkennen, was für eine ähnlich hohe Effektivität der entwickelten Verfahren spricht.

Trotz dieser grundlegenden Gemeinsamkeiten, ist neben den Detaildifferenzen zumindest ein *gravierender Unterschied* zu nennen, der Großbritannien, speziell der dortigen Bauleitplanung, eine klare Sonderrolle zuweist. Gemeint ist hier die *Rolle des ‚Local Plans‘* als nicht-rechtsverbindlicher Bauleitplan, die bereits mehrfach in dieser Arbeit angesprochen worden ist und die im folgenden Teil IV.C ein immer wiederkehrendes Thema bleiben wird. Dies betrifft auch die in England gegebenen Möglichkeiten, die üblichen Bauleitplanverfahren in bestimmten ‚Zonen‘ einzuschränken oder außer Kraft zu setzen. Indem die Nicht-Verbindlichkeit des ‚Local Plans‘ dem britischen *Rechtsverständnis* folgt, nach der einem Bauleitplan nicht per se mit einer uneingeschränkt verbindlichen Wirkung eine höhere Bedeutung eingeräumt werden kann als etwaigen Präzedenzfällen, gehen die ‚Zonen‘ und ihre vereinfachten Planungsverfahren zum Teil auf das britische *Planungsverständnis* zurück, vor allem aber auf die besondere Politik der Thatcher-Regierung.

Diese Besonderheiten Großbritanniens zeigen die Spielräume, die für individuelle Lösungen, trotz aller Gemeinsamkeiten, bestehen und ausgefüllt werden. Dies korrespondiert mit den in Teil III dieser Arbeit aufgezeigten, mitunter weitreichenden Unterschieden zwischen den Planungssystemen der einzelnen Länder. Gleichwohl sind die Unterschiede in den Systemen insgesamt erheblich größer als in den einzelnen, formal verankerten Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren.

C *Vergleichende Analyse öffentlich-privater Kooperationsmöglichkeiten und -instrumente im Städtebau*

1. Kooperationsmöglichkeiten und -instrumente in Deutschland

1.1 Überblick: Public Private Partnerships in Deutschland

Insbesondere in den 1990er Jahren nahmen Bedeutung, Häufigkeit und Intensität öffentlich-privater Kooperationen in der deutschen Planungspraxis stark zu. Ausgehend von *Mindestkooperationen* zwischen Kommune (Planungshoheit) und Bauherr (Vorhabenträger) im Zuge einer verstärkt vorhabenbezogenen Planung seit den 1960er Jahren (die als solches bereits informelle Public Private Partnerships darstellen) war die Entwicklung der deutschen Planungspraxis stark an die *Entwicklung rechtlicher Instrumentarien* geknüpft. Jene Instrumentarien, die die Grundlage für eine Ausdehnung und Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen bildeten, hielten mit der deutschen Wiedervereinigung 1989/90 verstärkt Einzug in das städtebauliche Sonderrecht und wurden insbesondere mit der 1998er Novelle direkt in das Baugesetzbuch integriert. Allen voran der städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB), dessen Anwendungsbereich nicht auf die im BauGB exemplarisch genannten Fälle beschränkt wurde, stellt die Grundlage auch komplexer öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau dar (siehe Abschnitt 1.2 (1)). Als Verhandlungsspielraum bei der Verteilung von Aufgaben und finanziellen Lasten zwischen Kommune und Investoren erlangt der *Planungswertzuwachs* (siehe Abschnitt 1.2 (2)) eine besondere Bedeutung, der deutschen Planungspraxis traditioneller Prägung vollständig vom Flächeneigentümer bzw. Bauherren vereinnahmt wurde. Die öffentlich-privaten Kooperationen im Städtebau sind eingebettet in ein *Investitions- und Kooperationsumfeld* (siehe Abschnitt 1.3), das in Deutschland durch eine Reihe von Institutionen (neben Banken vor allem Immobilienfonds) bestimmt wird, deren Risikobereitschaft durch staatliche Regelungen deutlich eingeschränkt ist, nicht zuletzt um ausufernde und hochriskante Spekulationen und damit leichtfertige Verluste des von (Privat-)Anlegern eingebrachten Geldes zu unterbinden.

1.2 Die Kooperationsmöglichkeiten im Einzelnen

(1) Möglichkeiten der partnerschaftlichen Grundstücksentwicklung

Ausgangssituation

Partnerschaftliche Grundstücksentwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland sind, anders als in anderen europäischen Ländern, in weiten Teilen an die *rechtlichen Möglichkeiten* ge-

knüpft, die im nationalen Planungsrecht verankert sind. Diese Orientierung auf bestimmte Paragraphen des deutschen Baugesetzbuches darf allerdings nicht den Blick darauf verstellen, dass es in der Tat die *Planungspraxis* und die sich dort ergebenden Veränderungen sind, die Änderungen im nationalen PlanungscodeX immer wieder motivieren. Mehr noch gibt es zwischen PlanungscodeX und Planungsprinzipien auf der einen Seite sowie der Planungspraxis auf der anderen Seite einen grundlegenden Zusammenhang, der *Mindestkooperationen* in der räumlichen Planung erforderlich macht. Jedes Abrücken von der Vorstellung einer kompletten und in sich weitgehend autarken Angebotsplanung durch die Kommunen lässt öffentlich-private Kooperationen fast zwangsläufig entstehen. Da die Zeit, in der Angebotsplanungen eine dominierende Rolle in der Planungspraxis zukam, in der Planungstheorie mit dem Ende der 1960er Jahre begrenzt wird⁶⁹, ist klar, dass die in der Folge eher *nachfrageorientierte und zunehmend vorhabenbezogene Planung* ausgeprägte Kooperationselemente aufweisen musste. Diese Kooperationselemente bestanden vornehmlich im gemeinsamen Aushandeln der Möglichkeiten und Restriktionen von Art und Maß der baulichen Nutzung, wenn Kommune und Bauherr über ein konkretes Vorhaben berieten. Diese Kooperationen stellten seit jeher keine Einbahnstraße dar, auf der ein Bauherr seine Wünsche realisieren konnte, sondern dienten auch und besonders den Kommunen, um bestimmte räumliche Entwicklungen einzuleiten, zu forcieren und letztlich umzusetzen. Dass sich bestimmte Probleme mit kooperativen Vorgehensweisen im Einzelfall besser lösen lassen als mit den vom Baugesetzbuch gewährten hoheitlichen Möglichkeiten, war eine, wenn man so will, politische Erfahrung in der stark verrechtlichten und vom Handeln kommunaler Verwaltungsapparate dominierten deutschen Planungspraxis. Abgesehen von der Tatsache, dass die streng formalisierten Bauleitplanverfahren von der Planerstellung bis zur endgültigen Verabschiedung des Plans relativ viel Zeit in Anspruch nahmen und nehmen, wurden diese *Möglichkeiten der informellen Kooperationen* als durchaus zufriedenstellend angesehen, ohne dass weitreichende Modifikationen des Planungsrechts vorgenommen werden mussten.

Allerdings hatte sich in Deutschland – anders als etwa in den Niederlanden, wo Kommunen Boden selbst in hohem Maße bevorraten – mit der Zeit des Wirtschaftswunders ein relativ breiter Konsens darüber herausgebildet, dass *Planungswertzuwächse* von privatwirtschaftlichen Akteuren, also den Flächeneigentümern, Entwicklern und Bauherren ohne besondere Restriktionen vereinnahmt werden können. Wenngleich von Seiten der deutschen Sozialdemokratie gegenteilige Bemühungen immer wieder in die planungspolitische Debatte eingebracht wurden, änderte sich an dieser gängigen Praxis nichts. Mit zunehmender Finanzknappheit der Kommunen, ausbaufähigen, bis dato in aller Regel informellen öffentlich-privaten Kooperationen und nicht zuletzt der deutschen Wiedervereinigung von 1989/90, entwickelten sich dann schließlich jene *formellen öffentlich-privaten Kooperationsformen* in der Planungspraxis wie auch in der rechtlichen Verankerung, die zu intensiven partnerschaftlichen Grundstücksentwicklungen führten und den Planungswertzuwachs zu einem zentralen Verhandlungsgegenstand zwischen Kommune und privaten Investoren werden ließen.

⁶⁹ vgl. Selle, Klaus: „Alte und neue Planungskulturen“, in: Tilman Harlander (Hg.) „Stadt im Wandel – Planung im Umbruch“; Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, Berlin, Köln, 1998, S. 49 ff.

Übernahme von klar begrenzten Aufgaben bzw. finanziellen Lasten durch Private

Die traditionelle Aufgabenverteilung in der bundesdeutschen Planungspraxis schreibt der Kommune unter anderem die Rolle zu, mindestens 10% der Erschließungskosten, die das jeweilige städtebauliche Vorhaben verursacht, zu tragen, die jeweiligen Bauleitpläne zu erstellen und zu verabschieden und für sämtliche mit dem Vorhaben verbundenen kommunalen Folgekosten selbständig aufzukommen, ohne etwa Teile des Planungswertzuwachses dafür zu verwenden. Alle drei hier dargelegten Kennzeichen dieser traditionellen Rollenverteilung können über *spezielle städtebaurechtliche Regelungen* heute umgangen werden. Indem diese Regelungen es ermöglichen, *klar abgrenzbare Aufgaben und finanzielle Lasten*, die originär der Kommune zuzurechnen sind, auf private Investoren zu übertragen, bilden sie die erste Gruppe von Kooperationsmöglichkeiten, die eine Art Vorstufe von intensiveren Formen der partnerschaftlichen Grundstücksentwicklung darstellen.

- ***Erschließungsvertrag (§124 BauGB)***

Der Erschließungsvertrag regelt die *Durchführung und Kostentragung bei der Erschließung* und ist keine der Ende der 1980er Jahre entwickelten Regelungen, sondern ist seit der Einführung des Bundesbaugesetzes 1963 Teil der städtebaulichen Vorschriften über die Erschließung in Anknüpfung an §15 des Preußischen Fluchtliniengesetzes, das sog. Unternehmerverträge vorsah⁷⁰. Nach § 129 (1) BauGB ist die Kommune zunächst verpflichtet, mindestens *10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwands* zu tragen, der sich seinerseits aus den Kosten der für die Erschließung nötigen Flächen und den Kosten für den Bau der Erschließung zusammensetzt. § 124 BauGB besagt in Absatz 1, dass die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag allerdings *auf einen Dritten übertragen* kann und präzisiert in Abschnitt 2, dass der Dritte sich gegenüber der Gemeinde dazu verpflichten kann, „die Erschließungskosten ganz oder teilweise zu tragen...“. Demnach wird auch deutlich, dass der Anwendung dieses Paragraphen nicht nur die Unterzeichnung eines unter Umständen standardisierten Vertrags, sondern in jedem Falle ein entsprechender kooperativer Aushandlungsprozess vorausgehen muss.

- ***Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§12 BauGB)***

Im Gegensatz zum Erschließungsvertrag ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan, besser bekannt unter dem vor 1998 geltenden Titel ‚*Vorhaben- und Erschließungsplan*‘, ein wesentlich jüngeres Instrument. Im Sommer 1990 wurde der Vorhaben- und Erschließungsplan im § 55 der BauZVO der DDR erstmals geregelt. Die Regelung war zeitlich (bis zum 31.12.1997) und räumlich (ehemalige DDR) beschränkt, und folgte der Absicht, in der *ehemaligen DDR*, in der städtebauliche Pläne mit Rechtsverbindlichkeit im Wesentlichen nicht vorlagen, rasch verbindliche Planungsgrundlagen zu schaffen. § 7 des Inv-WoBauG führte die Regelung 1993 im gesamten Bundesgebiet ein, ehe sie 1998 in das BauGB übernommen wurde. Dabei wurde der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht

⁷⁰ vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, S. 1040

mehr als gesonderte Satzung neben den Bebauungsplan gestellt, sondern gilt als Unterfall des Bebauungsplans mit dem Titel vorhabenbezogener Bebauungsplan.

Im Gegensatz zum Bebauungsplan liegt beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan die *Initiative zur Schaffung von Baurecht grundsätzlich beim Investor*⁷¹. Dieser erarbeitet nicht nur die städtebauliche Planung, sondern verpflichtet sich gleichzeitig vertraglich zu ihrer Verwirklichung, einschließlich der Tragung der Planungs- und Erschließungskosten. Damit werden die Gemeinden von Planungs- und Erschließungsaufgaben entlastet und private Initiativen bei Planung und Erschließung gestärkt. Indem der Investor vertragliche Baupflichten gegenüber der Gemeinde eingeht, ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan „ein Modell für zügige Baulandausweisung, Baulandbereitstellung und Realisierung von Bauvorhaben.“⁷²

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan besteht aus insgesamt drei Elementen. Mit dem *Vorhaben- und Erschließungsplan* als erstem Element wird vom Vorhabenträger zunächst ein Konzept entwickelt, das mit der Gemeinde abgestimmt wird und in den vom Vorhabenträger zu erstellenden *vorhabenbezogenen Bebauungsplan* (zweites Element) übernommen wird. Im dritten Element, dem *Durchführungsvertrag*, übernimmt der Vorhabenträger sodann die Verpflichtung, auf Grundlage des Konzepts und des Bebauungsplans das Vorhaben auf eigenes wirtschaftliches Risiko innerhalb eines vertraglich bestimmten Zeitraums und einschließlich ggf. erforderlicher Erschließungsanlagen zu realisieren. Entscheidend ist dabei, dass alle bekannten Regelungen über die Aufstellung eines Bebauungsplans (insbesondere die Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange) genauso wie das Abwägungsgebot der Gemeinde und auch die Verabschiedung des Bebauungsplans durch das Gemeindeparlament beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan genauso gelten wie beim ‚normalen‘ Bebauungsplan (wenngleich in anderen Details durchaus kleinere Unterschiede zwischen beiden Bebauungsplanarten gemacht werden⁷³).

Insgesamt wird deutlich, dass mit § 12 des BauGB in der Tat eine bereits recht intensive öffentlich-private Kooperation zwischen Kommune und privatem Vorhabenträger hergestellt werden kann, auch wenn hier die *Verteilung von Aufgaben (Planerstellung) und finanziellen Lasten* (selbständige Realisierung erforderlicher Erschließungsanlagen durch den Vorhabenträger) im Zentrum des Interesses stehen. Angesichts der zentralen Rolle, die der Vorhabenträger in einem solchen Verfahren nach § 12 BauGB spielt, muss in der Praxis stets kritisch hinterfragt werden, inwiefern die *Kommune ihre formal gesicherte Rolle*, nach der sie die Planungshoheit eindeutig behält, auch *tatsächlich ausübt und ihr gerecht wird*.

⁷¹ vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck’sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, S. 290

⁷² vgl. ebenda, S.290

⁷³ vgl. ebenda, S. 289 ff.

- **Städtebaulicher Vertrag (§11 BauGB)**

Wenngleich erst 1998 mit dem § 11 BauGB eine Vollregelung des städtebaulichen Vertrags geschaffen wurde, die insbesondere auf dem § 6 BauGB-MaßnG (und dem § 54 Abs. 1 BauZVO) beruht, handelt es sich dabei *nicht um eine originäre Rechtsschöpfung*, sondern um eine Klarstellung und Absicherung bereits vor den 1990er Jahren zulässiger öffentlich-rechtlicher Formen kooperativen Handelns (der sog öffentlich-rechtlichen Verträge)⁷⁴. Denn bereits mit dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz von 1976 und den nachfolgenden Ländergesetzen wurde die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge und die im einzelnen geltenden Anforderungen geregelt und fanden auch in der kommunalen städtebaulichen Praxis in begrenztem Umfang (z.B. in der Stadterneuerung) Anwendung⁷⁵.

Nichtsdestotrotz erkennt der Gesetzgeber mit der Aufnahme der städtebaulichen Verträge ins Dauerrecht einerseits die *steigende Bedeutung kooperativer Planungen* zwischen Kommunen und privaten Investoren an *und fördert sie gleichsam*. Dabei kommt dem Wortlaut des § 11 BauGB eine besondere Bedeutung zu. Nicht nur, dass in Absatz 1, Satz1 der Gemeinde generell die Handlungsform des städtebaulichen Vertrags zur Lösung städtebaulicher Verträge eröffnet wird, sondern dass in Satz 2 mit dem Zusatz *„insbesondere“* klargestellt wird, dass die im weiteren Text genannten Einsatzmöglichkeiten städtebaulicher Verträge nur eine beispielhafte Konkretisierung möglicher Inhalte darstellen⁷⁶. Absatz 4 erklärt darüber hinaus, dass andere als im BauGB genannte städtebauliche Verträge nicht für unzulässig gehalten werden, womit klargestellt werden soll, dass § 11 BauGB *die Rechtsentwicklung bei städtebaulichen und dogmatisch vergleichbaren Verträgen nicht behindern will*⁷⁷.

Trotz dieser ausdrücklich klargestellten Flexibilität des Instrumentariums werden in Absatz 1 des § 11 BauGB im Wesentlichen *vier Kategorien städtebaulicher Verträge* kodifiziert⁷⁸, denen nach Auffassung des Gesetzgebers in der Praxis der letzten Jahre eine erhebliche Bedeutung zukommt⁸⁰.

⁷⁴ vgl. vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, S. 276

⁷⁵ vgl. Walker, Gotthilf: „Handbuch Städtebauliche Verträge – Band I – Materielle Darstellungen“; herausgegeben von der Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e.V.; Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 2

⁷⁶ vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, S. 279

⁷⁷ vgl. ebenda, S. 287

⁷⁸ vgl. Walker, Gotthilf: „Handbuch Städtebauliche Verträge – Band I – Materielle Darstellungen“; herausgegeben von der Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e.V.; Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 208

Die vier Kategorien sind im folgenden kurz dargestellt:

Bauplanungsverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)

Unter diese Kategorie fallen zahllose Regelungen, die mit dem Planungsprozess im Sinne der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang stehen (z.B. Erarbeitung von Planungskonzepten und verfahrensfähigen Rechtsplänen, Vorbereitung und Durchführung paralleler Planungen und Untersuchungen (Umweltverträglichkeitsprüfung, Altlasten, Landschafts- und Verkehrsplanungen), Standortgutachten, Marktanalysen, Verfahrensvorbereitung und Projektsteuerung). Der Unterschied zu normalen Werkverträgen besteht darin, dass Bauplanungsverträge erstens im Kontext zur Realisierung privater Bauvorhaben stehen und zweitens meistens Kostenübernahmen zugunsten der Kommune enthalten.

Baureifmachungverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)

Diese Kategorie zielt auf die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch die Vertragspartner der Gemeinde und hier im Besonderen auf jene Regelungsgegenstände, die bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen unter die Ordnungsmaßnahmen nach § 147 Abs. 1 BauGB fallen. Die Ausnahme bildet die Durchführung von Erschließungen, die unter § 124 BauGB (Erschließungsvertrag, siehe oben) geregelt wird – § 124 BauGB geht als spezielle Norm dem § 11 BauGB vor, wenn der städtebauliche Vertrag sich auf die Erschließung beschränkt⁸⁰.

Verträge zur Realisierung von Bauvorhaben / Planverwirklichungsverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)

Diese Kategorie hat Regelungen zum Inhalt, die der Realisierung von Bauvorhaben durch Private dienen – üblicherweise innerhalb zu vereinbarenden Fristen, für vereinbarte Nutzungen und in Abstimmung der Gestaltung. Als Beispiele werden bei Walker⁸² öffentlich-rechtliche Verträge zur Abwendung von Baugeboten nach § 176 BauGB (indem eine Bauverpflichtung vereinbart wird), zur Schaffung von Sozialwohnungen und zur Sicherung örtlicher Wohnbedürfnisse genannt. Diese Regelungen werden oft mit privaten Grundstücksverträgen und ähnlichen Regelungen anderer Kategorien verbunden. Ausdrücklich Erwähnung findet in § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB auch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 1 a Abs. 3 BauGB.

Kosten- und Folgelastenverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)

Nach dieser Kategorie können Folgekosten aus der Umsetzung der Bauleitplanung auf Bauwillige abgewälzt werden. Dabei wird im § 11 BauGB an der von der Rechtsprechung entwickelten einschränkenden Regelung festgehalten, dass die Kosten oder sonstigen Aufwendungen Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sein müssen.

Bei allen städtebaulichen Verträgen gilt nach Absatz 2 des § 11 BauGB das sog. *Gebot der Angemessenheit* von vereinbarter Leistung und Gegenleistung. Weiterhin weisen Battis et al.⁷⁹ darauf hin, dass die §§ 54 und 56 des Verwaltungsverfahrensgesetzes weiterhin gelten, auch und besonders mit ihren Grenzen, nach denen deutlich wird, dass *Rechtsvorschriften dem städtebaulichen Vertrag nicht entgegenstehen dürfen*.

Als juristisches Problem im Umgang mit städtebaulichen Verträgen erweist sich die im Einzelfall unter Umständen schwierige Einordnung des Vertrags *als öffentlich-rechtlicher Vertrag* (weil der Vertrag im Kontext eines zur Realisierung vorgesehenen Bauvorhabens

⁷⁹ vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, S. 286

und städtebaulichen Planungserfordernissen nach dem BauGB steht) *oder als privatrechtlicher Vertrag* (im Sinne privatrechtlicher Kauf-, Tausch, Umlegungs-, Werk- oder sonstiger Verträge)⁸⁰. Es bleibt jedoch anzumerken, dass diese Unterscheidung im Wesentlichen nur bei Leistungsstörungen von Bedeutung ist.

Auch wenn städtebauliche Verträge formal nur durch grundlegende Regelungen wie dem Grundsatz der Angemessenheit und andere Rechtsvorschriften, die ihnen nicht entgegenstehen dürfen, eingeschränkt sind, zeigen die im § 11 BauGB genannten Anwendungsbeispiele, dass die *Lasten- und Aufgabenverteilung zwischen Kommune und privaten Investoren deutlich im Vordergrund* steht. Die Besonderheit liegt im hohen Grad an Selbstanwendung des Rechts durch die Rechtsadressaten, in diesem Fall also durch die Kommunen, sodass diese auch umfassende und weitreichende Regelungen auf Grundlage des Instrumentariums treffen können (siehe unter (3)). Diese ‚Ökonomisierung des Rechts‘ birgt allerdings gleichzeitig die Gefahr, dass „die allein demokratisch legitimierte Gemeinde ... zum *bloßen Vollzugsgehilfen privater Interessen* wird“⁸¹. Diese Gefahr lässt sich freilich in jeder weitreichenden öffentlich-privaten Kooperation im Städtebau erkennen und macht deutlich, dass an die Kommune, die Fixierung ihrer Position und der (geschickten) Durchsetzung im kooperativen Verfahren besondere Anforderungen gestellt werden.

Kooperative Durchführung eines gesamten städtebaulichen Projekts

Gerade der städtebauliche Vertrag mit seinem nicht auf die in § 11 BauGB nur exemplarisch genannten Regelungsfälle beschränkten Charakter gibt den Kommunen nicht nur die Möglichkeit, einzelne kommunale Aufgaben und Lasten auf Private zu übertragen, sondern eröffnet ihnen auch die Möglichkeit, *enge und über den Vertrag formal abgesicherte Partnerschaften* mit privaten Investoren für die Durchführung städtebaulicher Projekte zu bilden. Möglich wird dies zunächst dadurch, dass sich die *Regelungsfälle* der verschiedenen oben genannten Kategorien (und auch darüber hinaus) miteinander *kombinieren* lassen. Damit tritt faktisch die Situation ein, dass fast alle in einem städtebaulichen Projekt anfallenden Aufgaben ausgehandelt und in einem umfassenden Vertragswerk fixiert werden können. Dabei ist die *Zahl der Vertragspartner* nicht wie etwa beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan auf genau einen Vorhabenträger beschränkt⁸². Nicht nur, dass gegenüber einer Kommune mehrere Investoren als Vertragspartner auftreten können, auch weitere Vertragspartner wie etwa Flächeneigentümer usw. können integriert werden. Die wesentlichen der bei solchen komplexen Vertragswerken geltenden *Grenzen* sind im Rahmen der kurzen Erläuterung der städtebaulichen Verträge im vorherigen Abschnitt bereits erwähnt worden. Faktisch ergibt sich jedoch eine *ausgesprochen große Verhandlungsfreiheit*, gerade für die in der Bundesrepublik vor Jahrzehnten in dieser Hinsicht noch recht stark eingeschränkten Kommunen. Folglich können sich letztendlich

⁸⁰ vgl. Walker, Gotthilf: „Handbuch Städtebauliche Verträge – Band I – Materielle Darstellungen“; herausgegeben von der Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e.V.; Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 209

⁸¹ vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhner, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck’sche Verlagbuchhandlung, München, 1998, S. 277

⁸² vgl. ebenda, S. 291

so *stark verflochtene Konstruktionen* ergeben, dass insgesamt von einer wirklich partnerschaftlichen Grundstücksentwicklung gesprochen werden kann.

Indem mit dem Instrument des städtebaulichen Vertrages in solchen komplexen und eng verwobenen Kooperationen Aufgaben und finanzielle Lasten verteilt werden, liegt ein *institutionelles und wirtschaftliches Zusammenrücken der Kooperationspartner* ebenfalls sehr nahe. Dies geschieht meist unter dem Dach eines ‚*Joint-Venture-Unternehmens*‘, das oftmals den Namen ‚*Projektentwicklungsgesellschaft*‘ trägt und einen Zusammenschluss von einem oder mehreren Investoren, der Kommune und unter Umständen weiteren Partnern (etwa dem Flächeneigentümer) darstellt. Diese mit dem klaren Ziel der *Planung, Durchführung und Fertigstellung eines bestimmten Projekts* betraute und auf die *Dauer des Projekts begrenzte Gesellschaft* wird nicht nur gemeinschaftlich geführt, sondern ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass *Risiko und Erträge* unter den Partnern nach den Vorgaben des jeweiligen Gesellschaftsvertrags aufgeteilt werden.

Die somit auch institutionell und in den betriebswirtschaftlichen Kategorien Projektrisiko und -ertrag vollzogene Partnerschaft ist nicht nur eine der engst möglichen Kooperation in der kommunalen Planungspraxis in Deutschland, sondern bezogen auf große städtebauliche Projekte auch vergleichsweise weit verbreitet. Mehr noch als bei den städtebaulichen Verträgen im Allgemeinen wird hierbei in der Planungsdiskussion die Frage nach der *tatsächlichen Wahrung der formal unantastbaren kommunalen Planungshoheit* und der *Unabhängigkeit der Kommune* bei den Entscheidungen ihrer demokratisch legitimierten Gremien gestellt.

(2) Kommunale Strategien im Hinblick auf die ‚Partizipation‘ an Planungswertzuwachsen

In der Bundesrepublik war die *Abschöpfung des gesamten oder größerer Teile des Planungswertzuwachses durch den Staat* in der Planungspraxis, wenn auch im Gegensatz zum planungspolitischen Diskurs, nie wirklich auf breiter, allgemeiner Basis realisiert worden. Wenngleich Erschließungsverträge nach § 124 BauGB und erste Formen von städtebaulichen Verträgen seit Mitte der 1970er Jahre möglich waren (siehe oben), so führten erst die *leeren öffentlichen Kassen* in Kombination mit *großen städtebaulichen Herausforderungen* (u.a. die Revitalisierung altindustriell geprägter und brachgefallener innerstädtischer Flächen und die Umnutzung großer Kasernenareale nach dem Ende des Kalten Kriegs) zu den oben genannten, mitunter weitreichenden planungsrechtlichen Instrumentarien, die über den Verhandlungsweg eine Abschöpfung der Wertzuwächse durch die Kommunen in größerem Maße zuließen. Natürlich hängen grundsätzliche Möglichkeiten und Umfang der abgeschöpften Planungswertzuwächse von den zu verhandelnden Projekten, der Lagegunst der Flächen und den Renditeerwartungen der Verhandlungspartner genauso wie vom kommunalen Verhandlungsgeschick und dem ‚Entgegenkommen‘ der Kommune ab. Die grundsätzliche Verhandlungsposition der Kommune wird durch die kommunale Planungshoheit gesichert: wenn die Kommune einer vom Investor ins Auge gefassten Planung, die sich nicht in bestehende Bebauungspläne einfügt, partout nicht zustimmt, kann dieser die Planung nicht umsetzen. *Theoretisch* reicht der Verhandlungsspielraum der Kommune bei der Abschöpfung der Planungswertzuwächse bis zu

jener Renditegrenze hinab, ab der das Vorhaben für den Investor ‚unrentabel‘ wird, er es aus betriebswirtschaftlichem Kalkül heraus nicht mehr umsetzen möchte. Zu bedenken gilt aber, dass viele Kommunen aufgrund oftmals eingeschränkter wirtschaftlicher Entwicklungen daran interessiert sind, interessante Projekte zu realisieren, auch um kommunalpolitische Erfolge erzielen zu können. Ist dies der Fall, und die Kommune hat nicht die Möglichkeit unter verschiedenen Interessenten zu wählen, wird nachvollziehbarerweise der Investor auf ein stärkeres Entgegenkommen der Kommune treffen und seine Ziele ‚besser‘ verwirklichen können. Dabei stellt sich auch stets die Frage nach der *städtebaulichen Qualität* und ihrer Sicherung durch die Kommune, was letztlich auch einen wesentlichen Teil dieser Aushandlungsprozesse darstellt. In vielen Fällen sind solche Qualitätsfragen monetarisierbar, wenn etwa der Investor meint, dass sich mit der Erfüllung bestimmter qualitativer Anforderungen der Kommune das Projekt ökonomisch verschlechtert. Unter diesen hier nur knapp angerissenen Eckpunkten ergibt sich also ein *weiter Verhandlungsspielraum*, der kaum nach einheitlichen oder vergleichbaren Mustern gestaltet ist und daher für Kommunen umso schwerer auszuloten und zu nutzen ist.

Die potentiellen Schwierigkeiten im Rahmen solcher Aushandlungsprozesse lassen sich von Seiten der Kommunen dadurch umgehen, dass die *Kommune die Entwicklung der Fläche bis zur Baureife selbst vornimmt* und sie erst dann an private Investoren veräußert, die ihrerseits die bauliche Entwicklung vornehmen. Dieses Verfahren setzt in der Regel voraus, dass die Kommune im Besitz der zu entwickelnden Flächen ist. Dabei kann sie dann den *gesamten Planungswertzuwachs selbst abschöpfen* und für die bei der Entwicklung der Fläche anfallenden Kosten einsetzen. Dabei trägt die Kommune auch das gesamte unternehmerische Risiko, sodass die Erwartungen insbesondere dann enttäuscht werden können, wenn die Kosten der Flächenentwicklung höher als erwartet sind oder aber die beim Verkauf der Flächen zu erzielenden Erträge geringer als erwartet ausfallen. Dieses Verfahren ist in Deutschland – im Gegensatz vor allem zu den Niederlanden – keine weit verbreitete Planungspraxis, findet aber im Rahmen der teilweise umfangreichen innenstadtnahen Revitalisierungsprojekte der letzten Jahre vereinzelt Anwendung. Im Rahmen der Fallbeispiele (siehe Abschnitt 1.4) wird auf diese Variante vertiefend eingegangen.

1.3 Investitions- und Kooperationsumfeld

Der bundesdeutsche *Immobilienmarkt* ist im europäischen Vergleich insgesamt nicht durch extreme Schwankungen geprägt, wie man sie etwa in Großbritannien beobachten kann⁸³. Im Laufe der letzten Jahrzehnte sind zwar im Bundesdurchschnitt zyklische Auf- und Abschwünge erkennbar, die aber, aufgrund ihrer in der Tendenz vergleichsweise engen Kopplung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, wenig Besonderheiten aufweisen. Ein anderes Bild ergibt sich bei der Betrachtung einzelner deutscher Großstädte mit vergleichsweise hohem Anteil

⁸³ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S.219 f.

gewerblicher Immobilien in guten städtischen Lagen⁸⁴. Mit der Höhe der Mietniveaus und den hier verstärkt tätigen professionellen Immobilieninvestoren steigen auch die Schwankungen auf diesen regionalen Immobilienmärkten⁸⁵.

In Deutschland ist zwar immer noch eine hohe Zahl sog. ‚Amateurinvestoren‘ am Immobilienmarkt tätig, aber die *professionellen Investoren* mit ihrer Präferenz für Objekte in sehr guten innenstädtischen Lagen, nehmen über die letzten Jahrzehnte hinweg mehr und mehr Einfluss auf das Marktgeschehen. Bei den ‚Amateurinvestoren‘ lassen sich Traditionseigentümer (das Objekt wird meist seit Generationen in der Familie gehalten und vererbt) und jene Personen unterscheiden, die einen Teil ihres mehr oder weniger großen Vermögens direkt in ausgewählten Immobilien selbst anlegen. Die professionellen Investoren, zumeist institutionelle Investoren, lassen sich in Bezug auf den deutschen Immobilienmarkt in die *drei Gruppen* ‚klassische‘ institutionelle Investoren, Immobilienfonds und Immobilienaktiengesellschaften unterteilen. In Abschnitt II.B.2 dieser Arbeit wurden diese drei Gruppen bereits im Einzelnen näher vorgestellt.

Charakteristisch für Deutschland ist die hohe Bedeutung, die den *Immobilienfonds* bei der Finanzierung größerer städtebaulicher Objekte zukommt. Beide Typen, sowohl der geschlossene als auch der offene Fonds, unterliegen den restriktiven Regelungen des Gesetzes für Kapitalanlagegesellschaften und der offene Immobilienfonds in besonderem Maße dem wachsenden Auge der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin). Beide Maßnahmen sollen die Risikobereitschaft der Fondsmanager dämpfen und im Sinne einer um den Anlegerschutz bemühten Politik das *Geld der Anleger möglichst gut schützen*. Ähnliches gilt für Versicherungsunternehmen, denen das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) vorschreibt, in welche Anlageformen auf welche Art und Weise investiert werden darf. Die Risikofreudigkeit der Banken hingegen wird in erster Linie durch das sog. *Zweiebenensystem* gebremst. Indem Hypothekenbanken nur bis zu 60% des Verkehrswertes beleihen dürfen, müssen Spitzenfinanzierungen von anderen Banken bereitgestellt werden. Eine solche Spitzenfinanzierung ist aber auch für die Banken ein höchst riskantes Unterfangen, denn wer nur die letzten 20 bis 30% eines Vorhabens finanziert, wird in einer Krise des Projekts von diesen Anteilen wahrscheinlich nur wenig zurück erhalten, während der Gläubiger der Basishypothek oftmals immer noch ohne weiteres bedient werden kann. Die *Konsequenz des deutschen Zweiebenensystems* ist eine in Deutschland *größere Risikoscheu* und Vorsicht als in vielen anderen Ländern (z.B. Großbritannien). Pfeiffer et al. führen unter anderem auf dieses System und seine Folgen die schwächere Ausprägung größerer Zyklen am deutschen Immobilienmarkt zurück⁸⁶. Die von vornherein per Gesetz oder Aufsicht auf *passive Strategien* hin orientierten Fonds und Versicherungsunternehmen müssen hier ergänzend erwähnt werden. Indem hoch spekulative, nur fragwürdig gesicherte Vorhaben kaum mit einer der klassischen und weit verbreiteten deut-

⁸⁴ vgl. Krätke, Stefan: „Stadt-Raum-Ökonomie“; Birkhäuser-Verlag, Basel Boston Berlin, 1996, S.228 f.

⁸⁵ vgl. ebenda, S.228 ff.

⁸⁶ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S.223

schen Finanzierungsformen durchgeführt werden können, kommt es viel seltener als etwa in Großbritannien zu ausgeprägten Booms und in ihrer Folge zu tiefen Krisen am Immobilienmarkt.

Den *Immobilienfonds*, als in Deutschland so beliebte Finanzierungsform von Immobilien, haftet gleichsam ein erheblicher *Nachteil* an, der in Zeiten weitgehend nationaler oder gar regionaler Immobilienmärkte kaum ins Gewicht gefallen ist, aber im Zeichen von Internationalisierung und Globalisierung mehr und mehr an Relevanz gewinnt. Für ausländische Anleger lohnt eine Investition in deutsche Immobilienfonds aus steuerlichen Gründen nicht. Bei Schulte⁸⁷ wird in diesem Punkt einer der Hauptvorteile für Immobilienaktien gegenüber den deutschen Fonds gesehen. Soweit die Aktivitäten von Immobilienaktiengesellschaften allerdings, wie bisher in Deutschland, nur einen sehr geringen Anteil am Gesamtmarkt ausmachen, bleibt es bei einem *niedrigen Anteil ausländischer Investoren* an in Deutschland gebauten Immobilien. Symptomatisch dafür sind die Ergebnisse einer jüngeren Studie⁸⁸, nach der zur Zeit zwar 40% der in europäische Immobilien investierten grenzüberschreitenden Gelder *aus Deutschland kommen* (es folgen USA/Kanada mit 20% und der mittlere Osten mit ca. 13%), aber nur 3% der insgesamt in europäische Immobilien investierten grenzüberschreitenden Summen fließen *nach Deutschland* (nach Großbritannien fließen 41%, nach Frankreich 36% und in die Niederlande immerhin noch 9%). Diese Zahlen machen eindeutig klar, dass das *Interesse der institutionellen ausländischen Investoren an deutschen Immobilien ausgesprochen gering ist*.

Dass dieses geringe Interesse in der Tat mit steuerlichen und ähnlichen Gründen zu erklären ist und weniger mit unterdurchschnittlichen *Renditen*, macht die Studie ebenfalls klar. Es wird eine Angleichung der Nettoanfangsrenditen in den untersuchten europäischen Städten konstatiert, die, abgesehen von wenigen Ausnahmen, zwischen 5% (u.a. London, Frankfurt und München) sowie 6,5% (Brüssel und Lissabon) liegen.

⁸⁷ vgl. Schulte, Karl-Werner (Hg.): „Handbuch Immobilien-Investition“; Verlagsgesellschaft Rudolf-Müller, Köln, 1998, S.660 ff.

⁸⁸ vgl. Bulwien AG; IWK – Institut für Wirtschaftsanalyse und Kommunikation: „Europäische Immobilienmärkte im Vergleich – Strukturanalyse von 15 Ländern und 27 Städten“, www.iwk-muenchen.de/wirtschaftsanalyse/studien/immobilienmarkt2001/europastudie.pdf (=Kurzzusammenfassung), 2001, S.2 (16.11.2001)

1.4 Fallbeispiele aus der bundesdeutschen Planungspraxis

(1) Weitreichende kooperative Regelungen mit städtebaulichem Verträgen – Marbachshöhe, Kassel

Das im Westen Kassels gelegene, ca. 37 Hektar große Areal der Wittich- und Hindenburgkaserne wurde im Laufe des Jahres 1994 infolge der Umstrukturierungsprozesse der Bundeswehr für eine *zivile Folgenutzung* verfügbar. Diese Entwicklung von Kasernenstandorten war Anfang bis Mitte der 1990er Jahre, nach dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Wiedervereinigung, gerade in Deutschland häufig anzutreffen. Auf dem Areal standen 45 Gebäude mit ca. 60.000 m² Bruttogeschossfläche, die in der Mehrzahl in den 1930er Jahren errichtet wurden und von denen Teile, vor allem im zentralen Bereich um den Wittich-Ausbildungsplatz, unter Denkmalschutz gestellt wurden.

Im Juni 1994 ist die Hessische Heimstätte GmbH (seit Ende 1994: Wohnstadt – Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH) von der Stadt Kassel mit der *Masterplanung* für das Areal beauftragt worden. Mit dem Masterplanprozess wurde zunächst ein städtebaulicher Gesamtplan (Rahmenplan⁸⁹) erstellt, in den wirtschaftliche Faktoren sowie Nutzungs- und Investitionsinteressen einfließen. Der Rahmenplan sah eine Weiterentwicklung des Standortes zu einem innerstädtischen Stadtviertel mit einem eigenen Gestaltungs- und Nutzungsprofil vor. Dabei sollten weite Teile der bestehenden Gebäude erhalten und durch umfassenden Neubau ergänzt werden. Der städtebauliche Gesamtplan schlug ein gemischtes Nutzungskonzept mit den Hauptnutzungen Gewerbe/Dienstleistungen (unter anderem ein Technologie- und Gründerzentrum) sowie Wohnen vor. Teil des Masterplans war zudem ein Realisierungskonzept, in dem in mehreren Stufen die Umsetzung des Rahmenplans aufgezeigt wurde. Neben der Festlegung der Entwicklungsstufen wurden mit den Ordnungs- und Erschließungsmaßnahmen, der Absicherung des Altlastenrisikos und der Herstellung des Planungsrechts auch die drei zentralen Grundbausteine für das weitere Konversionsverfahren präzisiert.

Für die Durchführung des Projekts wurde im Realisierungskonzept weiterhin eine *Vertragspartnerschaft* zwischen dem Bund in seiner Rolle als Grundstückseigentümer (nicht als übergeordnete Behörde) und der Stadt skizziert⁹⁰. Darüber hinaus wurden die Aspekte der Finanzierung diskutiert, die sich auf Unterstützungen des Bundes (etwa bei sozialen Einrichtungen und im sozialen Wohnungsbau) und des Landes Hessen (im Rahmen des ‚Hessischen Konversionsprogramms‘) stützen sollte. Damit wurden die mit dem Gesamtvorhaben verbundenen *engen Verflechtungen* deutlich, die nicht nur auf den Bund und das Land bezogen waren, sondern über die Finanzierungsaspekte bis zu den zukünftigen Investoren reichten.

⁸⁹ vgl. Wohnstadt – Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Kassel mbH: ‚Konversion Kassel – Masterplanung Wittich- und Hindenburg-Kaserne – Dokumentation‘; ohne Verlag, Kassel, 1995, S. 55 ff.

⁹⁰ vgl. ebenda, S. 122

Nicht zuletzt weil die *Gruppe der Hauptinvestoren* mit der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Kassel mbH (GWG) und der Wohnstadt (siehe oben), die sich in einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschlossen, eindeutig bestimmt war und ein anhaltend großes Interesse an der Entwicklung des Areals zeigte, konnte letztlich ein *städtebaulicher Vertrag* zwischen allen drei beteiligten Parteien (Bund, Stadt Kassel und oben genannter Arbeitsgemeinschaft) abgeschlossen werden. Dieser städtebauliche Vertrag hatte für das partnerschaftliche Vorgehen in entsprechend gelagerten Konversionsprojekten eine Art bundesweiten Modellcharakter. Auf Grundlage des Instrumentariums ‚städtebaulicher Vertrag‘ und ausgedehnter Verhandlungen im Vorfeld wurde ein partnerschaftliches Vorgehen vereinbart, dessen besonderes Charakteristikum die Rolle des Bundes darstellte. Da dieser bis zuletzt Eigentümer der Flächen blieb, entwickelte er auf eigenes (wenngleich insgesamt reduziertes) Risiko die Flächen bis zur Baureife und veräußerte sie dann. In vorausgegangenen Projekten hatte der Bund als Flächeneigentümer stets versucht, dass Entwicklungsrisiko der im Vorfeld nur relativ schwer zu kalkulierenden Konversionsprojekte weitgehend auf die Kommune bzw. die privaten Entwicklungsträger zu verlagern.

Um einen Eindruck von den Regelungen des vielschichtigen Vertragswerks⁹¹ zu geben, sind die *wesentlichen Kernpunkte* im Folgenden kurz zusammengefasst:

- (1) Grundlage des gemeinsamen Vorgehens von Bund, Stadt und Arbeitsgemeinschaft ist der abgestimmte und von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene *Masterplan*.
- (2) Die Durchführung der Konversion, die mit dem städtebaulichen Vertrag fixiert wird, bezieht sich auf die *integrierte* Durchführung der Erschließung (Verkehrs- und Abwasseranlagen sowie öffentliche Grünflächen), auf notwendige Ordnungsmaßnahmen und die Beseitigung von Bodenverunreinigungen sowie die Vermarktung der Grundstücke.
- (3) Die *öffentlichen Flächen* (Verkehrsanlagen, Grünflächen, Spielplatz) werden der Stadt vom Bund kostenfrei übergeben.
- (4) Der *Bund* bleibt zunächst Eigentümer der zu verwertenden Flächen und finanziert die Durchführung der Erschließung, die nötigen Ordnungsmaßnahmen und die Beseitigung von Bodenverunreinigungen aus den Erlösen des Flächenverkaufs an die zukünftigen Investoren und Bauherren über einen Erschließungskostenbeitrag.
- (5) Die *Arbeitsgemeinschaft* (GWG, Wohnstadt) führt die Maßnahmen durch und übernimmt die Projektsteuerung.
- (6) Aus dem Verkauf von Grund und Boden verbleibt beim Bund ein *Erlös* (ca. 9 Mio. DM). Hinzu kommen Erlöse aus dem Verkauf der Gebäude (letzteres ist nicht Bestandteil des Vertrags).
- (7) Das *Land Hessen* und die *Stadt Kassel* beteiligen sich finanziell an der Maßnahme durch Mittel aus dem Hessischen Konversionsprogramm (ca. 2,7 Mio. DM), durch Mittel aus dem

⁹¹ „Städtebaulicher Vertrag zur Durchführung der Maßnahmen der Konversion von Bundeswehrliegenschaften in Kassel, Druselstalstraße“; Stadt Kassel, 1996

Investitionsprogramm des kommunalen Eigenbetriebs Stadtentwässerung (ca. 2,4 Mio. DM) sowie durch Ablösebeiträge für nicht errichtete Stellplätze (ca. 2,2 Mio. DM).

Dass die *Vermarktung* der Flächen bei Abschluss des Vertrags bereits zu 75% gesichert war, verbesserte die Kalkulierbarkeit des Projekts deutlich, erforderte gleichsam aber einen raschen Vertragsabschluss. Vor allem aufgrund der *aufwendigen Abstimmungsprozesse*, die auf Seiten des Bundes drei verschiedene Ebenen umfassten (vom örtlichen Bundesvermögensamt bis hinauf zum Bundesfinanzministerium), verzögerte sich das gesamte Aushandlungs- und Abstimmungsverfahren.

Das Fallbeispiel unterstreicht die weitreichenden Möglichkeiten, die *städtebauliche Verträge* zur Durchführung kooperativer Grundstücksentwicklungen bieten – auch ohne die Gründung einer gemeinsamen Projektentwicklungsgesellschaft. Es wird allerdings nicht nur deutlich, dass Aufgaben, Risiken und Erträge mit diesem Instrument aufgeteilt und im Detail geregelt werden können. Ein erfolgreicher Vertragsabschluss liefert in diesem Fall auch einen *verlässlichen Rahmen* und eine *gesicherte Entwicklungsperspektive*. Neben



Abbildung 12:

Passivhaus auf der Marbachshöhe

den Vertragspartnern selbst und ihrer individuellen Verlässlichkeit spielt hier der dem Projekt zugrunde liegende *Masterplan* eine entscheidende Rolle. So werden z.B. alle Kosten- und Erlöskalkulationen umso unbrauchbarer, je weniger stabil die Planungsgrundlage ist, auf der sie basieren. Auch gesicherte Vermarktungsperspektiven gründen auf einer vorher abgestimmten und verabschiedeten, also für alle Beteiligten verbindlichen Planung. Diese Grundlage bildete der von der Wohnstadt erstellte Masterplan. Neben der Stadt kommt damit gerade der Wohnstadt (in Zusammenarbeit mit der GWG) eine Art Leitrolle in dem Gesamtprozess zu, von der Erstellung des Masterplans über die Gestaltung des städtebaulichen Vertrags bis hin zur Bebauung eines großen Teils der Fläche. Dies streicht letztlich die Bedeutung aller drei Vertragspartner (Bund, Stadt, Arbeitsgemeinschaft) hinsichtlich des durchgeführten Prozesses heraus. Dass diese Vertragspartner alle dem staatlichen bzw. zumindest in Teilen immer noch halbstaatlichen Sektor zuzurechnen sind, spielt im Hinblick auf das *gegenseitige Vertrauen* sicher eine nicht zu unterschätzende Rolle, zumal sich der Bund nur mit einiger Überzeugungskraft auf das für ihn ungewohnte Verfahren einließ. Dass das Projekt mittlerweile erfolgreich umgesetzt wurde, unterstreicht das Funktionieren solch ausgeklügelter kooperativer Prozesse auf der Grundlage stringenter Verträge auf besondere Weise.

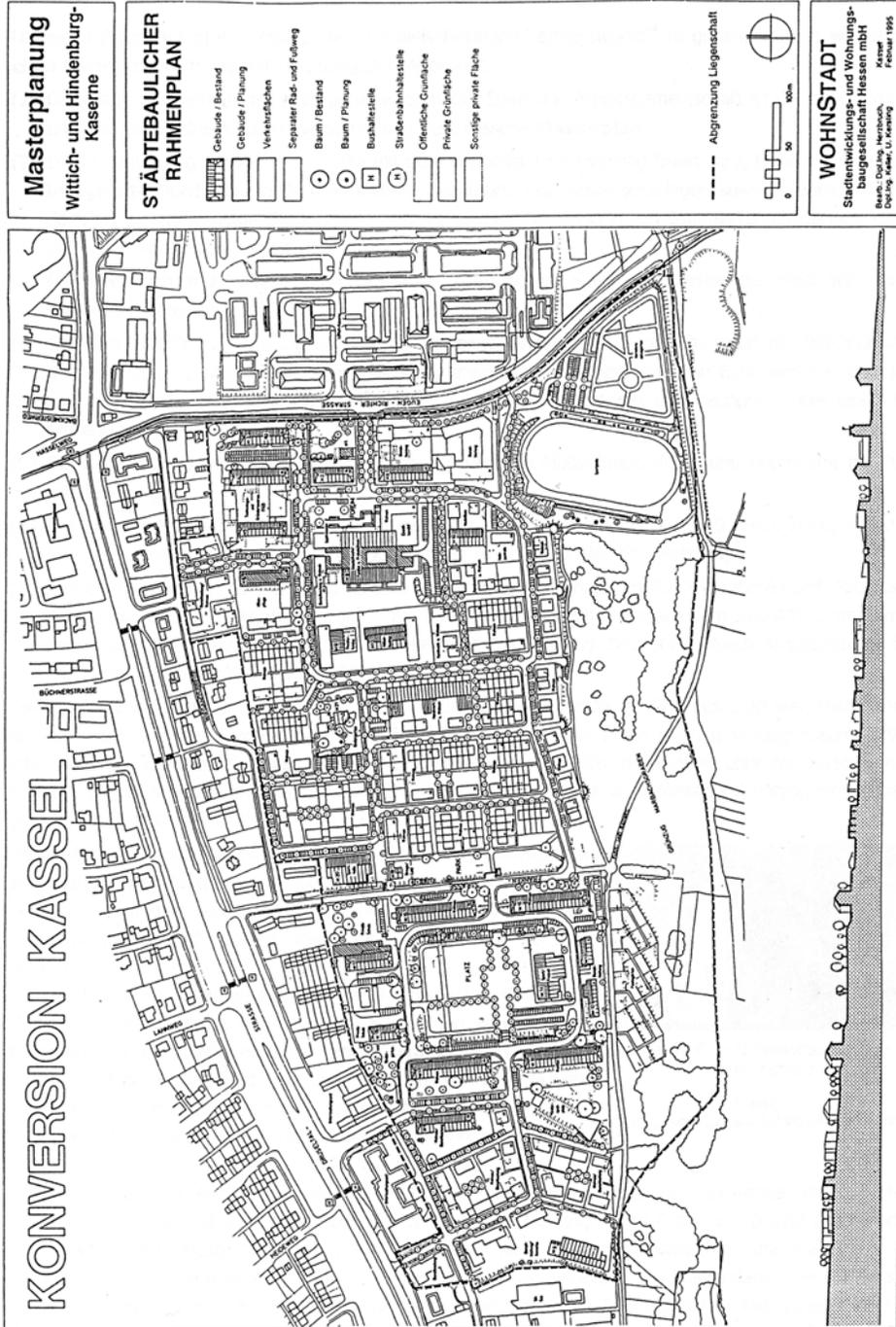


Abbildung 13: Städtebaulicher Rahmenplan Projekt Marbachshöhe

(2) Institutionelles Joint Venture: Projektentwicklungsgesellschaft – Westhafen, Frankfurt/Main⁹²

Die Fläche des Westhafens befindet sich im weiteren Ergänzungsgebiet der Kernstadt Frankfurts, rund 1,5 km südwestlich des Citymittelpunkts, im sog. Gutleutviertel (am nördlichen Mainufer). In Folge des Strukturwandels, wurde die Hafennutzung obsolet und viele direkt benachbarte gewerbliche Nutzungen befinden sich ebenfalls im Niedergang. Die vor diesem Hintergrund seit Anfang der 1990er Jahre unternommenen Planungen zu seiner Neustrukturierung verfolgen das Ziel, den Standort als dicht genutztes großstädtisches Wohn- und Arbeitsquartier zu entwickeln und es zum Main hin zu öffnen. Als bedeutendes Cityerweiterungsgebiet soll die attraktive Lage am Main insbesondere für Wohnen genutzt werden, Büros und andere gewerbliche Nutzungen sollen den zweiten Schwerpunkt bei der Revitalisierung der Fläche bilden.

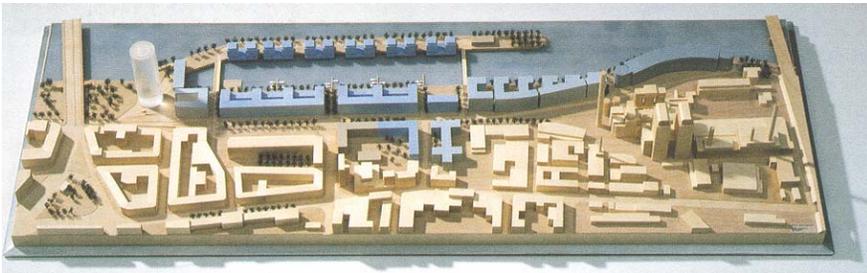


Abbildung 14: Modell des Westhafen-Projekts

Im Oktober 1990 beschloss der Magistrat, für die städtebauliche Entwicklung des Westhafens eine *Entwicklungsgesellschaft* zu gründen. Gemeinsam mit privaten Investoren sollten Vorstellungen entstehen, wie der Bau von 1.200 Wohnungen und 120.000 m² Gewerbefläche entwickelt werden könnte. Nachdem etwa fünfzig in- und ausländische Investoren sowie Entwicklungsgesellschaften befragt wurden, ob sie an einer Projekt-Partnerschaft mit der Stadt Frankfurt interessiert seien, wurden sieben von ihnen 1991 gebeten, im Rahmen eines *Investorenwettbewerbs* ihre städtebaulichen und organisatorischen Vorschläge in einer Studie zu konkretisieren. Am Ende des Auswahlverfahrens entschied sich die Stadt Frankfurt 1992 für das Konsortium um ‚*International Properties Limited*‘ (IPL), an dem die Victoria-Versicherung, das Frankfurter Immobilien-Unternehmen Stawski sowie der Architekt John Seifert beteiligt wa-

⁹² Die in der Kurzbeschreibung dargelegten Fakten und Zahlen des Projekts und seiner historischen Entwicklung basieren zum großen Teil auf: Tremer, Nadja: „Stadtumbau am Wasser – Das Beispiel Frankfurt am Main“; Diplomarbeit, unveröffentlicht, Kassel, 2000.

ren⁹³. Mit ihnen wurden umfassende Verträge ausgearbeitet, die vorsahen, dass IPL die Fläche zunächst kauft und sie dann in einer gemeinsamen Projektentwicklungsgesellschaft mit der Stadt Frankfurt entwickelt. Auf kommunalpolitischer Ebene sorgte ein einjähriges Rücktrittsrecht der IPL für heftige Kritik. Zwischen der Verabschiedung des umstrittenen Vertragswerks durch den Magistrat und der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung zog sich im Sommer 1993 die Victoria-Versicherung, aufgrund allgemeiner Investitionskürzungen, aus dem Westhafenprojekt zurück⁹⁴. Den verbleibenden Partnern gelang es nicht, adäquate neue Mitinvestoren zu finden.

Seit Anfang 1994 bemühte sich jedoch der Heidelberger Immobilienkaufmann Roland Ernst darum, ein *neues Konsortium* zu bilden – mit Erfolg. Für die Entwicklung interessierten sich neben ihm unter anderem noch die Contracta AG, die bereits ein Wohn- und Geschäftsquartier am Frankfurter Rebstockgelände realisiert hatte. Für die Finanzierung konnte eine Einigung mit der Deutschen Pfandbrief- und Hypothekenbank erzielt werden und an der Vermarktung wollte sich der Frankfurter Immobilienkaufmann Michael Baum beteiligen. Insgesamt sechs Unternehmen schlossen sich so zu einem Investorenkonsortium zusammen, das die ‚Grundstücksgesellschaft Westhafen mbH‘ gründete (vgl. Abbildung 15). Diese Gesellschaft kaufte von der Stadt Frankfurt das zu entwickelnde Areal für 45 Mio. DM. Die Projektentwicklung nimmt die ‚Westhafen Projektentwicklungsgesellschaft mbH‘ vor (Gründung im November 1994), die je zur Hälfte der ‚Grundstücksgesellschaft Westhafen mbH‘ und der Stadt Frankfurt gehört.

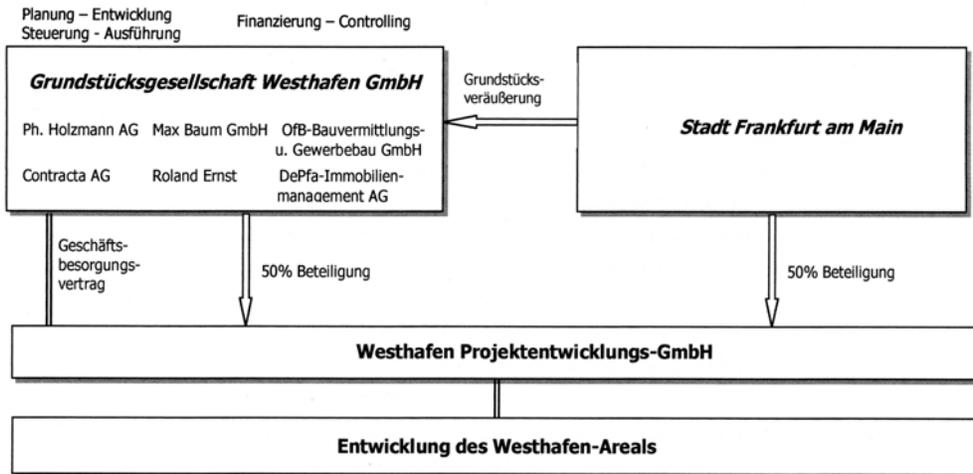


Abbildung 15: Organigramm des Westhafen-Projekts (1995)

⁹³ Frankfurter Rundschau, 14.01.1992

⁹⁴ Frankfurter Rundschau, 14.06.1993

Die *Rollenverteilung* innerhalb des Organisationskonstrukts folgt der Absicht der Stadt, möglichst viel Einfluss auf die Projektentwicklung zu behalten. So übernimmt die Grundstücksgesellschaft als neue Grundstückseigentümerin vor allem die Rolle einer Finanzierungsgesellschaft, die alle Aufwendungen bis zur endgültigen Abrechnung vorfinanziert und die Interessen der privaten Partner bündelt. Per Geschäftsbesorgungsvertrag wird die eigentliche Projektentwicklung an die ‚Westhafen Projektentwicklungs-GmbH‘ vergeben, deren Aufgabe die Planung, Koordination und Kontrolle der Projektentwicklung ist. Die Geschäftsführung der ‚Westhafen Projektentwicklungs-GmbH‘ obliegt der Grundstücksgesellschaft, und die Stadt Frankfurt stellt den Vorsitzenden des Aufsichtsrates (Planungsdezernent). Um den Informationsfluss zwischen beiden Parteien aufrecht zu erhalten, wurde ein Verbindungsmann aus dem städtischen Planungsamt als Prokurist eingesetzt. Er ist neben dem Geschäftsführer der einzige Mitarbeiter dieser Gesellschaft und koordiniert beispielsweise die Aktivitäten der städtischen Ämter und Betriebe und vertritt vor Ort die Interessen der Stadt. Für die Durchführung der Standortentwicklung bedient er sich der Sach-, Personal- und Fachkompetenz der Konsortiumsmitglieder der Grundstücksgesellschaft (siehe auch Abbildung IV.C.1-5).

Der *Gewinn* der Umstrukturierung, der das eigentliche Ziel der Investoren darstellt, wird nach Abschluss der Projektentwicklung *geteilt*. Somit bekommt die Stadt Frankfurt am Ende eine Nachzahlung für ihr 1994 vergleichsweise preiswert veräußertes Grundstück. „Das führt dazu, dass die Stadt selber über ihre Körperschaften darauf achten wird, dass hier die Kosten durch Forderungen der öffentlichen Hand nicht davonlaufen“⁹⁵. Dieser für eine rasche Durchführung des Projekts bedeutsame Faktor ist für die privaten Investoren von besonderer Relevanz, da längere Verzögerungen die erwarteten Erträge reduzieren würden.

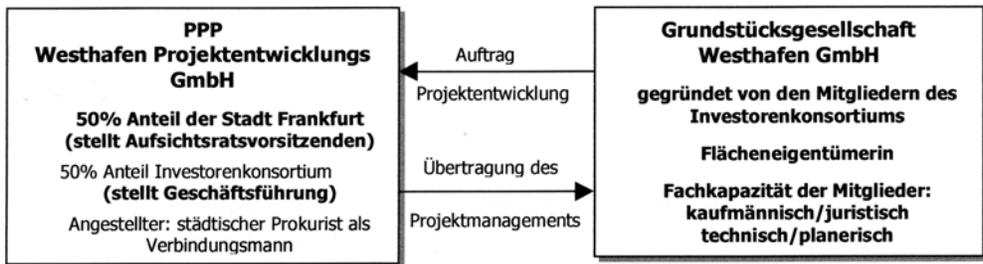


Abbildung 16: Organisation und Verknüpfung von Projektentwicklungs- und Grundstücksgesellschaft

Hinter den hier dargelegten Organisationsstrukturen steht natürlich auch ein *umfassendes Vertragswerk*. Dabei wurden die wesentlichen grundsätzlichen Regelungen schon gemeinsam mit dem Kaufvertrag des Grundstücks festgelegt. Der diesbezüglich erstellte *städtebauliche*

⁹⁵ Wentz, Martin: „Frankfurts neue Stadtteile am Wasser. in: Wasserstadt GmbH: Neue Adressen am Wasser“; Dokumentation eines europäischen Kongresses vom 23-25. Oktober 1997 in Berlin, Berlin: Wasserstadt, ohne Jahr, S. 61

Vertrag sieht unter anderem die Übernahme des kommunalen Erschließungsanteils durch die Grundstücksentwicklungsgesellschaft vor und enthält eine befristete Bauverpflichtung. Weiterhin wurde z.B. die Finanzierung der Altlastensanierung geregelt. Dabei übernimmt die Stadt 60% der diesbezüglichen Kosten, die restlichen 40% sind von der ‚Westhafen Projektentwicklung-GmbH‘ zu tragen und werden von dieser als Aufwendungen der Projektentwicklung abgerechnet. Real trägt die Stadt somit 80% der Kosten für die Altlastensanierung, da sie ja an der Projektentwicklungsgesellschaft zu 50% beteiligt ist.

Nicht nur diese einzelne vertragliche Regelung, sondern im Grunde das gesamte Westhafen-Projekt, von seiner Entstehung mit dem ersten, auseinander brechenden Konsortium bis hin zur schlussendlich gewählten Organisationsstruktur, ist durch eine gewisse *Komplexität* geprägt. Damit wird deutlich, dass es ab einem bestimmten Intensitätsgrad öffentlich-privater Zusammenarbeit kompliziert wird, die einzelnen Interessen aller Partner optimal miteinander zu verknüpfen. Als spezielle Schwierigkeit des Westhafen-Projektes zeigt sich zudem die vergleichsweise langwierige Flächenaufbereitung und Verlagerung bestehender Betriebe, sodass erst im Sommer 1999 mit der Verabschiedung des Bebauungsplans der Weg für die Entwicklung des Westhafens frei gemacht werden konnte. Wenngleich sich das Projekt derzeit noch in der Durchführung befindet, erwiesen sich bisher sowohl das Investorenkonsortium als auch die gewählte Organisationsstruktur als stabil.

Der Vorlauf des Westhafen-Projekts zeigt deutlich, wie problematisch Joint-Venture-Konstruktionen sein können, wenn die privatwirtschaftlichen Vertragspartner nicht die wünschenswerte Seriosität und Professionalität aufweisen und spontan interne Änderungen der Investitionsstrategie vornehmen. Daraus lässt sich folgern, dass das *Projektrisiko* bei institutionellen Joint-Venture-Lösungen nicht nur mit dem Komplexitätsgrad des Projekts selbst und seinen realen Problemen, sondern gleichsam *mit der Anzahl der privatwirtschaftlichen Projektpartner und der Komplexität der für notwendig gehaltenen Regelungen zwischen den Projektpartnern steigt*. Dabei kann man den bisherigen Ausgang mit einem Zerschlagen des Investorenkonsortiums im Vorfeld der eigentlichen Projektentwicklung noch als glimpflich bezeichnen. Stellt sich die Instabilität des Joint Ventures oder die Unzulänglichkeit einzelner vertraglicher Regelungen erst im Verlauf des Projekts, etwa aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen, heraus, kann der Gesamtschaden immens sein.

Für die *Stadt* stellt die Joint-Venture-Konstruktion eine sicher reizvolle Möglichkeit dar, den Entwicklungsprozess über die Bebauungsplanerstellung hinaus zu begleiten und auch an den Erträgen zu partizipieren. Im Gegenzug erwarten die *Investoren* von einer Einbindung der Stadt eine entsprechend hohe Kooperationsbereitschaft bei der Projektplanung und eine reibungslose Durchführung des Projekts, soweit kommunale oder staatliche Akteure sich im Projektverlauf als unkooperativ oder hinderlich erweisen. Zusammen mit der aus Investorensicht ebenfalls positiv bewerteten anteiligen Übernahme des Projektrisikos durch die Stadt, ergibt sich eine ‚*Win-Win-Beziehung*‘, deren Zustandekommen und in der Folge dauerhaftes Funktionieren freilich niemand im Vorhinein garantieren kann.

(3) Flächenentwicklung durch städtische Projektentwicklungsgesellschaft – Deutschherrnufer, Frankfurt/Main⁹⁶

Mit den Kommunalwahlen 1989 und dem Wechsel zu einer rot-grünen Koalition in Frankfurt, wurde mit dem ‚Stadtraum Main‘ ein sehr ehrgeiziges Vorhaben aus der Taufe gehoben. Eine ganze Reihe von größeren, innenstadtnahen Flächen entlang des Mains sollten eine neue, vor allem auf Wohnen und Dienstleistungen hin orientierte Nutzung erhalten. Das Westhafen-Projekt (vgl. oben) gehört genauso zu diesen Projekten wie das Projekt *Deutschherrnufer*. Dabei handelt es sich um das Areal des *alten Schlachthofs*, dessen Verlagerung schon in den 1980er Jahren intensiv diskutiert wurde. Bereits 1990 führte die Stadt einen ersten städtebaulichen Wettbewerb durch, obwohl das Schicksal des Schlachthofs noch völlig unklar war. Die Suche nach einem neuen Standort erwies sich als außerordentlich schwierig. Von Seiten der rot-grünen Koalition, die die Planungen für das neue Stadtquartier vorantrieb und 1991 einen städtebaulichen Realisierungswettbewerb durchführte, wurde schließlich auch die Möglichkeit in Erwägung gezogen, auf den Schlachthof gänzlich zu verzichten. Mit der endgültigen Schließung des alten Schlachthofs Ende 1993 trat genau diese Situation ein.

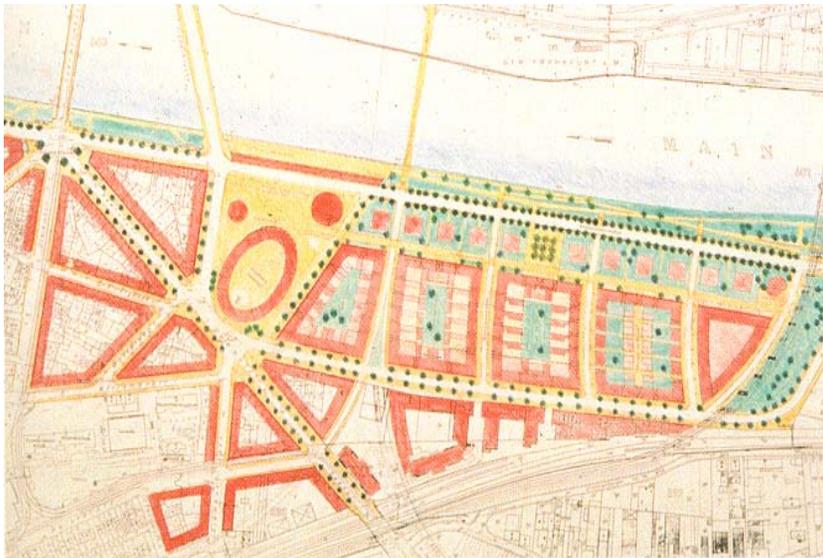


Abbildung 17: Städtebauliches Konzept Deutschherrnufer

Das *Konzept*, das den städtebaulichen Wettbewerb gewann und den weiteren Planungsschritten zugrunde gelegt wurde sah neben einer Struktur von sechs sechsgeschossigen Baublöcken mit Innenhöfen im südlichen Bereich des Planungsgebietes zehn zehngeschossige Punkthäuser

⁹⁶ Die in der Kurzbeschreibung dargelegten Fakten und Zahlen des Projekts und seiner historischen Entwicklung basieren zum großen Teil auf: Tremer, Nadja: „Stadtumbau am Wasser – Das Beispiel Frankfurt am Main“; Diplomarbeit, unveröffentlicht, Kassel, 2000.

entlang des Deutschherrnufer im nördlichen Teil vor. Das Deutschherrnufer selbst sollte völlig für den Durchgangsverkehr gesperrt werden. Im westlichen Bereich war ein ovaler Baukörper mit Ladengalerie, Büros und Wohnungen sowie ein 70 m hohes Bürogebäude vorgesehen (vgl. Abbildung 17).

Im Sommer des Jahres 1992 wurde die städtische *Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft mbH (MPG)* als eine privatrechtliche Tochtergesellschaft der Stadt Frankfurt eigens für die Entwicklung des Projektes gegründet. Die Gesellschaft wurde, um unabhängig von der Stadtpolitik und den kommunalen Finanzen agieren zu können, mit einem Startkapital ausgestattet. Zu den Aufgaben der Gesellschaft zählten sowohl die Abwicklung der ‚Schlachthofverlagerung‘ (d.h. aufgrund der Schließung des Schlachthofs: Verhandlungen über Entschädigungszahlungen) als auch die Entwicklung, Erschließung und Vermarktung des nach abgeschlossener Flächenentwicklung bebaubaren Geländes.

Die städtische Gesellschaft erwarb das Grundstück des alten Schlachthofes für 110 Millionen DM von der Stadt. 55 Millionen DM mussten mit Krediten finanziert werden, der Rest wurde erst nach 1996 (d.h. mit dem geplanten Abschlussstermin des zweiten Bauabschnitts) fällig⁹⁷. Die MPG gab dem ‚Wohnquartier Alter Schlachthof‘ den besser zu vermarktenden Titel ‚Deutschherrnviertel‘ und legte einen ersten Bauabschnitt mit 31 einzelnen Parzellen bis 1994 fest. Während ursprünglich eine Drittelung zwischen kommerziellen Nutzungen, frei finanziertem Wohnungsbau und öffentlich gefördertem Wohnungsbau geplant war, verschob die MPG schon recht frühzeitig die Anteile zugunsten der kommerziellen Nutzung, insbesondere der Büronutzung. Diese Anteile wurden auch im Bebauungsplan fixiert.

Der Ende des Jahres 1992 von der MPG vorgelegte *Wirtschaftsplan* sah Gesamtkosten für das neue Viertel bis zum Jahr 2000 von rund 210 Millionen DM vor. Die Kosten für die Altlastensanierung des Bodens waren dabei mit 46 Millionen DM, die Erschließung der Baugrundstücke mit 25 Millionen DM und Planung und Vorbereitung mit 10,5 Millionen DM veranschlagt. Diesen Kosten standen erwartete Grundstückserlöse in Höhe von 265 Millionen DM gegenüber, sodass mit einem deutlichen Gewinn der MPG gerechnet wurde.

Während man 1993 und auch 1994 u.a. aufgrund der hohen Zahl unterschrittsreifer Verträge für die Realisierung eines ersten Bauabschnitts weiterhin glaubte, den Wirtschaftsplan einhalten zu können, kam es zunächst aufgrund des zwischen Umweltamt, Wasserwirtschaftsamt und Regierungspräsidium umstrittenen Entsorgungskonzepts für die Altlasten zu *zeitlichen Verzögerungen*. 1995 verschlechterte sich dann die Nachfragesituation und die tatsächlichen Verkäufe der Flächen verliefen nur ausgesprochen schleppend. Da die mit den Investoren geschlossenen vertraglichen Regelungen vorsahen, dass die MPG erst dann den Kaufpreis von den Investoren ausgezahlt bekommt, wenn diesen infolge eingereicherter Bauanträge die Baugenehmigung erteilt wurde, konnten trotz zehn verkaufter Grundstücke statt der zu diesem Zeitpunkt erwarteten 174 Millionen DM zunächst nur knapp 6 Millionen DM eingenommen

⁹⁷ Frankfurter Rundschau, 17.12.1992

werden. Die MPG musste aufgrund dieser unerwarteten Ausfälle einen *zusätzlichen Kredit in Höhe von 50 Millionen DM* aufnehmen⁹⁸.

Längst war die Opposition der rot-grünen Koalition in der Stadtverordnetenversammlung auf das sog. ‚Fiasco‘ der MPG aufmerksam geworden. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft untersuchte den Jahresbericht der MPG von 1995 und kam zu dem Urteil, die Gesellschaft sei *„bilanziell überschuldet“*⁹⁹. Nicht nur dass die von der MPG vorzunehmenden Infrastrukturinvestitionen zum Teil die erwarteten Kosten überstiegen und dass die schleppenden Erlöse die Situation zusätzlich verschärften: Vor allem belasteten die MPG 60 Millionen DM an Krediten und Verlusten aus dem früheren Schlachthof-Betrieb. Der Bilanzverlust von 72,6 Millionen DM in 1995 stieg 1996 sogar noch weiter auf 77 Millionen DM an. Zudem wäre vertragsgemäß zum 31.12.1996 die zweite Kaufpreisrate des Grundstücks (55 Millionen DM) fällig gewesen, doch die Stadt stundete die ihr zustehenden Millionen bis weitere Verkaufserfolge erzielt würden. Man beschloss, mit den 55 Millionen DM die Rücklage der Gesellschaft aufzustocken. Wengleich die Opposition diese desolante Situation für eine ‚Generalabrechnung‘ mit der rot-grünen Koalition nutzte und Bürgermeisterin Roth die städtischen Rechnungsprüfer mit dem Fall betraute, konnten weitreichende Konsequenzen abgewendet werden. Ausschlaggebend war unter anderem die steigende Zahl verkaufter Grundstücke, die 1997 die 50% Marke überschritt, aber weit von dem zu Beginn des Projekts erhofften ‚reißenden Absatz‘ entfernt lag. Ende 1997 rechnete die MPG schließlich mit Gesamtkosten für die Baulandentwicklung von rund 261 Millionen DM, wobei sowohl die wegen der Schließung des Schlachthofs zu zahlende Abfindung von 22 Millionen DM als auch die Kosten für die MPG selbst nicht mit einbezogen wurden. Die Einnahmeerwartungen lagen 1997 bei 254 Millionen DM, sodass sich nach dieser Schätzung ein *Verlust von 25 Millionen DM* errechnet.

Unabhängig davon, wie hoch der Verlust im Detail wirklich sein wird (im Jahr 2000 war das Projekt noch nicht abgeschlossen), zeigt das Fallbeispiel eindrucksvoll, wie *schwierig* sich hier die Flächenentwicklung für die Kommune bzw. ihre Tochtergesellschaft dargestellt hat. Die Gründe für diese Schwierigkeiten sind, neben einer sich ändernden Marktsituation und kommunalpolitischen Ränkespielen, zu allererst in einer gewissen *Blauäugigkeit der Stadt* zu sehen. Dies betrifft sowohl die Finanzkonzeption und –planung als auch das Schüren übertrieben hoher Erwartungen in die Rentabilität des Projekts durch den ersten Wirtschaftsplan 1992. Die mit in Eigenregie durchgeführten Flächenentwicklungen dieses Ausmaßes und Komplexitätsgrads völlig unerfahrene Kommune hat es in der anfänglichen Euphorie offenkundig versäumt, sich entsprechendes Know-How über Beratungen oder Partnerschaften zugänglich zu machen oder es in einem langfristig angelegten Lernprozess über anders gelagerte Projekte (z.B. Westhafen etc.) zu erwerben. Folglich wurde dieses Projekt für die Stadt Frankfurt zum Sprung ins kalte Wasser. Das sich abzeichnende, ‚durchwachsene‘ finanzielle Endergebnis des Projekts dürfte einen abschreckenden Effekt auf ähnlich gelagerte Alleingänge haben, zumal ja auch die sozialen Zielsetzungen aus der Anfangszeit des Projekts (ein Drittel sozialer Wohnungsbau) stark zurückgenommen werden mussten.

⁹⁸ Frankfurter Rundschau, 30.03.1995

⁹⁹ Frankfurter Rundschau, 06.11.1996

Es stellt sich die Frage, ob sich in Anbetracht der beiden vorher ausgeführten deutschen Fallbeispiele, die *eigenständige Flächenentwicklung durch die Kommune* und damit der Verzicht auf öffentlich-private Kooperationsformen gegenüber den anderen Verfahren als grundsätzlich unterlegen kennzeichnen lässt. Zunächst geht eine solch pauschale Schlussfolgerung meines Erachtens zu weit, da das Projekt Deutschherrnviertel ganz spezifischen Bedingungen unterlag, die in dieser Form und Intensität sicher nicht in anderen Projekten anzutreffen sind (vor allem die spezielle und finanziell belastende Schlachthofproblematik). Mit mehr ökonomischem Know-How, besserer Weitsicht und einer größeren Erfahrung mit der Vorbereitung und Durchführung von Projektentwicklungen könnte auch die Kommune erfolgreich in die Rolle eines professionellen Entwicklers schlüpfen. Dass dabei kommunale Planungen und Ziele besser verwirklicht und Entwicklungsgewinne vereinnahmt werden können, sind offenkundige Vorzüge, deren Erzielung ja auch die Stadt Frankfurt beabsichtigte. Professionelle Entwickler und Investoren wissen allerdings, dass Kooperationen von außerordentlichem Vorteil sein können, etwa in Bezug auf Risikoteilung oder hinsichtlich des Einsatzes von Spezialisten, etwa für die Vermarktung. Eine aktive und weitsichtig agierende Kommune ist daher gut beraten, die wünschenswerte *Professionalisierung ihrer eigenen Entwicklungstätigkeiten*, die nicht zuletzt auch das Erlernen ökonomischen Know-Hows umfassen muss, mit der genauen Abwägung möglicher Kooperationsvorteile zu verknüpfen.

2. Kooperationsmöglichkeiten und -instrumente in Großbritannien

2.1 Überblick: Public Private Partnerships in Großbritannien

Weil im Gegensatz zu Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern in Großbritannien der weitgehend dem deutschen Bebauungsplan entsprechende ‚Local Plan‘ keinen rechtsverbindlichen Charakter besitzt und das Rechtssystem sich auf ein Fallrecht gründet, gehen vielen Bauvorhaben *ausgedehnte Verhandlungen zwischen Kommune und Investoren* voraus. Seit jeher existieren zudem weitreichende Möglichkeiten, sowohl über das englische Grundstücksrecht als auch über ‚Planning Agreements‘ kooperative Regelungen zu treffen. Die formal sehr umfassenden Einflussmöglichkeiten der britischen Staatsregierung, die bis hinunter zur kommunalen Ebene reichen, kamen bis weit in die 1970er Jahre nur in vergleichsweise milder Form zum Tragen, man spricht vom sog. ‚*Post War Consensus*‘ in der britischen Planung¹⁰⁰. Mit der erstmals 1979 gewählten Thatcher-Regierung änderte sich das Bild grundlegend. Geprägt vom Leitbild einer stringent *marktorientierten Entwicklung* wurden tradierte Planungsverfahren und -vorstellungen in bestimmten, zumeist städtebaulich bedeutenden Bereichen außer Kraft gesetzt, sodass privaten Initiativen und in ihrer Folge öffentlich-privaten Kooperationen mehr Entfaltungsmöglichkeiten zukamen (vgl. Abschnitt 2.2, (1)). Den weitreichenden Thatcher-Initiativen folgten moderatere, vor allem auf Stadterneuerung gerichtete Programme in den 1990er Jahren, die den Kooperationsgedanken weiter festigten. Die meisten Kooperationsaktivitäten der Kommune zielen auf die *Partizipation an Planungswertzuwächsen*. Dennoch wird in England von Zeit zu Zeit auch über die Einführung US-amerikanischer Modelle wie etwa die ‚Development Impact Fees‘ diskutiert (vgl. Abschnitt 2.2, (2)). Die ausgedehnten Kooperationsprozesse bei der Umsetzung städtebaulicher Vorhaben sind zudem eingebettet in ein sehr lebendiges *Investitions- und Kooperationsumfeld*, das durch vergleichsweise risikofreudige Akteure am Immobilienmarkt geprägt ist, den seinerseits ausgeprägte Schwankungen kennzeichnen (vgl. Abschnitt 2.3).

2.2 Die Kooperationsmöglichkeiten im Einzelnen

(1) Möglichkeiten der partnerschaftlichen Grundstücksentwicklung

Die Möglichkeiten, im Rahmen von Public Private Partnerships Grundstücksentwicklungen in Großbritannien zu betreiben, sind vor allem an zwei britische ‚Besonderheiten‘ geknüpft: erstens an gesetzliche und programmatische Initiativen der britischen Regierung (vor allem in den 1980er Jahren und in den 1990er Jahren) sowie zweitens an die Spielräume, die das englische Grundstücksrecht gewährt. Im Folgenden werden die populärsten Varianten kurz skizziert:

¹⁰⁰ vgl. Thornley, Andy: „Urban Planning under Thatcherism – The challenge of the market“; Routledge, London, 1991, S. 10 ff.

Die in der Thatcher-Ära geschaffenen PPP-Möglichkeiten

Die Politik, die Premierministerin Margaret Thatcher nach ihrer Wahl 1979 in Großbritannien forciert hat, war geprägt von einer *stärkeren Machtkonzentration auf der nationalen Ebene* (vor allem auch gegenüber den Kommunen) und einer *umfassenden wirtschaftlichen Liberalisierung*, die sich in entsprechend großzügigen Rahmenfestsetzungen der Regierung für wirtschaftliche Aktivitäten ausdrückte. In der räumlichen Planung spiegelten sich beide Trends unmittelbar wider, was die drei in der Thatcher-Ära eingeführten Schlüssel-Instrumente, die Urban Development Corporations (UDC), die Enterprise Zones (EZ) und die Simplified Planning Zones (SPZ) eindeutig belegen:

- ***Urban Development Corporations (UDC)***

Mit dem ‚Local Government Planning and Land Act‘ von 1980 wurde die Möglichkeit geschaffen, UDCs zu gründen. Hauptmerkmal dieser Entwicklungsgesellschaften ist, dass ein bestimmtes Gebiet, das einer neuen Nutzung zugeführt werden soll, *den lokalen Behörden und der lokalen Politik, mit ihren langen Verhandlungs- und Entscheidungswegen entzogen wird*. Die UDC, der die Verantwortung für die Entwicklung der Fläche übertragen wird, wird *mehrheitlich von Unternehmen* geführt und untersteht *staatlicherseits direkt der britischen Regierung*. Mit der Begründung, dass die jeweilige Entwicklung im nationalen Interesse liege und keinerlei Verzögerungen durch lokale Politik und die üblichen Verfahren des Planungssystems hinnehmbar seien, wurden alle Einflussmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen der Kommune genauso wie die Bürgerbeteiligung konsequent ausgegrenzt. Eingerichtet wurden die UDCs, die es zwölfmal in Großbritannien gab, von der britischen Regierung, die den Vorstand („Board“) der UDC besetzte. Die UDCs hatten zum einen weitreichende Befugnisse bei der Akquirierung des Grund und Bodens, der in dem Areal lag. Grundstücke, die sich im Besitz der Kommune oder anderer staatlicher und halbstaatlicher Institutionen befanden, mussten der UDC übertragen werden, private Flächen wurden zum ‚Current Use Value‘, dem aktuellen Nutzungswert aufgekauft. Die UDCs entwickelten ihrerseits die Flächen und veräußerten sie inklusive Wertzuwachs, womit sich die UDCs finanzierten. Zum anderen wurde den meisten UDCs auch die ‚Development Control‘ übertragen, sodass ihr Entwicklungsplan („planning scheme“), soweit er aufgestellt wurde, die Rolle eines ‚Local Plans‘ annahm und sie über die Genehmigung von Einzelvorhaben auf Basis des ‚Schemes‘ weitgehend frei entscheiden konnten – auch hier verlor die Kommune ihre angestammte Kompetenz.

- ***Enterprise Zones (EZ)***

Auch die Enterprise Zones gehen auf das ‚Local Government Planning and Land Act‘ von 1980 zurück. Sie umfassen im Vergleich zu den Entwicklungsgebieten der UDCs in der Regel *kleinere Areale* und ihr *Sonderstatus wird 10 Jahre aufrecht erhalten*. Ernannt wurden sie vom britischen Innenministerium und auch sie dienen der Förderung und vor allem der Beschleunigung von Immobilienentwicklungen. Zwei Hauptvorteile bieten sie dem

„Developer“¹⁰¹: Zum einen kann er das in Enterprise Zones *eingesetzte Kapital sofort zu 100% abschreiben* und unterliegt damit nicht den gerade für Immobilien üblichen langfristigen angelegten Abschreibungsregeln, was ihm in der Regel deutliche Steuerersparnisse sichert. Zum anderen wird in einer ‚Enterprise Zone‘ ein ‚Zoning Scheme‘ erstellt, eine Art Rahmenplan, der alle Festsetzungen bestehender ‚Structure Plans‘ und ‚Local Plans‘ überstimmt (‚overruling‘) und auf dessen Grundlage jedes Vorhaben automatisch genehmigt wird, was den dort getroffenen Festsetzungen entspricht. Zu Beginn der 1980er Jahre wurden 25 ‚Enterprise Zones‘ in zwei ‚Wellen‘ 1981-82 und 1983-84 geschaffen. Einige dieser Zonen wurden zwischen 1983 und 1986 noch ausgedehnt und zwei weitere wurden 1989/90 festgelegt¹⁰². 1992 waren insgesamt 12 ‚Enterprise Zones‘ aktiv¹⁰³.

- ***Simplified Planning Zones (SPZ)***

Mit dem ‚Housing and Planning Act‘ von 1986 wurden die ‚Simplified Planning Zones‘ eingeführt, um für ‚Developer‘ die staatlichen Planungsprozesse zu beschleunigen und ihnen mehr Sicherheit bei der Entwicklung ihrer Projekte zu geben. Die Idee der ‚Simplified Planning Zones‘ ist in gewisser Weise mit dem Konzept der ‚Enterprise Zones‘ verwandt¹⁰⁴, weil auch hier vergleichsweise überschaubare Gebiete festgelegt werden, die ihren *Sonderstatus 10 Jahre* behalten. Der Sonderstatus beinhaltet hier allerdings nur die *Planungs- und Baugenehmigungsvereinfachungen*, nicht aber die finanziellen und steuerlichen Vorteile, die die Enterprise Zones den ‚Developern‘ bieten. Die vereinfachte Planung geht bei SPZs genauso wie bei den ‚Enterprise Zones‘ auf ein sog. ‚Scheme‘ zurück, einen Rahmenplan. Dieser kann in einer SPZ sehr speziell und detailliert auf ein konkretes Projekt ausgerichtet sein (‚specific scheme‘) oder nur grobe Rahmenfestsetzungen treffen (‚general scheme‘). Projekte, die dem ‚Scheme‘ weitgehend entsprechen, sind sofort genehmigungsfähig, für alle anderen gilt der normale Baugenehmigungsprozess, sodass über diesen Weg auch Vorhaben genehmigt werden können, die dem ‚Scheme‘ entgegenstehen – eine Änderung des ‚Schemes‘ ist dann nicht erforderlich. In SPZs ist der Einfluss der lokalen Behörden stärker ausgeprägt als in einer ‚Enterprise Zone‘ und die meisten SPZs gehen auch auf kommunale Initiativen zurück, wenngleich das Innenministerium weitreichende Einflussmöglichkeiten auf den SPZ-Prozess und das ‚Scheme‘ behält. Bis 1993 waren erst fünf SPZs in Großbritannien vom Ministerium ausgewiesen worden, ca. 10 weitere befanden sich in Vorbereitung¹⁰⁵.

¹⁰¹ vgl. Rydin, Yvonne: „The British Planning System – An Introduction“; Macmillan Press, Houndsmille Basingstoke Hampshire London, 1993, S. 68 f.

¹⁰² vgl. Department of the Environment, Planning Research Programme: „Simplified Planning Zones – Progress and Procedures“; Crown, London, 1991, S.5

¹⁰³ vgl. Rydin, Yvonne: „The British Planning System – An Introduction“; Macmillan Press, Houndsmille Basingstoke Hampshire London, 1993, S. 166

¹⁰⁴ vgl. Department of the Environment, Planning Research Programme: „Simplified Planning Zones – Progress and Procedures“; Crown, London, 1991, S.5

¹⁰⁵ vgl. Rydin, Yvonne: „The British Planning System – An Introduction“; Macmillan Press, Houndsmille Basingstoke Hampshire London, 1993, S.92

Insgesamt zeigen die Instrumentarien der Thatcher-Ära aus heutiger Sicht in ihrer Radikalität eine Überakzentuierung sowohl privatwirtschaftlicher Einflussnahme auf die räumliche Planung und Gestaltung als auch zentralstaatlicher Eingriffe in die eigentlich kommunalen Planungsangelegenheiten¹⁰⁶. Das insbesondere mit den ‚Urban Development Corporations‘ betriebene ‚*By-Passing*‘ kommunaler Regelungen, Verfahren und Einflussnahmen ist ein in dieser Dimension englisches Phänomen, das nur aufgrund der ‚Unwritten Constitution‘ überhaupt so leicht umgesetzt werden konnte (in den meisten anderen europäischen Ländern wären aufwendige Verfassungsänderungen dazu nötig gewesen). Die gängige Kritik, dass mit den UDCs ein *wenig praktikabler Ansatz* gewählt wurde, der zum Teil auch den Investoren mehr geschadet als genutzt hat, und dass die ‚Enterprise Zones‘ zu einer *Übersubventionierung* und überzogenen Anheizung des Marktes geführt haben, wird in den Fallbeispielen in Abschnitt 2.4 noch eingehender behandelt. Die ‚Simplified Planning Zones‘, die auch den Kommunen als Instrument näher stehen, sind weniger stark Gegenstand öffentlicher Diskussionen und werden als Ergänzung zu den normalen Verfahren gesehen, allerdings nur in vergleichsweise geringem Umfang genutzt.

Die Weiterentwicklung der PPP-Möglichkeiten in den 1990er Jahren

Der Schwerpunkt in der Planungspolitik der Thatcher-Regierung lag vor allem auf den oben genannten Instrumenten zur Stimulierung privater Investitionen in Neubauaktivitäten. Im Bereich der *Stadterneuerung und kleinräumlicher Konversionen* wurde hingegen auf ein Patchwork kleinerer Initiativen gesetzt, die alle von oben nach unten um- bzw. durchgesetzt wurden. 1991 erwuchs aus der Kritik an diesen Initiativen das sog. ‚*City Challenge*‘-Programm, dessen interdisziplinärer, auf Wettbewerb gerichteter und PPP-orientierter Charakter Vorbild für viele weitere Initiativen der Londoner Regierung in den 1990er Jahren war.

- ***‚City Challenge‘ (1991) und die Flut von ‚Challenge‘-Programmen in den 1990ern***

Im Mai 1991 startete die britische Regierung mit ‚City Challenge‘ ein für Großbritannien richtungweisendes Stadterneuerungsprogramm, das auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, Neubau und Renovierung im Wohnungsbau und im kommerziellen und industriellen Bereich ausgerichtet war. Dieser, in Bezug auf die Zielsetzung und die Inhalte *integrierte Charakter des Programms* wurde durch ein *besonderes Auswahlverfahren* ergänzt. In zwei Runden mussten die interessierten Städte gemäß den Richtlinien des Programms Bewerbungen einreichen. Aus diesem offenen Wettbewerbsverfahren wählte das Ministerium am Ende 31 Städte aus, denen 7,5 Millionen Pfund über fünf Jahre zugewiesen wurden. In den Richtlinien für das Programm wurde ein drittes Hauptmerkmal der Initiative besonders deutlich herausgestellt: die Kommunen mussten privatwirtschaftliche Partner zur Realisierung des jeweiligen Gesamtvorhabens finden, um erstens die eingesetzten Finanzmittel über die öffentlichen hinaus drastisch zu erhöhen und zweitens, um langfristig

¹⁰⁶ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 138 f. und 153

ein selbst tragendes Wachstum in den ausgewählten Gebieten zu ermöglichen. Diese *Auf-forderung zur Bildung von öffentlich-privaten Partnerschaften* erstreckte sich allerdings auch auf andere öffentliche und halböffentliche Akteure wie etwa Universitäten, Industrie- und Handelskammern, Wohlfahrtsverbände usw. Je breiter und stabiler die Partnerschaften und Allianzen angelegt sind, desto Erfolg versprechender sind die Aussichten auf die Zuteilung des Budgets und die Umsetzung des Gesamtvorhabens. Wenn auch für das ‚City Challenge‘-Programm zunächst keine neuen Mittel durch die Regierung bereit gestellt wurden, sondern lediglich Mittel aus dem ‚Urban Regeneration Fund‘ umgelenkt wurden, so gewann das Programm zusehends an Beliebtheit und blieb von Kürzungen verschont. Mit den Programmen ‚Rural Challenge‘ (1994), ‚Regional Challenge‘ (1995), ‚Estates Renewal Challenge‘ (1996), ‚Capital Challenge‘ (1996), ‚Local Challenge‘ (1996) und ‚Sector Challenge‘ (1996) folgten der ‚City Challenge‘ eine ganze Reihe weiterer Initiativen¹⁰⁷, die zwar zum Teil auf andere Gebietstypen oder Förderaspekte zielen – teilweise auch unter Einbindung von EU-Strukturfondsmitteln –, die mit der ‚City Challenge‘-Initiative die oben genannten Hauptcharakteristika allerdings weitgehend teilen. Darunter die Wettbewerbsidee und die Orientierung auf projekt- bzw. initiativenbezogene Partnerschaften der lokalen Behörden mit privatwirtschaftlichen Akteuren.

- **Single Regeneration Budget (SRB) – 1994**

Mit dem ‚Single Regeneration Budget‘ wurden 20 Budgets für städtebauliche Erneuerungs- und Umbaumaßnahmen aus insgesamt fünf Ministerien zu einem großen Budget zusammengelegt. Verwaltet wird das Budget durch 10 extra geschaffene ‚Regional Government Offices‘, die zwar an die Regierung in London gebunden sind, den Kommunen aber räumlich näher stehen. An die Mittel aus dem SRB sind einige allgemeine, vor allem auch *wirtschaftsfördernde Leitziele* geknüpft, die bei der Vergabe der Mittel unbedingt zu beachten sind. Darunter auch die Einbettung einzelner Projekte und Vorhaben in eine breiter angelegte Gesamtstrategie und die *Einbeziehung privatwirtschaftlicher Akteure in Partnerschaften*. Ein Teil des jährlichen Gesamtbudgets, der nicht zugeteilt wurde, wird als ‚Challenge Fund‘ unter den bewerbenden Kommunen verteilt – dabei kann sich jede Kommune und jede Organisation in Großbritannien bewerben.

- **Private Finance Initiative (PFI) – 1992**

Diese 1992 ins Leben gerufene Initiative verlangt von allen Institutionen des öffentlichen Sektors, dass sie *bei der Finanzierung öffentlicher Projekte mit privatwirtschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten*, insbesondere betrifft dies die Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen. Die der Initiative zugrunde liegende Idee der Regierung war, dass dem finanziellen Engagement von Unternehmen so der Weg bereitet wird, dass sie Infrastrukturprojekte ganz oder zumindest zu großen Teilen finanzieren. Damit wurden bei allen größeren britischen Investitionsprojekten Public-Private-Partnerships gängige Praxis,

¹⁰⁷ vgl. Oatley, Nick (ed.): „Cities, Economic Competition and Urban Policy“; Paul Chpman Publishing Ltd, London, 1998, S.12, 13

wengleich auch festgestellt werden musste, dass das Engagement von privaten Akteuren in wenig oder nicht profitabel erscheinenden Projekten auch über eine solche für öffentliche Institutionen verbindliche Initiative nicht erzwungen werden kann¹⁰⁸.

Die weitreichenden PPP-Möglichkeiten des britischen Grundstücksrechts

Während die bisher dargelegten Instrumente und Initiativen allesamt von den politischen Zielen und Ideen der Londoner Regierung motiviert sind und die nationale Ebene eine außerordentlich mächtige Rolle bei der Umsetzung einnimmt, ist es vor allem das britische Grundstücksrecht, das den *Kommunen* Möglichkeiten zu weitreichenden und vielfältigen *Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen Akteuren* an die Hand gibt. Dass die Möglichkeiten des Grundstücksrechts von den Kommunen schon seit langem intensiv genutzt werden, ist nicht zuletzt auf die Besonderheiten des britischen Planungsrechts und die daraus resultierenden Prozesse zurückzuführen. Da die ‚Local Plans‘ nicht rechtsverbindlich sind, muss ein städtebauliches Vorhaben in seinen Details und bezogen auf die Genehmigungsfähigkeit meistens *zwischen lokaler Behörde und ‚Developer‘* verhandelt werden – oftmals eine Angelegenheit der Anwälte des ‚Developers‘, die aufgrund des britischen ‚Common Laws‘ vor allem nach Präzedenzfällen suchen¹⁰⁹. Hat man sich auf die mögliche Zulässigkeit des Vorhabens geeinigt, werden die Verhandlungen oftmals im Hinblick auf die *Umsetzungsmodalitäten* weitergeführt. Liegt es zum Beispiel im Interesse des ‚Developers‘, das Entwicklungsrisiko zu senken, so bieten sich ihm hierzu genauso Möglichkeiten einer ‚vertraglichen Regelung‘ wie im Gegenzug der Gemeinde, wenn sie auf die Nutzung und die Bewirtschaftung des Objekts Einfluss nehmen will oder möglichst hohe fiskalische Erträge erzielen möchte. Der Schlüssel zu diesen Regelungen liegt in der sehr *kreativen Handhabung von langfristigen Leasingverträgen* begründet, die im britischen Immobiliensektor in weitaus größerem Maße gängige Praxis sind als in Deutschland. Die üblichen Leasingverträge können dabei, ähnlich einem *schuldrechtlichen Mietvertrag*, z.B. über 25 Jahre abgeschlossen werden, bei denen die ‚Mieter‘ für Steuern und Abgaben genauso wie für die Instandhaltung der Gebäude zuständig sind. Sie können aber auch, ähnlich einem *dinglichen Erbbaurecht*, Leaserechte über 125 Jahre oder länger gewähren und sind dabei durch den Leasenehmer verkaufbar und vererbbar¹¹⁰.

Der konkrete Einsatz dieser rechtlichen Möglichkeiten ist vielfältiger Natur. Besonders groß sind die Möglichkeiten partnerschaftlicher Grundstücksentwicklungen natürlich dann, wenn die *Kommune Eigentümer der zu entwickelten Fläche* ist, was insbesondere bei vielen Konversionsflächen der Fall ist.

¹⁰⁸ vgl. Brindley, Tim; Rydin, Yvonne; Stoker, Gerry: „remaking planning – The Politics of Urban Change“, 2nd edition; Routledge, London New York, 1996, S. 197

¹⁰⁹ Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 71

¹¹⁰ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 222

In einem solchen Fall sind vor allem folgende Modelle sehr populär¹¹¹:

- Die Kommune bringt das in ihrem Besitz befindliche Grundstück in eine *gemeinsame Entwicklung* ein und sichert sich im Gegenzug die dauerhafte Beteiligung an den Erträgen aus dem Verkauf der entwickelten Flächen oder der Nutzung der erbauten Gebäude.
- Die Gemeinde *verkauft das Grundstück an den Investor* und behält sich gleichzeitig ein *Leaserecht am gebauten Objekt* vertraglich vor. So bleibt der Gemeinde z.B. die Möglichkeit erhalten, Einfluss auf die Nutzungsmischung zu nehmen.
- Die Gemeinde kann auch *risikoreiche Investitionen anregen*, indem sie dem Investor das Grundstück zunächst preisfrei überlässt, was dessen Finanzierungsspielräume oftmals erheblich vergrößert. Stellt sich das fertig entwickelte Projekt schließlich als Erfolg heraus, so wird – aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen bei der Übergabe des Grundstücks – die *Gemeinde an den Einkünften beteiligt*. Diese Beteiligungen sind oftmals als progressive Beteiligungen ausgelegt, sodass die Gemeinde bei hohen Erträgen besonders viel abschöpfen kann, bei Verlusten müssen sie hingegen auf Einkünfte verzichten. Trotz der aus Sicht der Kommunen höchst spekulativen und riskanten Natur solcher Geschäfte, werden sie durchaus häufig abgeschlossen.

Der umfassende Einsatz solcher partnerschaftlicher Investitionen mit ihrer in England typischen Mischung aus Eigentum und Leaserechten, zeigt nicht nur, wie *flexibel* die britischen Kommunen agieren, sondern auch die Professionalität der britischen Investoren, die im Laufe der Zeit „immer häufiger zu Grundstücksentwicklern bzw. zu Langfristinvestoren am Immobilienmarkt“¹¹² geworden sind. Dabei erfreuen sich unter den privatwirtschaftlichen Akteuren am britischen Immobilienmarkt weitere Konstruktionen großer Beliebtheit, wie etwa das ‚Sale-and-Lease-back-Verfahren‘, bei denen der ‚Freeholder‘ (Volligentümer) eines Grundstücks dieses an einen Langfristinvestor verkauft und von diesem langfristige (in der Regel auf 125 Jahre festgeschriebene) Leaserechte zurück erwirbt. Der ehemalige ‚Freeholder‘ kann das Geld für Expansionen weiter verwenden und behält trotzdem alle Rechte an einer Verwertung des verkauften Grundstücks.

¹¹¹ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 223

¹¹² ebenda, S. 223

(2) Kommunale Strategien im Hinblick auf die ‚Partizipation‘ der Kommunen an Planungswertzuwachsen

Es gibt kaum ein anderes Land, das sich der Abschöpfung des Planungswertzuwachses so intensiv und in so vielfältiger Weise angenommen hat wie Großbritannien. 1947 wurde per Gesetz ein allgemeiner Planungswertausgleich eingeführt, der aber 1952 bereits wieder abgeschafft wurde. 1967 erlebte der Planungswertausgleich mit einem reduzierten Abschöpfungssatz eine Renaissance, die später in eine Steuer auf realisierte Wertsteigerungen mündete. Alle diese auf relativ breiter Front gestarteten Versuche scheiterten jedoch. Heute gibt es die Möglichkeit, in wenigen, bestimmten Fällen, Wertsteigerungen bei ihrer Realisierung zu besteuern und Kommunen können in speziellen Fällen Grundstücke zum ‚Current Use Value‘ (dem Wert der aktuellen Nutzung) ‚kaufen‘ und die Wertdifferenz bei Veräußerungen dieser Fläche abschöpfen.

Neben diesen Ausnahmefällen besteht im ‚Town and Country Planning Act‘ seit langem die Möglichkeit für Kommunen, ‚*Planning bzw. Development Agreements*‘ mit privaten Investoren zu schließen. Mit dieser im Act von 1990 in ‚Section 106‘ (1971 noch ‚Section 51‘) festgelegten Regelung können sich Investoren über die üblichen öffentlich-rechtlichen Planungsaufgaben hinaus verpflichten, Leistungen zu erbringen, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Kommune fallen. Diese *Verwendung planungsbedingter Wertsteigerungen zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben* ist auch in Großbritannien, vor allem bei größeren städtebaulichen Projekten, anzutreffen, wo sie zumeist Teil eines komplexen Vertragsbündels sind, in dem die Leistungen von Kommunen und Investoren detailliert geregelt sind¹¹³. Die Kommune übernimmt in solchen Projekten oftmals die Rolle eines Mitentwicklers, und/oder es bestehen enge Verflechtungen über die in Abschnitt (1) ausgeführten Leasebeziehungen des britischen Grundstücksrechts. Pfeiffer et al. stellen klar, dass die öffentlich-private Arbeitsteilung in Großbritannien grundsätzlich nicht so starr festgelegt ist wie in der Bundesrepublik, und es dadurch von Fall zu Fall immer wieder zu Grenzverschiebungen in der Verantwortung kommen kann¹¹⁴. Diese britische Flexibilität wird auch und vor allem dadurch begünstigt, dass es *keine präzise Definition der Inhalte von ‚Planning Agreements‘* gibt und somit die jeweilige Planungsmacht der Kommune für die Reichweite der in den ‚Agreements‘ getroffenen Regelungen ausschlaggebend ist. Auch hier gilt, dass je besser und spezifischer die Lagevorteile eines bestimmten Areals sind, desto umfassendere Leistungen der Privaten kann die Kommune auf dem Verhandlungsweg für sich erreichen.

Die Verknüpfung zwischen der Gewährung von Baurechten und lukrativen Entwicklungsmöglichkeiten an Private sowie der im Gegenzug von den Privaten an die Kommune zu gewährenden Gegenleistungen werden in Großbritannien und den USA als sog. ‚*Linkage-Strategien*‘

¹¹³ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 225

¹¹⁴ vgl. ebenda, S. 225

bezeichnet. Als zentraler Nachteil dieser Strategien wird angesehen, dass die von den Privaten eingeforderten Gegenleistungen *nicht auf Grundlage eines allgemeinverbindlichen, ausgewogenen Systems* basieren, sondern im Gegenteil unsystematisch und von Fall zu Fall in unterschiedlicher Höhe festgelegt, d.h. ausgehandelt werden¹¹⁵. Aus diesem Grunde wird in Großbritannien immer wieder das in den USA vieler Orten praktizierte Modell der ‚Development Impact Fees‘ diskutiert. Diese Steuern werden als eine Art pauschale Gebühr für die von der Gemeinde gewährten Entwicklungsrechte betrachtet und ihre Höhe bestimmt sich nach dem Umfang der gemeindlichen Folgemaßnahmen, die das jeweilige städtebauliche Projekt erforderlich macht. Somit liegt das eigentliche Ziel darin, das *städtebauliche Projekt für die Kommune kostenneutral* zu gestalten. Die vom Investor in der Regel vor Erteilung der Planungsgenehmigung und auf den m² Grundstücksfläche bzw. die Anzahl von Wohn- oder Büroeinheiten bezogene Summe, muss entweder für Maßnahmen eingesetzt werden, die inhaltlich (nicht unbedingt räumlich) mit dem Vorhaben in Zusammenhang stehen (die ‚Impact Fee‘ aus einem neuen Wohngebiet fließt z.B. in die Neuanlage eines Parks, der die wohnungsnahen Freiraumversorgung verbessert) oder die in genau festgelegten, besonders bedürftigen Gebieten innerhalb der jeweiligen Stadt liegen.

Wenngleich insbesondere Großbritannien diese US-amerikanischen Entwicklungen allein schon aufgrund der großen historischen Bedeutung der Abschöpfung von Planungswertzuwachsen mit besonderem Interesse verfolgt, so ist nichts über eine etwa mittelfristig mögliche britische Einführung solcher ‚Impact Fees‘ bekannt. Für die Kommunen stellt sich bei einer solchen Einführung insbesondere das Problem, die *Folgekosten eines Projekts möglichst genau bestimmen zu müssen*. Ohne entsprechende Kostenrechnungssysteme und *weitreichendes betriebswirtschaftliches Kalkül*, lässt sich die adäquate Höhe der jeweiligen ‚Impact Fees‘ kaum bestimmen. Würde man aufgrund dieses Bestimmungsproblems eine hohe Flexibilität bei der Festsetzung der jeweiligen Höhe an ‚Impact Fees‘ gewähren, so hätte man im Umkehrschluss kaum nennenswerte Vorteile gegenüber dem heutigen verhandlungs- und vertragsbasierten System erzielt.

¹¹⁵ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 226

2.3 Investitions- und Kooperationsumfeld: Besonderheiten des britischen Immobilienmarkts

Die Entwicklungen am britischen Immobilienmarkt sind durch *große Schwankungen* sowohl von Immobilienpreisen und -renditen als auch der Bautätigkeit geprägt. So steht einer ausgedehnten Krise des britischen Immobilienmarktes Anfang bis Mitte der 1980er Jahre ein enormer Bauboom gegen Ende der 1980er Jahre gegenüber, der in eine Rezession in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mündete und sich in der Folge schließlich wieder erholte¹¹⁶. Im Laufe der Zeit *veränderten sich die Akteure am britischen Immobilienmarkt*. Waren bis etwa 1970 noch vornehmlich die sog. ‚Property Companies‘ gerade im gewerblichen und industriellen Sektor die dominierenden Investoren und Eigentümer, so drängten *Versicherungsgesellschaften und Pensionsfonds* seit Ende der 1960er Jahre verstärkt in den Markt. Die ‚Property Companies‘ sind Unternehmen, die sich auf die Entwicklung und den Betrieb von Immobilien spezialisiert haben, wobei gewerbliche Immobilien aufgrund der größeren Renditechancen für diese Unternehmen besonders bedeutsam sind. Der Mietwohnungsmarkt hingegen wird zumeist von speziellen Wohnungsbaugesellschaften dominiert. Mitte bis Ende der 1980er Jahre schließlich weiteten *ausländische Investoren* ihr Engagement auf dem britischen Immobilienmarkt deutlich aus, womit die Bedeutung der mit diesem Geld operierenden ‚Property Companies‘ vor allem in der Boomphase Ende der 1980er Jahre wieder stark zunahm. Viele von ihnen finanzierten sich mehr und mehr über Bankdarlehen und die Ausgabe neuer Aktien. Diese Veränderungen auf Seiten der Akteure und die eingangs dargelegte hohe Volatilität (Schwankungsbreite) des britischen Immobilienmarktes sind durchaus in Zusammenhang zu sehen, da die beherrschende Stellung professioneller Investoren und die starke Konkurrenz untereinander die Suche nach immer neuen Investitionsmöglichkeiten und einer entsprechend umfassenden *Renditemaximierung* beflügelt. Unter dieser Prämisse sind nicht zuletzt spekulative Immobilieninvestitionen üblich, deren Ziel in der Regel nicht mehr der Diversifizierung der Portfolios institutioneller Anleger und die gezielte Absicherung (Hedging) anderer Investitionen innerhalb eines Portfolios ist¹¹⁷. Eine der Folgen eines vorrangig auf Renditemaximierung und spekulative Investitionen orientierten Anlegerverhaltens ist – ähnlich dem Geschehen an den Aktienmärkten – ein *zyklisches Muster von Booms und Krisen*, das insbesondere den britischen Immobilienmarkt prägt¹¹⁸.

Entscheidenden Anteil an diesen spezifischen Strukturen auf dem britischen Immobilienmarkt haben die *Banken*, für die keine straffen rechtlichen Beschränkungen hinsichtlich des einzugehenden Risikos wie etwa in Deutschland bestehen. Somit können britische Banken bei der Darlehensvergabe auch *risikoreiche Projekte* unterstützen. Die Risikobereitschaft der engli-

¹¹⁶ vgl. Alastair, Adair; Downie, Mary Lou; McGreal, Stanley; Vos, Gerjan: „European Valuation Practice – Theory and Techniques“; E & FN Spon, London Glasgow Weinheim New York Tokyo Melbourne Madras, 1996, S. 265-268

¹¹⁷ zu den Grundzügen der Portfolio-Theorie und dem ‚Hedging‘: vgl. Bodie, Zvi; Kane, Alex; Marcus, Alan J.: „Investments“, 4th edition; Irwin McGraw Hill, Boston, 1999, S. 147-246

¹¹⁸ vgl. Short, John Rennie: „The urban order“; Blackwell Publishers, Cambridge, 1996, S. 373 ff.

schen Banken im Hinblick auf Immobilieninvestitionen wurde in den 1980er Jahren vor allem durch einen vergleichsweise harten Wettbewerb zwischen den Londoner Banken geschürt, die den heimischen Immobilienmarkt als neue, renditeträchtige Wachstumsbranche ‚entdeckt‘ hatten. Das hohe Interesse ausländischer Investoren am britischen Immobilienmarkt förderte den Wettbewerb und damit den Nachfragedruck weiter. Dabei ging in dieser Boomphase die Risikobereitschaft vor allem der englischen Banken so weit, dass sie in größerem Umfang ‚*Non Resource Loans*‘ gewährten, d.h. Darlehen, die nur durch das zu finanzierende Objekt ohne Rückgriff auf das Vermögen des Kreditnehmers gesichert werden. Damit wurden die Banken selbst auf breiter Basis zu *Mitentwicklern des Projekts* und waren am Gewinn der Projekte entsprechend ihres finanziellen Engagements beteiligt¹¹⁹.

Eine Reihe weiterer *britischer Besonderheiten*, die für das Investitions- und Kooperationsumfeld städtebaulicher Projekte entscheidend sind, werden im Folgenden zusammenfassend erläutert:

- Geringe Transaktionskosten: Neben den in England geringen Maklergebühren und den leicht verfügbaren Informationen in Form standardisierter und somit leicht vergleichbarer Gutachten über die Ertragssituation von Immobilien existiert darüber hinaus auch keine Grunderwerbssteuer oder eine ähnliche Steuer, die die Transaktionskosten erhöhen würden.
- Surveyor als besonderer Berufsstand: In Großbritannien kommt Surveyorn (wörtlich: Aufsehern) die Rolle eines fachlich spezialisierten Dienstleistungsanbieters für Beratungs-, Bewirtschaftungs-, Projektentwicklungs- und Gutachtertätigkeiten zu. Ihre Ausbildung ist strikt geregelt und sieht neben einem Studium eine dreijährige Fachausbildung vor. Ziel ist es, durch diesen speziellen Berufsstand die Qualität fast aller am Immobilienmarkt auftretenden Aktivitäten (Projektentwicklungen, Immobilientransaktionen, Erhebung von Marktinformationen) durch das Angebot solcher spezialisierter Dienstleister zu verbessern.
- standardisierte Mietverträge: In Großbritannien werden Mietverträge in der Regel auf eine Zeit von 25 Jahren abgeschlossen, mit Mietanpassungen im Fünfjahresrhythmus. Mietfestsetzungen werden in aller Regel von Surveyorn vorgenommen und die Standardisierung der Verträge erlaubt den raschen Rentabilitätsvergleich einzelner Objekte.
- Marktinformationssysteme: Spezielle Gesellschaften, die u.a. über Umsätze, Renditen und Mieten am britischen Immobilienmarkt informieren, gewährleisten eine hohe Markttransparenz. Die Gesellschaften erhalten in der Regel von Großeigentümern Bewirtschaftungsdaten und Verkehrswerte und leiten daraus Indikatoren ab, die fortlaufend veröffentlicht werden. Informationen über die aktuelle Bautätigkeit sind ebenfalls einfach zu erhalten, da Bauanträge als öffentlich zugängliche Informationen gelten. Diese insgesamt hohe

¹¹⁹ Neben der *Joint-Venture-Finanzierung*, bei der die Bank Anteilseigner einer Objekt- bzw. Entwicklungsgesellschaft wird, stellen die sog. *Equity-Kicker-Finanzierung* (Bank erhält Gewinnbeteiligung anstatt einer höheren Sicherheit) und die *Participating-Mortgage-Finanzierung* (Bank erhält Option auf Gewinnbeteiligung und verzichtet auf einen Teil der Darlehenszinsen) die beiden gängigsten Finanzierungsarten mit Bankbeteiligung dar; vgl. May, Alexander et al.: „Projektentwicklung im CRE-Management“; Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1998

Transparenz ist eine Voraussetzung für das alles in allem hohe Transaktionsniveau, das am britischen Immobilienmarkt herrscht.

2.4 Fallbeispiele aus der britischen Planungspraxis

(1) Die Anwendung von ‚Planning Agreements‘ und die Flexibilität der Local Plans – Stockley Park, London (Borough of Hillingdon)

Vor der umfassenden Revitalisierung ab Mitte der 1980er Jahre wurde das ca. 150 Hektar große und in der Nähe der M4-Ausfahrt zum Flughafen Heathrow am Londoner Stadtrand, im ‚Greenbelt‘ (Grüngürtel) gelegene Gelände von *Stockley Park* zum Teil als eine Art Hausmüllkippe genutzt. Nachdem mehrfach Feuer auf der Müllhalde auftraten, wurde der Bedarf einer umfassenden Umnutzung deutlich. Hillingdon, das ‚Borough‘, in dem Stockley Park liegt, und auch anderen staatlichen Ebenen waren bei der kostenintensiven Aufbereitung der Fläche allerdings aufgrund der Finanzknappheit die Hände weitgehend gebunden, sodass Hillingdon die Idee entwickelte, *einen Teil der Fläche einer lukrativen kommerziellen Nutzung zuzuführen*.



Abbildung 18: Übersicht Stockley Park

Die mit dieser Entwicklung erzielten Einkünfte sollten dann in die Aufbereitung der Restfläche investiert werden. Hillingdon hatte an anderer, insgesamt weniger komplizierter Stelle bereits Erfahrungen mit diesem Ansatz gesammelt. Im Vorfeld der angedachten Entwicklung stellte

die Kommune zwischen 1980 und 1982 elf *Prinzipien* auf¹²⁰, an denen das weitere Vorgehen ausgerichtet werden sollte. Im Mittelpunkt dieser Prinzipien stand zum einen die Begrenzung der kommerziell zu nutzenden Fläche auf ein Minimum, um den Teil der Grüngürtelfläche so groß wie möglich zu erhalten, angemessen zu gestalten und öffentlichen Zugang zu diesem Areal sicherzustellen. Zum anderen bezog sich eine Reihe von Prinzipien auf den zu bebauenden Teil der Fläche, der ästhetisch ansprechend sein und die Bandbreite an Arbeitsplätzen in Hillingdon erweitern sollte.

Das gesamte Gelände war schon vor diesen Überlegungen zu 80% in privatem Besitz, allerdings übernahm Anfang der 1980er Jahre, im Zuge der Diskussionen um eine teilweise Bebauung der Fläche, die britische Entwicklungsgesellschaft *„Stanhope“* diesen privaten Anteil. Stanhope erkannte das große Entwicklungspotential der Fläche in unmittelbarer Nähe zu Autobahn und Flughafen und schlug Hillingdon eine zwar insgesamt größere zu bebauende Fläche an einer anderen als der ursprünglich angedachten Stelle des Areals vor, verband dies aber mit der Idee eines qualitativ hochwertigen Projekts für Technologieunternehmen u.ä. – einem *„Business Park“*. Die Reaktionen der Kommune auf diese Strategie waren positiv, wobei unmissverständlich herausgestellt wurde, dass durch eine weitreichende Abschöpfung der Planungswertzuwächse der Rest der Fläche restauriert werden sollte und dass die Fläche weitgehend auf industrielle Nutzungen beschränkt bleiben sollte. Kommune und Investor schlossen ein *„Planning Agreement“* nach *„Section 51“* des damals geltenden *„Town and Country Planning Acts“* von 1971 (entspricht *„Section 106“* des 1990er Acts) und fixierten unter anderem folgende *Vereinbarungen*¹²¹:

- (1) 25 % der bebaubaren Fläche des Business Parks (insgesamt 40 Hektar) sollten als Freiflächen erhalten bleiben.
- (2) Die restliche bebaubare Fläche sollte unter Industrieflächen, Flächen für Lagerhaltung/Logistik und Büroflächen gedrittelt werden (je ca. 50.000 m²).
- (3) Auf der nicht bebaubaren Fläche außerhalb des Business Parks sollte neben einer Wald- und Parklandschaft auch ein kommunaler Golfplatz vom Investor errichtet werden. Die gesamte Fläche außerhalb des Business Parks sollte nach Abschluss der Maßnahmen der Kommune übereignet werden.

Bis auf die Nutzungsverteilung im Business Park wurden die Vereinbarungen des *„Agreements“* eingehalten. Der gegenüber dem *„Agreement“* deutlich *höhere Büroanteil* im Business Park ist auf eine Änderung der britischen *„Use Classes Order“* (vergleichbar mit der deutschen Baunutzungsverordnung) durch die britische Regierung zurückzuführen, in der die sog. *„B1-developments“*, d.h. Industrieflächen, auch verstärkt für Büronutzungen verwendet werden können. Im Zuge der stark steigenden Nachfrageentwicklung im Bürobereich nutzte der Investor diese Regelung zum Teil aus. Insgesamt baute *„Stanhope“* die Kerngebäude und die äußere

¹²⁰ vgl. Williams, Richard H.; Wood, Barry: *„Urban land and property markets in the United Kingdom“*; UCL Press Limited, London, 1994, S.136 f.

¹²¹ vgl. ebenda, S.137

ren Hüllen der meisten Gebäude, die dann von den jeweiligen tatsächlichen Nutzern nach ihren Bedürfnissen ausgestaltet wurden. Die Gebäude wurden an die Nutzer verleast und sind zwei bis drei Stockwerke hoch. Stanhope hat den Park aber auch für *andere Investoren* geöffnet, die die von ihnen gebauten Gebäude entweder weiter vermieten oder selbst nutzen. In jedem Fall blieb Stanhope aber der Koordinator der Entwicklung.

Was die Ausnutzung betrifft, entwickelte sich der Stockley Park zu einem vollen Erfolg. Der Anteil ausländischer Unternehmen in Stockley Park beträgt 60%, vornehmlich haben sich Forschungs- und Entwicklungszentren, produzierende Unternehmen aus dem Hochtechnologiebereich und eine ganze Reihe von Unternehmenszentralen angesiedelt. Das erfolgreiche Funktionieren der ‚Business Park‘-Idee in Stockley Park führen Pfeiffer et al.¹²² vor allem auf die *Rolle von Stanhope* zurück, die den Park nicht nur konzipiert, sondern auch weitreichende Planungs- und Gestaltungsvorgaben entwickelt haben, die für alle Nutzer und Bauherren verbindlich sind. So entstand ein einheitliches Erscheinungsbild, das Pfeiffer et al. sehr positiv bewerten. Daneben ist Stanhope für das Management des Parks verantwortlich. So wurden z.B. die Außenanlagen nicht nur aus einer Hand gestaltet, sondern werden auch weiterhin gemeinsam gepflegt. Auch dies trage zum stimmigen Erscheinungsbild bei.



Abbildung 19:

Gebäude im Stockley Park

Dass dieses Projekt überhaupt durchgeführt werden konnte, liegt nicht zuletzt in einer Reihe von Besonderheiten begründet. Der ‚Greenbelt‘ ist eine der bestgeschützten Bereiche in London und bauliche Entwicklungen sind hier streng verboten. Aufgrund der besonderen Situation bei dieser Hillingdoner Fläche waren die übergeordneten Behörden jedoch zu einer Ausnahme bereit. Des Weiteren handelt es sich bei diesem Projekt um einen Verstoß gegen den anfangs noch bestehenden ‚Local Plan‘. Mit der Verabschiedung des ersten Vorschlags der Gemeinde wurde der ‚Local Plan‘ überstimmt. Wie Williams und Wood¹²³ resümieren, ist dies ein in Großbritannien nicht unüblicher Vorgang, soweit die Initiative dazu von einem Investor ausgeht. Hier war es aber die Kommune selbst, die ihren ‚Local Plan‘ durch andere Überlegungen obsolet werden ließ.

Kennzeichnend für das gesamte Projekt ist neben der Idee, eine lukrative bauliche Entwicklung mit der Schaffung einer weitläufigen, öffentlichen Wald- und

¹²² vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 272

¹²³ vgl. Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S.138

Parklandschaft zu verknüpfen, vor allem die *öffentlich-private Kooperation zwischen dem ‚Borough‘ Hillindon und dem Investor Stanhope*, mit der die Idee umgesetzt wurde. Dass dies überhaupt funktionieren konnte, hing nicht zuletzt in starkem Maße mit der konsequenten Marktorientierung der bebaubaren Fläche zusammen, die Stanhope in die Kooperation einbrachte. Schließlich stellten ‚Business Parks‘ dieser Art eine der erfolgreichsten gewerblichen Entwicklungsmodelle der späten 1980er Jahre in Großbritannien dar. Das weitreichende ‚Planning Agreement‘ gründet somit vor allem auf der erwarteten Rentabilität des Business Parks, dessen auch von deutschen Autoren so hoch gelobte städtebauliche und gestalterische Qualität allerdings kein wirkliches Verdienst der Kommune und entsprechend stringenter Vereinbarungen mit dem Investor ist, als vielmehr der Weitblick von Stanhope selbst. Der Zusammenhang zwischen hoher planerischer und baulicher Qualität auf der einen Seite und einer erfolgreichen Vermarktung gerade in gehobenen Marktsegmenten auf der anderen Seite, den Stanhope hier erkannt und genutzt hat, hat sich letztlich für die Kommune zu einer Art Glücksfall entwickelt. Einem von der Kommune gut durchdachten strategischen Ansatz, um den Problembereich überhaupt in den Griff bekommen zu können, und einem entsprechend stringenten ‚Planning Agreement‘ zur Durchsetzung der kommunalen Ziele steht ein ‚Laissez faire‘ bei der konkreten Umsetzung des Projekts gegenüber, das hier zum Vorteil aller Beteiligten einen positiven Ausgang fand.

(2) ‚Urban Development Corporations‘ und ‚Enterprise Zones‘ – Canary Wharf und ‚London Dockland Development Corporation‘ (LDDC), London

Wie in vielen anderen Städten umfasste der ökonomische Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten auch in London in großem Maße die Hafengebiete und dabei insbesondere die sog. Docklands. Schon in den 1970er Jahren fielen viele der Flächen brach oder es siedelten sich extensive Nutzungen wie Lagerhaltung bzw. einfache Fertigungen an. In London erstreckten sich diese Prozesse auf eine sehr große Fläche von etwa 20 Kilometer Länge entlang der Themse, die zudem in direkter Nachbarschaft zur City lag. Zunächst wurde diesen Veränderungsprozessen mit Reindustrialisierungsprogrammen begegnet, die durch ausgedehnte Vor-

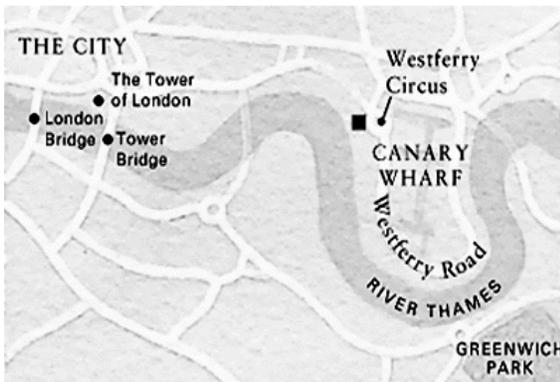


Abbildung 20: Lage von Canary Wharf

haben im sozialen Wohnungsbau ergänzt werden sollten. Letztere wurden kaum in größerem Maße durchgeführt und die Reindustrialisierungsstrategie war insgesamt gesehen nur wenig erfolgreich, wofür nicht zuletzt die verkehrlich schlechte innerstädtische Lage der Gebiete ausschlaggebend war. Die *Thatcher-Regierung*, die 1979 ins Amt kam, machte die Revitalisierung der Docklands zu einem vorrangigen Ziel ihrer Politik. Dabei sollten, nach den Fehlschlägen der Vergangenheit, *marktorientierte Konzepte* zum

Zuge kommen, die nicht in der weit gefassten Konsenssuche der zuständigen Labour-dominierten Londoner Kommunen verwässert werden sollten. Die 1980 von der Thatcher-Regierung eingeführten ‚Urban Development Corporations‘ und ‚Enterprise Zones‘ sollten gerade in den Docklands zum Einsatz kommen und die marktorientierte Entwicklung zum Erfolg führen.

Mit der Gründung der ‚London Dockland Development Corporation‘ (LDDC) in 1981 und dem Beschluss, die ‚Isle of Dogs‘ als wichtigstes Teilgebiet zur ‚Enterprise Zones‘ zu erklären, wurde diese Idee in die Tat umgesetzt. Der LDDC wurde zunächst ein *Grundstückspool* eingerichtet, in den alle öffentlichen Grundstücke flossen sowie alle privaten Grundstücke zum aktuellen Nutzungswert (‚Current Use Value‘). Entsprechend der Philosophie einer marktorientierten Entwicklung produzierte die LDDC keine eigenen räumlichen Pläne, sondern versuchte, die Interessen der Investoren zu erkunden und Marktforschung für die Entwicklung des Gebiets zu betreiben.

In der ersten Phase, in der die LDDC tätig war, versuchte sie zunächst ein großräumiges *Infrastrukturkonzept* umzusetzen und ließ aufgrund der schleppenden Nachfrage und der Sorge,

überhaupt Investitionen in größerem Maße anregen zu können, praktisch jedes beliebige Vorhaben zu. Etwa um 1984 kam dann der große Durchbruch der Docklands, dessen Gründe hauptsächlich in der Verknappung des Büroraums in der Londoner City, dem Entdecken der Büroentwicklungspotentiale der Docklands durch große Büroinvestoren sowie einem in der Folgezeit lang anhaltenden Nachfrageboom nach Büroraum am Immobilienmarkt zu sehen sind. Entsprechend schnell bildete sich ein *erstes Investorenkonsortium*, das sich die Errichtung von Bürohochhäusern auf der ‚Isle of Dogs‘ zum Ziel gesetzt hatte, genauer in ‚Canary Wharf‘. Zu den Mitgliedern der ‚Canary Wharf Development Companies‘ (CWDC) zählten mit



Abbildung 21: Canary Wharf im Bau

‚First Boston Properties‘, ‚Credit Suisse‘ und ‚Morgan Stanley International‘ vor allem auch große Bankhäuser. Sie beauftragten im Januar 1985 ein Architekturbüro mit der *Erstellung eines Gesamtplans* für das Gebiet und vergaben auch die Planung der nötigen Infrastruktur. Das Konsortium konnte so selbst sein Gebiet von Grund auf neu planen. Die LDDC übernahm lediglich eine die Entwicklung begleitende Schiedsrichter- bzw. Moderatorenrolle und griff zunächst nur beratend in die Prozesse ein – eigene räumliche Entwicklungsvor-

stellungen wurden dabei nicht unterbreitet. Basierend auf der engen Verknüpfung von Bebauungs- und Gebäudeplanung übernahmen die Investoren auch den Bau von Tiefgaragen- und Straßeninfrastruktur sowie von Entsorgungs- und Versorgungsinfrastruktur und finanzierten diese Maßnahmen eigenständig. Aufgrund des großen Booms erreichte das Canary-Wharf-Projekt mit ca. einer Million geplanter Quadratmeter reiner Bürofläche auch für Londoner Verhältnisse *sehr große Dimensionen*, die auch zu Veränderungen in der Investorenstruktur führten. Weil die Beteiligten die entstehenden Investitionsvolumina nicht mehr sicherstellen konnten, übernahm 1987 die kanadische Gesellschaft ‚Olympia & York‘ die Hauptrolle im Investorenkonsortium¹²⁴.

Die LDDC wandelte im Laufe der Zeit – nicht zuletzt auch unter dem Druck der Investoren – ihre Rolle und entwickelte eigene Regulationsformen. So definierte sie Nutzungskonzepte im Stile eines Flächennutzungsplans, veröffentlichte diese groben Festlegungen und ließ Projektskizzen für einzelne Vorhaben entwickeln, die dann den Verhandlungen mit den Investoren zugrunde gelegt wurden. Anstatt durch öffentlich-rechtliche Pläne konnten Auflagen beim Verkauf der Flächen festgeschrieben werden. Bei der Flächenveräußerung galt somit nicht

¹²⁴ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S.137

mehr nur das höchste Gebot, sondern auch die Qualität der unterbreiteten Vorschläge. Die Integration von Infrastruktur-, Bebauungs- und Gebäudeplanung in einem Prozess wurde beibehalten, wodurch ein Zeitgewinn realisiert und Reibungsverluste vermieden wurden.

In der Literatur ist, teilweise basierend auf den Berichten des ‚Dockland Consultive Committee‘ (DCC), eine umfassende Kritik an der Entwicklung der Docklands geübt und ausgedehnt behandelt worden. Die *wesentlichen Kritikpunkte* sind im Folgenden zusammenfassend dargestellt¹²⁵:

- Die LDDC war durch politische Vorgaben verpflichtet, *Grundstücke weitgehend zu veräußern*, statt sie in einer Entwicklungsgesellschaft dauerhaft zu halten und über Joint-Venture-Strategien oder Erbbaurechtslösungen den Investoren zur Verfügung zu stellen. Diese ansonsten in Großbritannien weit verbreitete Praxis im Umgang mit Grundstücken fand wahrscheinlich deshalb keine Anwendung, weil die Thatcher-Regierung vollendete Tatsachen schaffen wollte, die durch einen Regierungswechsel nicht mehr revidiert werden konnten.
- Der Bauboom der späten 1980er Jahre schlägt sich – und das ist typisch für einen sehr volatilen Immobilienmarkt wie den britischen – sehr schnell in einem *Überangebot* mit stark fallenden Mieten nieder (18% der Londoner Büroflächen standen 1991 nach Schätzungen von Jones Lang Wootton leer¹²⁶). Der Boom ist zwar in erster Linie von der Konkurrenz zwischen Docklands und City um attraktive Bürostandorte und der allgemein sehr positiven wirtschaftlichen Entwicklung Ende der 1980er Jahre geprägt – von einer vor allem in der Realisierung der Bauvolumina etwas stärker lenkenden Planungspolitik wären hier allerdings sicher stabilisierende Effekte ausgegangen. Dies hätte unter Umständen auch das ernsthafte Straucheln von ‚Olympia & York‘ vermieden, in dessen Folge das Projekt nur durch ein Konsortium aus Banken gerettet werden konnte, die eine größere Bankenkrise in London vermeiden wollten.



Abbildung 22: Canary Wharf

¹²⁵ Die Systematisierung orientiert sich im Wesentlichen an Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 260 f.

¹²⁶ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 138 f.

- Die Kritik einer *Übersubventionierung* gilt heute als weithin akzeptiert. Die Sofortabschreibungen, die die ‚Enterprise Zone‘ zuließ und die massive Kapitalzufuhr für die zentralen Infrastrukturerschließungen haben entscheidend dazu beigetragen, dass die Investoren in kurzer Zeit enorme Investitionsvolumina einsetzten. Die ursprünglich als Anreiz gedachten Sofortabschreibungen entwickelten sich zu einem Boombeschleuniger und hat einen entsprechend großen Anteil an der Dimension der folgenden Immobilienkrise.
- Die Kritiker verweisen den immer wieder von Befürwortern der Entwicklung der Docklands angeführten ‚Trickle-Down-Effekt‘ weitgehend ins Reich der Mythen. Die These, dass angrenzende Boroughs von der letztendlich stark auf Büros konzentrierten Entwicklung profitieren würden, ist kaum eingetreten, nicht zuletzt, weil die vielen Arbeitslosen kaum dem Qualifikationsprofil von Beschäftigten im Dienstleistungssektor entsprechen¹²⁷. Allerdings ist es fraglich, ob mit räumlichen Restrukturierungen alleine überhaupt solche Effekte erzielt werden können – zumeist werden dazu komplexere Strategien nötig sein, die auch Maßnahmen mit einschließen, die die Qualifizierungs- und die Sozialstruktur stabilisieren.
- Vielfach werden die auch nach der Fertigstellung noch *ungelösten Transportprobleme* kritisiert, die vor allem dadurch entstanden sind, dass die LDDC die zentrale Erschließung in der ersten, schleppend verlaufenden Phase der Entwicklung vornahm und dann, durch den folgenden Boom, Kapazitätsprobleme entstanden. Die Beteiligung der Investoren in Canary Wharf an der Finanzierung der U-Bahnlinie durch die Docklands (Jubilee Line) endete in einem Pokerspiel, an dessen Ende ‚Olympia & York‘ zwar 400 Millionen Pfund zahlte, was aber lediglich geschätzten 14% der Gesamtinvestitionssumme entspricht¹²⁸.
- Insgesamt entstanden in den Docklands 50.000 neue Arbeitsplätze im Bereich hochwertiger Dienstleistungen und somit eine gesteigerte Nachfrage nach Wohnraum bei gleichzei-



Abbildung 23: Canary Wharf

¹²⁷ vgl. Pfeiffer, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994, S. 260 f.

¹²⁸ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 138

tig steigendem *Wohnungsmangel* unter der alteingesessenen Bevölkerung. In den Docklands selbst konnten fast nur Wohnungen für die neuen Nachfrager geschaffen werden, da die Thatcher-Regierung für sozialen Wohnungsbau keine Mittel bereitstellte. Die Folgen sind angesichts des ernststen Wohnungsmangels Verteilungskonflikte.

Diese lange Liste der Kritikpunkte wird schlussendlich noch dadurch gestützt, dass schon in einem Bericht der DCC von 1990 zu lesen ist, *dass selbst die Investoren sich im allgemeinen mehr strategische Planung und mehr vorausschauende Planung in Bezug auf die öffentliche Infrastruktur wünschen*. Dies ist zudem vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Hauptinvestor ‚Olympia & York‘ seine Absprachen in der Regel mit den Vertretern des zuständigen britischen Ministeriums traf und weniger mit der LDDC¹²⁹.

Alles in allem zeigt die Entwicklung der Docklands und vor allem diejenige von Canary Wharf die Schwierigkeiten *höchstmöglicher Marktorientierung und Deregulierung* in besonderem Maße auf. Dieser Ansatz, in der Retrospektive wohl eher als Experiment zu bewerten, hat sich meiner Meinung nach zu großen Teilen *selbst widerlegt*. Die Tatsache, dass die LDDC sich selbst Regulationsmöglichkeiten, die nicht auf verbindlichen rechtlichen Regelungen basierten, geschaffen hat, ist der eine Aspekt der Rückkehr zu übergreifender Regulation. Der Boom und die folgende Krise am Immobilienmarkt, der auch vermeintlich stabile Investoren ins Wanken brachte (‚Olympia & York‘ glaubte fest daran, darauf vorbereitet zu sein, zwei Rezessionen zu überstehen¹³⁰), zeigte den professionellen Investoren ihre Grenzen im Hinblick auf strategische Planung deutlich auf. Dies alles sind Indizien dafür, dass in komplexen Planungsprozessen der Staat (in der Regel die Kommune) eine Rolle einnimmt, die im Rahmen öffentlich-privater Kooperationen letztlich einen *unverzichtbaren Erfolgsfaktor* darstellt. Sie über so weitreichende, planungsrechtlich verankerte Konstruktionen wie ‚Urban Development Corporations‘ weitgehend auszuschalten, erwies sich bei den Londoner Docklands im Nachhinein als deutlich nachteilig. Auch die *Anbindung des Projekts direkt an die britische Regierung* ließ außer einem ständig gesicherten, weil im Zweifel durch öffentliche Gelder finanzierten, Projektfortschritt keine wirklichen Vorteile erkennen, da sich die Regierung einer verantwortungsvollen Leitfunktion innerhalb des Projekts und der räumlichen Planung nicht annahm.

¹²⁹ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 139

¹³⁰ vgl. ebenda, S.139

(3) Öffentlich-private ‚Development Agencies‘, ‚Simplified Planning Zones‘ und ‚Urban Development Corporations‘ – Birmingham Heartlands, Birmingham

Birminghams Entwicklung seit den späten 1980er Jahren ist getragen von der Idee, sich von einem ‚Provincial manufacturing centre‘ zu einer europäischen Stadt zu entwickeln¹³¹. Die beiden zentralen Vorhaben, mit denen Birmingham dieses Ziel städtebaulich zu untermauern versucht, sind zum einen die kontinuierliche Entwicklung der Innenstadt zu einem Kultur- und Dienstleistungszentrum mit internationaler Ausrichtung und zum anderen das Projekt der sog. ‚Birmingham Heartlands‘, eine 950 Hektar große Fläche im Osten und Norden des Stadtzentrums.

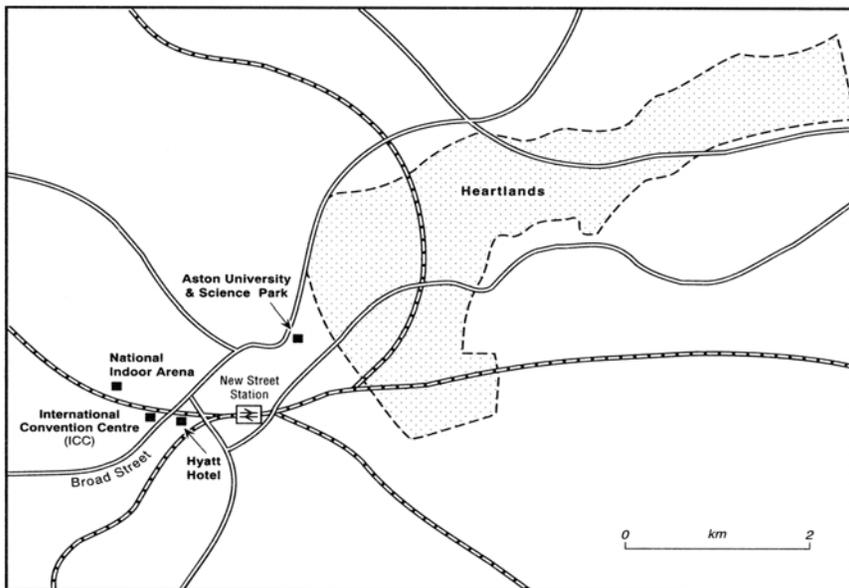


Abbildung 24: Lage der Heartlands

Das gesamte Gebiet mit altindustrieller Prägung ist als Folge des Strukturwandels durch zahlreiche Branchen gekennzeichnet und wird nur noch von ca. 10.000 Menschen in zumeist heruntergekommenen Häusern bewohnt. 1987 wurden für dieses große Areal erstmals umfassende Vorschläge erarbeitet. Um einen Restrukturierungsprozess einzuleiten, wurde 1988 zunächst eine ‚Development Agency‘, eine Entwicklungsgesellschaft, ins Leben gerufen. Diese wurde als Alternative zu der von der britischen Regierung angedachten ‚Urban Development Corporati-

¹³¹ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routhledge, London New York, 1996, S. 128 f.

on¹³² von einzelnen Unternehmen und der Kommune gegründet. Die ‚Agency‘ setzte sich zu 65% aus privaten Unternehmen (drei in Birmingham tätige Entwicklungsgesellschaften und zwei national tätige) zusammen, die anderen 35% der Agency hielt die Stadt, die ihrerseits durch drei Stadträte vertreten wurde¹³³. Die Regierung in London wurde mit genau einem Agency-Anteil ebenfalls eingebunden, wenngleich nur minimal. Die britische Regierung war es auch, die die Heartlands zu einer ‚Simplified Planning Zone‘ ernannte, deren beschleunigte Planungsprozesse eine rasche Umsetzung der von der Agency erstellten ‚Development Strategy‘ sicherstellen sollten. Die Entwicklungsstrategie setzte sich unter anderem zum Ziel, die ökonomische Entwicklung in den Heartlands anzuregen und die Wohnverhältnisse zu verbessern. Gleichzeitig wurde das Areal in *einzelne Projektgebiete* aufgeteilt. Zunächst konnte in einigen Teilgebieten mit vornehmlich Wohnnutzung aufgrund nationaler Gelder aus London eine klassische Sanierung zur Verbesserung der Wohnsituation betrieben werden. Ein anderes Projektgebiet, das in der Nähe der ‚Aston University‘ und dem ‚Science Park‘ liegt, wurde einer kommerziellen Nutzung zugeführt. Es entstand das ‚Waterlinks Business Village‘, in dem sich vorwiegend universitätsnahe Unternehmen (High-Tech, spezialisierte Dienstleister etc.) niedergelassen haben. Die Entwicklung wurde von den in der Agency versammelten Unternehmen mit Unterstützung der britischen Regierung getragen – letztere stellte über sieben Millionen Pfund zur Verfügung.

Das 1991 ins Leben gerufene britische Stadterneuerungsprogramm ‚City Challenge‘, für das sich die interessierten Kommunen bewerben mussten, war für die Heartlands wegen einer Reihe *ökonomischer Schwierigkeiten* von besonderer Bedeutung. Die Bewerbung Birminghams schlug jedoch fehl. Die Development Agency und die Stadt Birmingham zogen die Konsequenzen aus diesem gescheiterten Versuch, die nationale Ebene finanziell stärker in das Heartlands-Projekt zu integrieren, und sie entschlossen sich dazu, nun doch mehr Macht und Einfluss an die Regierung in London abzugeben, um so ein stärkeres finanzielles Engagement sicherzustellen. 1992 wurde das Gebiet, zunächst begrenzt auf fünf Jahre, von der britischen Regierung einer ‚Urban Development Corporation‘ (UDC) unterstellt.

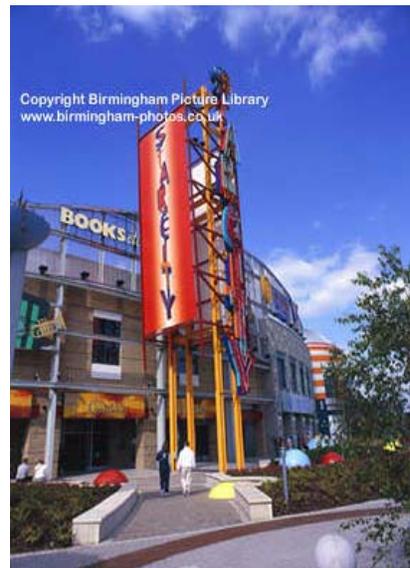


Abbildung 25: Star City Complex

¹³² vgl. Duffy, Hazel: „Competitive Cities – Succeeding in the global economy“; E & FN Spon, London, 1995, S.99

¹³³ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 131

Diese wurde praktisch zur Nachfolgerin der Development Agency, indem in den Vorstand der UDC weitgehend dieselben Unternehmen eingebunden wurden, die sich schon in der Agency engagierten. Auch die Entwicklungsstrategien der Agency sollten fortgeführt werden. Es ist von besonderer Bedeutung hervorzuheben, dass hier das Modell der UDCs, elf Jahre nach der ersten UDC für die London Docklands, genutzt wurde, um ein vorzeitiges Ende des Heartland-Projektes zu verhindern – praktisch als eine Art *Retningsanker*. Die krisenhafte Situation am britischen Immobilienmarkt Anfang der 1990er Jahre und die zudem noch stark benötigten Finanzmittel zur Flächendekontaminierung, Infrastrukturverbesserung und Sanierung des Wohnungsbestandes brachten das Gesamtvorhaben an den Rand des Abgrunds. Mit der UDC und ihrer direkten Anbindung an die britische Regierung flossen nunmehr Mittel in die bessere infrastrukturelle Erschließung entwicklungsfähiger Teilflächen und den Wohnungsbestand. Auch die nationalen Marketing-Möglichkeiten wurden bei der zentralen Fläche der Heartlands eingesetzt, um Investoren für Joint Ventures zu werben¹³⁴.

Wenngleich es der britischen Regierung wichtig war, angesichts solch ausgedehnter Investitionen auch eine stärkere Kontrolle über das Projekt auszuüben, traten zwei weitere Charakteristika der London Docklands-Entwicklung hier nicht zutage. Zum einen wurden die Stadträte in den Vorstand der UDC integriert und die Kommune insgesamt behielt weitgehend ihre Möglichkeiten, Einfluss auf Planung und Entwicklung zu nehmen. Zum anderen wurde auch nicht der Weg einer stringent marktorientierten Entwicklung gewählt und somit nicht wie in London der Versuch gestartet, auf planerische Vorgaben und Regulationen umfassend zu verzichten. Die durch Einrichtung der ‚Simplified Planning Zone‘ ohnehin schon vereinfachten Planungsverfahren, die den Investoren genügend Flexibilität einräumen, wurden beibehalten, und mit der Übernahme der bereits 1988 entwickelten Strategien wurde hier besonderer Wert auf *Kontinuität* gelegt. Dass es im Laufe der Zeit zu einigen Änderungen dieses Rahmenkonzepts kam, war auch der besonders angespannten ökonomischen Situation zuzuschreiben. So wurden auf Drängen der zuständigen Regierungsbehörde und entgegen den kommunalen Absichten unter anderem Restriktionen für die Größe von Einkaufszentren in dem Gebiet gelockert und so die Regelungen des ‚Unitary Development Plan‘ (UDP; Kombination aus Development und Local Plan) überstimmt¹³⁵. Diese Lockerungen ermöglichten Projekte wie etwa den im Juli 2000 eröffneten ‚Star City Complex‘, ein ‚Urban Entertainment Center‘, das direkt an der Ausfahrt der M6 liegt und z.B. mit dem 30 Kinoleinwände umfassenden ‚Warner Village‘ das größte Projekt seiner Art in Europa ist.

Alles in allem zeigt das Anfang der 1980er Jahre ins Leben gerufene Instrumentarium der ‚Urban Development Corporation‘ (UDC) in diesem Fallbeispiel sein zweites Gesicht. Befreit von der Ideologie uneingeschränkter Deregulierung, wurde es in Birmingham eingesetzt, um *kooperativ* ein umfangreiches Projekt, das sich in einer schwierigen Situation befand, aufrecht zu erhalten und voran zu bringen. Wenngleich man darüber streiten kann, inwiefern ein stärkeres finanzielles Engagement der nationalen Ebene so umfassende Möglichkeiten der planerischen

¹³⁴ vgl. Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S.132 f.

¹³⁵ vgl. ebenda, S.132

Einflussnahme notwendig macht, wird gleichzeitig deutlich, dass sich auch die Kritik im Rahmen der London Docklands weniger gegen das Instrumentarium als solches, als gegen die Art und Weise seines Einsatzes richtet. Dass in Birmingham die lokale Allianz aus Kommune und privaten Investoren durch die Gründung einer ‚Development Agency‘ und unter Einbeziehung der Möglichkeiten einer ‚Simplified Planning Zone‘ das Modell einer UDC quasi nachbildete, unterstreicht das oben Dargelegte. Das einzige, was man offenkundig fürchtete, war eine *nationale Einflussnahme*, durch die die Kommune in eine Statistenrolle zurückgedrängt würde und schlussendlich die Folgen einer fehlgeleiteten, deregulierten Entwicklungspolitik zu tragen hätte. Dass nach den Erfahrungen mit den London Docklands auf Seiten der Kommune eine Vertrauensbasis für eine konstruktive Zusammenarbeit mit der nationalen Ebene fehlte, ist absolut verständlich. Umso erfreulicher ist es wohl auch für Birmingham, dass sich im Laufe der Zeit bestimmte, vor allem ideologisch motivierte Positionen der britischen Regierung geändert haben und somit nicht nur Kooperationen zwischen dem Staat und Privaten, sondern zum Vorteil des Projekts auch *konstruktive Kooperationen zwischen nationaler und kommunaler Ebene* wieder möglich geworden sind.

3. Kooperationsmöglichkeiten und -instrumente in den Niederlanden

3.1 Überblick: Public Private Partnerships in den Niederlanden

In der niederländischen Planungspraxis wurden bis etwa 1990 öffentlich-private Kooperationen kaum eingegangen. Im Planungsverständnis der Niederländer übernimmt der Staat eine aktive Rolle, woraus sich in der Planungspraxis eine *klare Aufgabenteilung zwischen Kommune und privaten Investoren* ableitet: Die Kommune entwickelt die zu bebauenden Flächen bis zur Baureife und die Investoren, die die Flächen über Erbpachtverträge ‚erwerben‘, nehmen die bauliche Entwicklung vor, bei der sie sich an den von der Kommune erstellten rechtsverbindlichen Bauleitplan zu halten haben. Ende der 1980er Jahre führten eine Reihe von Faktoren bei besonders kostenintensiven Projekten zu einer *stärkeren Beteiligung von Investoren* an den Prozessen der Flächenentwicklung. Es wird der für die Niederlande zunächst schwierige Versuch gestartet, privatwirtschaftliche Teilhabe sowie die auf soziale und staatliche Verantwortung für die bauliche und räumliche Entwicklung ausgerichtete Planungstradition miteinander zu kombinieren (siehe Abschnitt 3.2 (1)). Auch der mit der Flächenentwicklung üblicherweise durch die Kommune abgeschöpfte *Planungswertzuwachs* (auf Grundlage der umfassenden Bodenbevorratungspolitik) erfährt im Zuge der erweiterten Kooperationen mit privaten Investoren einen Rollenwandel und wird nunmehr zu einer Art Verhandlungsobjekt (siehe Abschnitt 3.2 (2)). Zudem spiegelte sich die lange Zeit vorherrschende Bau- und Planungspraxis in einem Investitions- und Kooperationsumfeld wider, das durch Kontinuität und Stabilität geprägt war, mittlerweile aber – insbesondere am Immobilienmarkt – ebenfalls Veränderungen unterworfen ist (siehe Abschnitt 3.3).

3.2 Die Kooperationsmöglichkeiten im Einzelnen

(1) Möglichkeiten der partnerschaftlichen Grundstücksentwicklung

Die besondere niederländische Entwicklung: Ausgangssituation und beginnender Wandel

Ähnlich dem deutschen Planungssystem kommt auch im niederländischen Planungssystem dem von der Kommune aufgestellten *verbindlichen Bauleitplan* (bestimmungsplan) eine hohe Bedeutung zu. Die Verbindlichkeit dieses Plans ist – auch mit Blick auf die deutsche Planungspraxis (siehe Abschnitt IV.C.1.1) – zunächst der für *Mindestkooperationen* zwischen Kommune und Investoren entscheidende Fixpunkt. Dass dem verbindlichen Bauleitplan diese Rolle in den Niederlanden viel weniger stark zukam als in Deutschland, lässt sich vor allem durch ein anderes Rollenverständnis des Staates im Hinblick auf die räumliche Planung erklären. So ist in der

niederländischen Planung die *Rolle des Staates* eine *wesentlich aktivere* als in Deutschland¹³⁶, was nicht zuletzt auf historische Gründe zurückzuführen ist. Nur durch vorausschauende Planung und ein enormes staatliches Engagement auf allen Ebenen konnte sich das kleine Land an der Nordsee nicht nur vor den Gefahren des Wassers durch aufwendige Deichanlagen schützen, sondern sich insbesondere im 20. Jahrhundert durch große Landgewinnungsprojekte neuen Lebensraum schaffen¹³⁷. Nicht nur der *hohe Stellenwert öffentlicher Planung in den Niederlanden* kann so erklärt werden, sondern darüber hinaus auch die weit verbreitete und im Grunde unumstrittene Überzeugung, dass das Eigentum von Grund und Boden auch und vor allem einer *sozialen Verpflichtung* unterliegt. Die niederländische Planungspraxis ist insbesondere durch die konkrete Umsetzung dieser Charakteristika geprägt. Die weit gefasste *gesellschaftliche Verantwortung für die Wohnungsversorgung* findet ihren Ausdruck in einem Anteil des sozialen Wohnungsbaus am Gesamtwohnungsbestand von ca. 40%, was die Anteile in anderen westeuropäischen Ländern bei weitem übertrifft. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war in besonderer Weise das Wohnungsgesetz von 1901, das als Reaktion auf die durch die Industrialisierung verursachten Missstände eingeführt wurde. Gleichzeitig befindet sich als Folge der aktiven Bodenbevorratungspolitik durchschnittlich *mehr als die Hälfte des städtischen Grund und Bodens in kommunalem Besitz*, in Amsterdam sind es gar 80 Prozent der Gemeindefläche, da hier ein 1924 eingeführtes Erbpachtsystem konsequent Anwendung findet (die wichtige Rolle der Erbpacht ist dabei nicht auf Amsterdam beschränkt). Die Kommune nutzt diese dominierende Position am Bodenmarkt, um nicht nur die städtebauliche Planung für die zu entwickelnden Flächen zu erbringen, sondern auch die *Flächenentwicklung bis zur Baureife* eigenständig vorzunehmen. Veräußert, d.h. zumeist verpachtet, werden in der Regel erst die baureifen Flächen, auf denen die privaten Investoren dann – je nach geltendem Bauleitplan – die baulichen Entwicklungen vornehmen. Entsprechend wenig stark ist unter diesen traditionellen Prämissen die öffentlich-private Mindestkooperation ausgeprägt.

Kennzeichnend ist für diese, durch besonderes staatliches Engagement geprägte Planungspraxis weiterhin ihre *enorme Kontinuität* über viele Jahrzehnte hinweg. Der Grund hierfür ist nicht zuletzt in der *starken Verflechtung der einzelnen staatlichen Ebenen* zu sehen. Einerseits sind die Niederlande in rechtlicher und politisch-administrativer Hinsicht als Mitglied der napoleonischen Familie durch einen vergleichsweise starken Einfluss der sog. Reichsregierung in Den Haag auf allen Ebenen und eine direkte Abhängigkeit der nicht wie in föderalen Systemen selbständig agierenden Provinzialebene geprägt. Andererseits – und das ist innerhalb der napoleonischen Familie eine herausragende Besonderheit – dominiert weitgehend unabhängig von der formalen Machthierarchie vor allem im Bereich räumlicher Politik das *Konsensprinzip*. Statt einseitiger Bestimmungen und Bevormundungen durch die Reichsregierung, die bei den zahllosen staatlichen Programmen und Maßnahmen umfassend möglich wären, werden immer wieder breit angelegte Kompromisse gesucht, in denen die Interessen der Kommunen ausge-

¹³⁶ vgl. Needham, Barrie; van de Ven, Johann: „Amsterdam“; in: Berry, James; McGreal, Stanley (editors): „European Cities, Planning Systems and Property Markets“; E & FN Spon, London, 1995, S. 50

¹³⁷ vgl. Rosemann, Jürgen: „Leitbild oder Strategie? – Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden“; in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.): „Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa“; Karl Krämer Verlag, Stuttgart Zürich, 1998, S. 350

sprochen große Berücksichtigung finden – auch wenn die Verhandlungen Monate und Jahre dauern können, wie Needham und van de Ven¹³⁸ unterstreichen. Diese konsensorientierte räumliche Politik bildet, wenn man so will, den stabilen und durch großes gegenseitiges Vertrauen geprägten Rahmen, in den das umfassende gesamtstaatliche Engagement in den vielschichtigen und kostenintensiven Fragen und Aufgaben der räumlichen Planung mit seiner bemerkenswerten Kontinuität eingebettet ist.

Erst Ende der 1980er Jahre stößt diese Planungspraxis an ihre Grenzen, die sich vor allem bei der Umsetzung von ausgesprochen kostenintensiven, innenstadtnahen Restrukturierungsprojekten offenbaren. Die Überlegungen durch eine *frühzeitige Beteiligung privatwirtschaftlicher Kooperationspartner* (d.h. bereits im Baureifmachungsprozess) die Finanzierungsprobleme zu lösen, leiten zunächst in den betroffenen Städten einen Wandel ein, der von anfänglichen Schwierigkeiten geprägt ist. Im Folgenden werden sowohl die ‚klassische‘ niederländische Aufgabenverteilung als auch die seit etwas mehr als zehn Jahren stattfindenden Veränderungen mit Blick auf öffentlich-private Kooperationsformen eingehender beleuchtet.

Kooperationen auf Grundlage der klassischen Aufgabenverteilung

Indem kommunale Planung und kommunale Flächenentwicklung eindeutig von der baulichen Entwicklung durch private Investoren und Bauherren getrennt wurden¹³⁹, waren die Ertragsmöglichkeiten für Investoren am niederländischen Immobilienmarkt stark eingeschränkt. Die Planungswertzuwächse als Ertragsquelle und Spekulationsmotor wurden vollends von der Kommune vereinnahmt, sodass sich Ertragserwartungen ausschließlich auf die baulichen Entwicklungen stützen konnten. Die Gebäude wiederum wurden in ihrer grundlegenden, städtebaulichen Planung nur selten von den Investoren selbst beeinflusst, weil zum Zeitpunkt der Flächenvergabe durch die Kommune der verbindliche Bauleitplan längst Rechtskraft erlangt hatte. Diesen verglichen mit Deutschland und besonders Großbritannien aus Investorensicht negativen Punkten stehen jedoch oft verkannte positive Aspekte des niederländischen ‚Systems‘ gegenüber. Ein bedeutender Teil des Entwicklungsrisikos etwa liegt bei der Kommune, deren Flächenentwicklung zunächst mit hohen Kosten verbunden ist, die in der Regel erst Jahre später (und entsprechend hohen Kosten für die Zwischenfinanzierung) beim Verkauf der Grundstücke durch entsprechende Erlöse eventuell ausgeglichen oder übertroffen werden können. Ändern sich zwischenzeitlich die Rahmenbedingungen und dieser günstige Fall tritt nicht ein, so ist dies das ausschließliche Problem der Kommune. Diese muss – auch das ist ein klarer Vorteil für die Investoren – aus ureigenen Interessen darauf achten, dass sie nicht zu viele Flächen entwickelt und somit für ein Überangebot sorgt, was eindeutig zu kommunalen Einnahmeeinbußen führen würde. Das besondere Risiko der Investoren, etwa wie am briti-

¹³⁸ vgl. Needham, Barrie; van de Ven, Johann: „Amsterdam“; in: Berry, James; McGreal, Stanley (editors): „European Cities, Planning Systems and Property Markets“; E & FN Spon, London, 1995, S. 50

¹³⁹ Dass die ‚klassische‘ niederländische Aufgabenverteilung hier eingangs in der *Vergangenheit* beschrieben wird, bedeutet keinesfalls, dass sie heute nicht mehr existent ist. Ganz im Gegenteil dürfte sie auch heute noch bei den meisten kleineren und mittelgroßen Projektentwicklungen vorherrschend sein. Die Vergangenheitsform dient hier vor allem dazu, den Übergang zu stärker kooperativen Formen der Projektentwicklung nach 1990 zu akzentuieren.

schen Immobilienmarkt den starken Zyklen aus Boom und Krise zum Opfer zu fallen, ist damit weitgehend ausgeschaltet. Die stringente Aufgabenteilung führt so zu einer ebenso klaren und für die Investoren durchaus positiven *Risikoteilung*. Ähnliches gilt für die Verteilung der Erträge. Wenngleich den Investoren die originären Planungswertzuwächse vorenthalten werden, hat die Kommune umgekehrt keine Möglichkeiten, an den konkret auf der Fläche durch die privaten Investoren erzielten Erträgen beteiligt zu werden. Entwickelt sich eine bestimmte Fläche durch eine entsprechende bauliche Nutzung zu einem sehr einträglichen Erfolg, der zum Zeitpunkt der Festlegung der Erbpacht nicht absehbar war, steht die Rendite ausschließlich dem privaten Investor zu. Ein niedrigeres Risiko der privaten Investoren kombiniert mit vergleichsweise gut kalkulierbaren, weil von weniger Unwägbarkeiten und komplizierten öffentlich-privaten Vertragsverflechtungen abhängigen Ertragsaussichten führen in der Summe dazu, dass Investoren am niederländischen Immobilienmarkt niedrigere Renditen akzeptieren.

Nur in dieser differenzierten Betrachtung offenbart sich meiner Meinung nach die tiefere Logik dieses niederländischen Systems, das über viele Jahrzehnte die Planungspolitik und –praxis dominierte. Die teilweise festzustellende Distanzierung von diesem System in der jüngeren Vergangenheit hat im Grunde nichts damit zu tun, dass diese Logik obsolet geworden wäre. Vielmehr entwickelte sich ein anderes Spezifikum zum neuralgischen Punkt: Die Entwicklung von Flächen kann insbesondere bei großräumigen Umnutzungen sehr *kostenintensiv* sein, vor allem, wenn Dekontaminierungen oder größere Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Die niederländischen Kommunen waren seit jeher auf Subventionen des Reichs bei solchen Entwicklungen angewiesen, da die erforderlichen Ausgaben nicht immer durch die entsprechenden Erlöse beim Verkauf der Flächen gedeckt werden konnten. Erst durch den Umfang der seit den 1980er Jahren durchzuführenden Restrukturierungsprojekte und die begrenzten Möglichkeiten des Staates, die hohen finanziellen Aufwendungen für die Herrichtung der Flächen alleine zu tragen, entstehen limitierende Faktoren für das oben skizzierte System, die nunmehr Kooperationen nahe legen.

Einführung intensiverer öffentlich-privater Kooperationen

Diese limitierenden Faktoren kamen seit den 1980er Jahren mit besonderer Vehemenz zum Tragen. Infolge des weitreichenden Strukturwandels, der zu einem *Brachfallen von altindustriellen Flächen* in relativer Innenstadtnähe und in den Niederlanden vor allem auch von Hafenebenen führte, ergaben sich städtebauliche Aufgaben in einer vergleichsweise großmaßstäblichen und, die Flächenentwicklung betreffend, auch kostenintensiven Dimension. Die Flächenentwicklungen mit ihren aufwendigen Abbruch- und Dekontaminierungsmaßnahmen sowie den umfangreichen Investitionen in neue Infrastrukturen waren weder mit den ‚normalen‘ staatlichen Stadterneuerungsmitteln zu finanzieren noch konnten sie in großem Maße auf die Wohnungsbaufinanzierung abgewälzt werden. Hinzu kamen laut Rosemann¹⁴⁰ die *geringen Marketingverfahren* der niederländischen Kommunen, sodass es ihnen kaum gelang, entsprechende Entwicklungsprojekte geschäftlich zum Erfolg zu führen. Immense Kosten auf

¹⁴⁰ vgl. Rosemann, Jürgen: „Leitbild oder Strategie? – Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden“; in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.): „Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa“; Karl Krämer Verlag, Stuttgart Zürich, 1998, S. 358

sprechende Entwicklungsprojekte geschäftlich zum Erfolg zu führen. Immense Kosten auf der einen und zu geringe Erlöse auf der anderen Seite bei gleichzeitiger Finanzknappheit der öffentlichen Kassen zeigten die Grenzen des bis dato aus Sicht der Niederländer weitgehend problemlos funktionierenden klassischen Systems deutlich auf.

Weil ein ‚Liegenlassen‘ der Flächenpotentiale in den enorm dicht besiedelten Niederlanden eine in keiner Hinsicht akzeptable Alternative darstellte, wurde im Konzept von ‚*Public Private Partnerships*‘ ein Ausweg aus dem oben skizzierten Dilemma gesehen. Private Mittel sollten, inspiriert von angelsächsischen Vorbildern, bereits im Stadium der Flächenentwicklung in den Prozess einfließen und somit die staatlichen Kassen entlasten. Darüber hinaus allerdings, so unterstreicht Rosemann, „sollte durch die Einbeziehung privater Partner auch das *notwendige Know-How zur Entwicklung marktgerechter Strategien* von Beginn an in die Projekte einfließen“¹⁴¹.

Sowohl die Reichsregierung in Den Haag als auch verschiedene Gemeinderäte ermöglichten in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre privaten Investoren eine intensivere Beteiligung an den einzelnen Restrukturierungsprojekten, ohne dass es ihnen zunächst auf breiter Basis gelang, die erhofften Investoren für die Durchführung der Projekte zu gewinnen. Den *Investoren* reichte es nämlich nicht, lediglich formal die Möglichkeit zu einer partnerschaftlichen Projektentwicklung zu erhalten. Für sie mussten bei einer Beteiligung, die gleichzeitig die Übernahme eines größeren Risikos im Entwicklungsprozess bedeutete, auch *höhere Erträge* zu erzielen sein (Erträge, d.h. genauer formuliert Ertragschancen, haben in der betriebswirtschaftlichen Investitionsbetrachtung die Funktion einer Risikoprämie). Traditionell waren niedrige Risiken für die von den Investoren in den Niederlanden durchgeführten baulichen Projektentwicklungen auch mit vergleichsweise niedrigen Renditeerwartungen verknüpft (siehe unter (2)). Die *gleiche Rentabilität* bei deutlich *erhöhtem Risiko* kann sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht dementsprechend nur durch *höhere Erträge* einstellen (nur die zusätzlichen Erträge schaffen einen Anreiz dafür, jetzt mehr Risiko übernehmen zu müssen). Es ist nicht überraschend, dass die niederländischen Kommunen in ihrer traditionell sozial ausgerichteten Planungs- und Städtebauphilosophie erhebliche Schwierigkeiten hatten, die neuen Großprojekte den Markt- und Investoreninteressen soweit unterzuordnen bis ein neues, auch aus Investorensicht rentierliches Gleichgewicht zwischen Risiko und Ertragserwartung gefunden wurde.

Angesichts dieses mühsamen Beginns startete die Reichsregierung 1988 ein *experimentelles Programm zur Förderung öffentlicher und privater Zusammenarbeit*, das fünf Erneuerungsprojekte in fünf verschiedenen Gemeinden als *Schlüsselprojekte* (in der Literatur bisweilen auch Pilotprojekte genannt) umfasste. Allen diesen Projekten war gemein, dass für sie bereits Konzepte und Planungen vorlagen, eine Umsetzung bisher aber nicht vorangebracht werden konnte. Das zuständige niederländische Reichsministerium verknüpfte mit dem experimentellen Programm auch eine *finanzielle Unterstützung für die einzelnen Projekte* und sicherte eine *wissenschaftliche Begleitung* zu. Auf die durchaus stark unterschiedlichen Ergebnisse in zwei

¹⁴¹ vgl. Rosemann, Jürgen: „Leitbild oder Strategie? – Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden“; in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.): „Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa“; Karl Krämer Verlag, Stuttgart Zürich, 1998, S. 359

der fünf Schlüsselprojekte wird im Rahmen der Fallbeispiele (siehe unten) näher eingegangen. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass in der niederländischen Stadtplanung und städtebaulichen Projektentwicklung ein vergleichsweise tief greifender Wandlungsprozess eingesetzt hat. Im Rahmen dieses Prozesses fällt es den Kommunen zunächst verständlicherweise schwer, eine *gelungene Kombination* zwischen dem in Holland traditionell wichtigen sozialen Anspruch und den bisher durch die staatliche Planung sichergestellten Qualitätsansprüchen auf der einen Seite sowie einer Integration privatwirtschaftlicher Akteure mit ihren finanziellen Ressourcen und ihren artikulierten Interessen auf der anderen Seite herzustellen.

(2) Kommunale Strategien im Hinblick auf die ‚Partizipation‘ der Kommune an Planungswertzuwachsen

Im Gegensatz zu den beiden anderen betrachteten Ländern ist die Partizipation der niederländischen Kommunen an Planungswertzuwachsen im Rahmen der im vorherigen Abschnitt dargelegten ‚klassischen Aufgabenverteilung‘ eine eindeutige Angelegenheit. Da die Kommunen die Fläche selbst entwickeln und voll erschlossen an Investoren ‚veräußern‘, bleibt der *gesamte Planungswertzuwachs in kommunalen Händen*. Damit war das in Deutschland und Großbritannien so relevante Problem der kommunalen Abschöpfung von Planungswertzuwachsen durch eine einschlägige Planungspraxis quasi aus der Welt geschafft. Es wurde allerdings bereits deutlich, dass Planungswertzuwächse und die damit verbundenen Refinanzierungsmöglichkeiten für die Entwicklung der Flächen begrenzt sind. Indem diese Grenzen bei städtischen Großprojekten neueren Datums deutlich überschritten wurden, erfährt nun der Planungswertzuwachs in diesen Projekten einen *Rollenwandel* von einem durch die Kommune im Zuge der Flächenentwicklung definitiv vereinnahmten Posten zu einer Art *Verhandlungsspielraum bei Etablierung und Durchführung öffentlich-privater Partnerschaften*. So könnte man zu dem Schluss kommen, dass bei speziellen, die kommunalen Möglichkeiten übersteigenden niederländischen Projekten der Planungswertzuwachs eine ähnliche Rolle spielt und ähnlich behandelt wird wie etwa in Deutschland. Diese Schlussfolgerung greift jedoch entscheidend zu kurz, weil sie missachtet, dass die *Perspektive*, aus der dieser Wertzuwachs in seiner Rolle als Verhandlungsspielraum betrachtet wird, in beiden Ländern eine völlig andere ist. In Deutschland, wo er traditionell nicht von der Kommune vereinnahmt, sondern von Privaten abgeschöpft wird, müssen kooperative Strategien gesucht werden, mit denen auch die Kommune an den Wertzuwachsen beteiligt werden kann. In den Niederlanden hingegen, wo die Wertzuwächse traditionell komplett von der Kommune vereinnahmt werden, ist die Frage, für welche Gegenleistung der privaten Investoren man als Kommune überhaupt von dieser Strategie abweichen soll. Das eröffnet in der praktischen Umsetzung in den Niederlanden viel mehr als in Deutschland die Möglichkeit, mit dem Verhandeln über mögliche Ertragsverteilungen gleichzeitig *kommunale Forderungen* z.B. in Bezug auf die städtebauliche Qualität oder ähnliches durchzusetzen. Die originären Verhandlungspositionen sind also in beiden Ländern unterschiedlich.

Trotz unterschiedlicher originärer Verhandlungspositionen ist in beiden Ländern für diese Verhandlungen ein erhebliches *Know-How* in Bezug auf den konstruktiven Umgang mit Investoren und die Ausgestaltung kooperativer Prozesse nötig. In dieser Hinsicht erkannten vor allem die

kommunalen Verwaltungen einiger niederländischer Städte ihren Handlungsbedarf und entwickelten ihre Grundstücksämter zu kommunalen Institutionen, die nunmehr mit viel ökonomischen Sachverstand den Investoren begegnen und in kooperativen Prozessen die Kommune vertreten (wie etwa in Rotterdam, dargestellt im Fallbeispiel ‚Kop van Zuid‘).

3.3 Investitions- und Kooperationsumfeld: Besonderheiten des niederländischen Immobilienmarktes und die aktuellen Entwicklungstendenzen

Die beschriebenen Verhältnisse hinsichtlich der städtebaulichen Projektentwicklungen in den Niederlanden spiegeln sich auch im Immobilienmarkt, der in der Vergangenheit kaum kurzfristige Preisschwankungen größeren Ausmaßes aufzeigte. Vielmehr ist er durch *lange Wellen* gekennzeichnet: Einem kontinuierlichen Preisanstieg zwischen 1970 und 1978 folgte ein Preisrückgang zwischen 1978 und 1982 und sodann ein kontinuierlicher, wenngleich ausgesprochen dezenter Preisanstieg bis Anfang/Mitte der 1990er Jahre¹⁴², der sich zum Ende der 1990er Jahre hin deutlich beschleunigte. Es ist einsichtig, dass eine in erster Linie durch staatliche Flächenbevorratung und Flächenentwicklung geprägte Neubauentwicklung sowie ein von den halbstaatlichen Wohnbauträgern dominierter Wohnungsmarkt *stabilisierende Wirkungen* auf den gesamten Immobilienmarkt haben. Insbesondere das weitgehende Ausschalten der in anderen Ländern so bedeutsamen Spekulationen durch die kommunale Flächenentwicklung ist dabei entscheidend. Dass in den 1990er Jahren die Idee intensiverer öffentlich-privater Partnerschaften die tradierten Rollenverhältnisse aufzulösen begann, bedeutet zunächst nicht das Aufkommen weitreichender Spekulationen, als vielmehr einen auf bestimmte innerstädtische Lagen konzentrierten *Preisanstieg*, da sich die Finanzierung der Projekte über private Investoren, statt über umfangreiche Subventionen oder staatlichen Einnahmenverzicht¹⁴³, zwangsläufig in den Boden- und Immobilienpreisen niederschlagen muss. Hinzu kommt, dass die niederländische Reichsregierung seit 1988 den (halbstaatlichen) Wohnbauträgern keine günstigen staatlichen Kredite zur Finanzierung ihrer Vorhaben mehr gewährt, sondern die Träger sich über Bankdarlehen refinanzieren müssen¹⁴⁴.

Darüber hinaus fördert die Betrachtung des niederländischen Immobilienmarktes im internationalen Vergleich ein *besonderes Phänomen* zutage, das bisher auch im Hinblick auf die Erläuterungen der aktuellen Verschiebungen in der niederländischen Planungspraxis außen vor blieb. Neben dem durch staatliche Kontrolle und Einflussnahme ohnehin niedrigen Bodenpreisniveau sind die *Bodenpreisunterschiede zwischen zentralen und peripheren Lagen im Vergleich zu anderen Ländern ausgesprochen gering*. Für 1994 gibt z.B. Rosemann¹⁴⁵ diese Unterschiede in Amsterdam mit 280 bis 400 Gulden pro m² an, und nur in seltenen Fällen

¹⁴² vgl. Needham, D.B.; Kruijt, B.; Koenders, P.: „Urban land and property markets in the Netherlands“; UCL Press, London, 1993, S. 155 ff.

¹⁴³ gemeint ist hiermit, insbesondere den städtischen Boden in zentralen Lagen nicht der höchstmöglichen Nutzung zuzuführen, siehe im Detail die Ausführungen auf der nächsten Seite

¹⁴⁴ vgl. ebenda, S. 134 f.

¹⁴⁵ vgl. Rosemann, Jürgen: „Leitbild oder Strategie? – Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden“; in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.): „Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa“; Karl Krämer Verlag, Stuttgart Zürich, 1998, S. 353

lassen sich 700 Gulden Differenz konstatieren. Entsprechend schwach ist eine eindeutige Nutzungshierarchie in der Verteilung des städtischen Bodens ausgeprägt, sodass es durchaus üblich war und zum Teil noch ist, etwa in hochwertigen innenstadtnahen Lagen großflächig Sozialwohnungen zu errichten. Sucht man nach Erklärungen für dieses Phänomen trifft man auf eine recht komplizierte Gesamtsituation, die von Widersprüchen geprägt ist. Einerseits sind die Niederlande als extrem dicht besiedeltes und durch starkes Bevölkerungswachstum geprägtes Land darauf angewiesen, Zersiedlungen zu unterbinden und Siedlungskonzentrationen vorzunehmen. Andererseits werden Konzentrationen im niederländischen Siedlungsgefüge stets weiträumig gefasst. Anfang der 1970er Jahre wurde mit der Definition von 15 sog. ‚Wachstumskernen‘ 15 neue Städte außerhalb des verdichteten Städterings der ‚Randstad‘ angelegt. Mit dem Konzept der sog. ‚VINEX-Standorte‘ von 1988 wurden 13 bedeutende Verkehrsknoten-Städte definiert, die durch die Ausweisung als VINEX-Standorte Konzentrationen im Siedlungsgefüge herbeiführen können. Die Folge ist aus einer regionalen Perspektive die Entwicklung einer Art *Netzwerk-Stadt*, die eher US-amerikanischen oder japanischen Vorbildern als dem der europäischen Stadt folgt¹⁴⁶. Diese Konzentrationen in ursprünglich suburbanen Lagen, fernab der historischen Stadtzentren, die der europäischen Stadt seit jeher als Fixpunkte dienten, beurteilen Needham et al.¹⁴⁷ gar als verfehlte räumliche Konzentrationspolitik, mit weit größeren Folgen als gemeinhin dargelegt werden. Dass es in der gesamten ‚Randstad‘ nicht einen klar definierten, international hochrangigen Bürodistrikt gibt, weil sich die Büroareale über viele Städte und in den Städten über etliche Standorte verteilen, sehen sie als einen Nachteil im internationalen Standortwettbewerb an. Sie erkennen in der *Entwicklung einer stärker differenzierten Preisstruktur am niederländischen Bodenmarkt*, die den realen Zentralitäten entspricht, eine notwendige, fast überfällige Entwicklung. Um sie herzustellen müssten die großen Städte auf die hochwertigen, zentralen Flächen auch die entsprechend hochwertigen und auf Zentralität hin orientierten Nutzungen ansiedeln. Nicht nur, dass die Bodenpreise ihre Allokationsfunktion im Hinblick auf eine geeignetere Nutzungshierarchie erfüllen könnten, sondern gleichzeitig würden Städte wie Amsterdam, Rotterdam usw. für ihre innerstädtischen Flächenpotentiale beim Verkaufen oder Verleasen dieser Flächen mehr Geld erhalten können¹⁴⁸. Diese Feststellung macht klar, dass sich hier ein wesentlicher, im Grunde sogar besonders nahe liegender *Ansatzpunkt für die Bewältigung der Finanzierungsprobleme* bei den großen innerstädtischen Restrukturierungsprojekten der 1980er und 1990er Jahre ergibt.

Die Folgen dieser hier aufgezeigten Veränderungen in Form *stark steigender Preise*, insbesondere in zentralen innerstädtischen Lagen, zeichnen sich am niederländischen Immobilienmarkt in den späten 1990er Jahren deutlich ab. Sie sind insgesamt wohl auch als eine *weitreichende Korrektur niederländischer Besonderheiten* anzusehen und als eine Angleichung an die übrigen

¹⁴⁶ vgl. Rosemann, Jürgen: „Leitbild oder Strategie? – Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden“; in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.): „Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa“; Karl Krämer Verlag, Stuttgart Zürich, 1998, S. 362

¹⁴⁷ vgl. Needham, D.B.; Kruijt, B.; Koenders, P.: „Urban land and property markets in the Netherlands“; UCL Press, London, 1993, S. 214

¹⁴⁸ vgl. ebenda, S. 215

europäischen Länder. Dabei reichen die Korrekturen, wie gezeigt, von (1) der Integration privater Investoren mit entsprechenden Renditeerwartungen in die Flächenentwicklungen, über (2) das Zurückfahren staatlicher Subventionen und Vergünstigungen, etwa bei den staatlichen Wohnbauträgern, bis hin (3) zur Erkenntnis, den Boden in hochwertigen zentralen Lagen einer möglichst ertragreichen Verwertung zuzuführen, statt ihn etwa in großem Umfang für sozialen Wohnungsbau zu nutzen.

3.4 Fallbeispiele aus der niederländischen Planungspraxis

(1) Die ‚klassische‘ Aufgabenverteilung mit der Kommune als Flächenentwickler – Het Veemarktterrein, Amsterdam (Teil des ‚Oosterlijk Havengebiet‘)

Der alte Amsterdamer Viehmarkt ist Teil des östlichen Hafengebiets (*Oosterlijk Havengebiet*), das insgesamt eine Fläche von 313 Hektar umfasst, von der zwei Drittel Wasser und ein Drittel Land sind. In der Folge tief greifender ökonomischer Restrukturierungen, die zu einer Reduzierung bzw. Verlagerung der ehemaligen Nutzungen und damit zu einem Freiwerden der Flächen geführt haben, wurde das gesamte Gebiet zwischen 1984 und 2000 neuen Nutzungen – vornehmlich Wohnen – zugeführt.

Im Süden des Hafensareals liegt die ca. vier Hektar große Fläche des *alten Viehmarkts*, dessen Umzug 1974 beschlossen wurde. Der alte Viehmarkt wurde gemeinsam mit dem benachbarten Areal des alten Schlachthofs (*abattoirterrein*) sowie den alten Lagerhäusern in der *ersten Phase des Gesamtprojekts* zusammengefasst und Ende der 1980er Jahre eine Neunutzung vorgenommen¹⁴⁹. Während der alte Schlachthof durch niederländische Wohnungsbaugesellschaften mit sozialem Mietwohnungsbau versehen wurde und auf dem Areal der alten Lagerhäuser (staatlich geförderte) Eigentumswohnungen realisiert wurden, fand der alte Viehmarkt seine neue Bestimmung als gewerblich genutztes Gebiet



- 1: KNSM-eiland; 2: Java-eiland; 3: Boneo-Sporenberg;
4: Rietladen; 5: Entrepôt, Abattoirterrein, Veemarkt;
6: Piet Heintunnel

Abbildung 26: Übersicht ‚Oosterlijk Havengebiet‘

¹⁴⁹ vgl. Koster, Egbert; „Oosterlijk Havengebiet Amsterdam / Eastern Docklands – New architecture on historic grounds“; Architectura & Natura, 1995, S.19 f.

(als sog. ‚Bedrijvencentrum Oost‘)¹⁵⁰. Im Rahmen der Amsterdamer Stadterneuerung kam dem Areal eine *besondere strategische Funktion* zu: Betriebe aus anderen Amsterdamer Stadterneuerungsgebieten, vornehmlich Gemengelagen, sollten dorthin umziehen, da sie z.B. wegen ihrer Größe oder ihrer Lärmemissionen am alten Standort, nach Einschätzung des aus Stadtvertretern und lokaler Wirtschaft gebildeten Komitees namens OBOS¹⁵¹, nicht optimal aufgehoben waren und andererseits ihre Flächen für die umfassenden Stadterneuerungsmaßnahmen in den einzelnen Quartieren benötigt wurden. Bereits vor der Entwicklung des Areals, bei der die in den Niederlanden weit verbreitete Teilung zwischen kommunaler Flächenentwicklung und privater baulicher Entwicklung Anwendung fand, stand fest, dass die Flächen sehr günstig an die neuen Nutzer weitergegeben werden mussten, da den umziehenden Betrieben nur sehr begrenzt Miet- bzw. Pachtsteigerungen gegenüber den alten Standorten zuzumuten waren¹⁵².

Auf Grundlage des 1983 von der Kommune fertig gestellten und verabschiedeten Bauleitplans wurde mit dem Investor und Bauträger MBO (eine ‚Entwicklungsgesellschaft‘) ein *Erbpachtvertrag über 55 Jahre* abgeschlossen. 255 holländische Gulden pro m² vermietbarer Geschoßfläche musste der Investor aufbringen, um die Pacht zu Beginn der Laufzeit in einer Summe zu zahlen. Wenngleich dieser Preis für eine so zentral gelegene Fläche nicht hoch war, überstiegen die daraus abgeleiteten Mieten jenes Niveau, das die anzusiedelnden Betriebe von ihren alten Standorten gewohnt waren. Investor und Stadt einigten sich auf vier Bauphasen zwischen 1984 und 1991, in denen um vier bestehende Bauwerke neue Gebäude mit ca. 15.000 m² Bruttogeschossfläche errichtet wurden, die kleine bis mittelgroße Betriebs- bzw. Geschäftseinheiten für entsprechend große Produktions- bzw. Handelsbetriebe bereit stellten. MBO übernahm neben dem Bau auch die Vermietung der Gebäude, wenngleich auf Grundlage der kommunalen Vorgaben. So mussten 75% der Betriebseinheiten an Unternehmen vergeben werden, die aus Amsterdamer Stadterneuerungsgebieten umzogen, wobei jenen Firmen Vorrang eingeräumt wurde, die den Umzug schnell vorzunehmen hatten, um laufende Erneuerungsmaßnahmen nicht zu verzögern. Am Ende waren sogar *85% der Geschoßfläche an Unternehmen aus Stadterneuerungsgebieten* zu Preisen von 80 Gulden (Erdgeschoss, erster Bauabschnitt) bis 100 Gulden (Erdgeschoss, zweiter und dritter Bauabschnitt) vermietet worden. Obwohl diese Preise für viele Betriebe das zwei- bis dreifache ihrer vormals zu zahlenden Miete darstellten, waren die Preise aufgrund langfristiger Subventionen an MBO für Amsterdamer Verhältnisse und nicht zuletzt aufgrund der zentralen Lage immer noch ausgesprochen niedrig, sodass sich rasch eine *Vollvermietung* einstellte und lange Wartelisten entstanden.

Besonders herausgestellt werden muss die in diesem Projekt verwirklichte *Subventionspraxis*¹⁵³. Ausgangspunkt ist der vom Amsterdamer Grundstücksamt, das für die Entwicklung der

¹⁵⁰ vgl. Needham, D.B.; Kruijt, B.; Koenders, P.: „Urban land and property markets in the Netherlands“; UCL Press, London, 1993, S. 202 ff.

¹⁵¹ OBOS = Ontwikkeling Bedrijfsruimte voor Opvang uit Stadsvernieuwingsgebieden

¹⁵² vgl. Needham, D.B.; Kruijt, B.; Koenders, P.: „Urban land and property markets in the Netherlands“; UCL Press, London, 1993, S. 202

¹⁵³ vgl. ebenda, S. 202 ff.

Flächen verantwortlich zeichnet, festgelegte Wert der entwickelten Flächen, der als zentraler Fixpunkt für die Aushandlung des Pachtvertrags diene. Der festgelegte Wert richtete sich nach den *tatsächlichen Entwicklungskosten* und dem *Marktwert der Fläche*, der in diesem Fall vor allem durch die zentrale Lage bestimmt wurde – hier wurden also keine Eingeständnisse an die zukünftige subventionsträchtige Verwendung des Grundstücks gemacht, sondern der *reale Preis* verlangt. Allerdings muss angemerkt werden, dass durch das kategorische Ausschließen etwa einer intensiven Büronutzung, die in dieser Lage möglich gewesen wäre, auch der Wert der vornehmlich für produzierendes Gewerbe vorgesehenen Fläche vom maximal möglichen Wert deutlich entfernt blieb.

Da es keine originäre Subventionierung der Fläche gab, musste die Kommune sowohl den *Investor* als auch die *umgezogenen Unternehmen subventionieren*. Der Investor bekommt Differenzen zu einem vertraglich vereinbarten Referenzmietniveau (das nicht zuletzt auf den gesamten Bau- und Entwicklungskosten beruht) von der Kommune erstattet. Sind z.B. 120 Gulden als Referenzwert vereinbart und die umziehenden Unternehmen können nur 80 Gulden Miete zahlen, so zahlt die Differenz die Kommune direkt an den Investor. Das Problem dieser Subvention liegt vor allem darin begründet, dass der Investor sich von vornherein besser steht, mit ausgesprochen niedrigen Mieten zu agieren, um die Nachfrage zu schüren, da er die zusätzlich nachgelassene Miete über die Subventionen – zu Lasten der Kommune – ja zurück-erhält (Mitnahmeeffekt Nr.1). Daneben werden auch die umgezogenen Unternehmen unterstützt, um ihnen die Anpassung an die für sie trotz allem noch hohen Mieten zu erleichtern. Dabei ergibt sich die bekannte Subventionsproblematik, dass die so bedachten Unternehmen kaum Interesse daran haben, ihre tatsächliche Zahlungsfähigkeit oder –bereitschaft zu offenbaren, um trotz einer etwa hohen Zahlungsfähigkeit die Subventionen in jedem Fall zu erhalten (Mitnahmeeffekt Nr.2).

Das Fallbeispiel zeigt exemplarisch für viele andere niederländische Städtebauprojekte, in denen die Kommune die Rolle des Flächenentwicklers übernimmt, zwei wesentliche Punkte auf. Erstens kann die Kommune ihre Zielsetzungen, hier einer weit gefassten Stadterneuerungsstrategie, aufgrund ihrer großen Einflussnahme und der weitreichenden planerischen wie verfahrenstechnischen Vorgaben (etwa bei der Vermietung der Betriebseinheiten) ausgesprochen direkt und ohne größere Komplikationen erreichen. In dieser Hinsicht ist das Projekt ein voller Erfolg. Andererseits stehen diesem Erfolg alt bekannte Probleme staatlicher Aktivitäten gegenüber. Diese hier mit der Subvention von Mieten, Investoren und Unternehmen verknüpften *Effizienzprobleme* sind nicht auf diesen in seiner Art sicher besonderen Fall begrenzt. Die Realisierung von sozialem Wohnungsbau durch die halbstaatlichen Wohnbauträger oder etwa die Realisierung von staatlich geförderten Eigentumswohnungen (beide sind z.B. in den Nachbarquartieren des alten Viehmarkts vorzufinden, siehe oben) lassen ähnliche Probleme, wenn auch nicht in dieser Dimension, entstehen¹⁵⁴. Bei all diesen realisierten Nutzungen auf so vergleichsweise zentral gelegenen Flächen stellt sich zudem die Grundsatzfrage, ob nicht

¹⁵⁴ vgl. Needham, D.B.; Kruijt, B.; Koenders, P.: „Urban land and property markets in the Netherlands“; UCL Press, London, 1993, S. 136 ff.

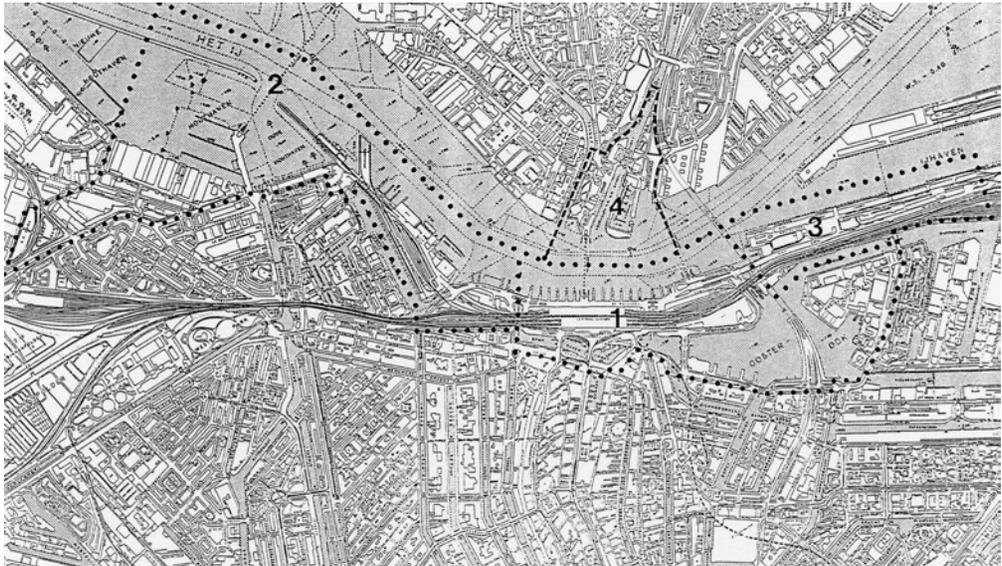
schon die *Entscheidung über die Nutzungsart* aus marktwirtschaftlicher Sicht *suboptimalen Charakter* besitzt (Büronutzung ist möglich, aber produzierendes Gewerbe wird realisiert).

Aus der ökonomischen Suboptimalität der Nutzung und den Ineffizienzen bei den staatlichen Subventionspraktiken lässt sich meiner Meinung nach allerdings nicht zwangsläufig folgern, dass diese Art von städtebaulichen Projekten grundsätzlich negativer Natur ist und man davon abraten muss. Vielmehr gilt es, die beiden genannten Kritikpunkte in eine *differenzierte Gesamtbetrachtung* mit einzubeziehen und den Erfolgen in der konsequenten Umsetzung der kommunalen Strategie (die in diesem Fall bis in viele Amsterdamer Stadterneuerungsgebiete hineinwirkt) gegenüber zu stellen. Erst dann lässt sich die Frage beantworten, ob man, d.h. letztlich die Gesellschaft des jeweiligen Landes, bereit ist, die mit der jeweiligen, auch weniger marktorientierten Strategie verbundenen Einbußen in Kauf zu nehmen. Dass die Niederländer über einen langen Zeitraum bereit waren, dies zu tun, legt nach meiner Auffassung per se weder eine grundsätzlich negative Bewertung dieses Planungsansatzes noch der ihn stützenden Planungskultur nahe.

(2) Schlüsselprojekt mit institutionalisiertem ‚Public Private Partnership‘ – IJ-oevers-Projekt und ‚Waterfront Development Company‘, Amsterdam

In unmittelbarer Nähe zu den im vorherigen Abschnitt vorgestellten Hafengebieten, östlich der Innenstadt, am und (mit den großen Docks) im Fluss IJ gelegen, erstreckt sich an den Ufern des IJ ein zweites, als ‚IJ oevers‘ bezeichnetes städtebauliches Großprojekt, nördlich der Innenstadt. Auch hier geht es um die Revitalisierung eines ehemaligen Hafengebiets.

Das Projekt startete 1980 in der ersten Projektphase nach ‚klassischem‘ niederländischen Muster mit der Kommune als Flächenentwickler und der niederländischen Reichsregierung in der Rolle des Zuschussgebers. Dieser erste Abschnitt bezog sich auf eine Teilfläche in ausgesprochen guter Lage. Die Bebauung, die ausschließlich sozialen Wohnungsbau in niedriger baulicher Dichte aufweist, wurde vom niederländischen Stararchitekten Rem Koolhaas geplant. In der zweiten Phase, die die alten Kais und Hafenbecken östlich des Hauptbahnhofs umfasste und 1997 abgeschlossen wurde, erlangte das Gesamtprojekt den Status eines niederländischen *Schlüsselprojekts für ‚Public Private Partnerships‘*. Dementsprechend waren in dieser Phase, die sich auf einen 1990 verabschiedeten Masterplan stützte, bereits erste dezente Ansätze von öffentlich-privaten Kooperationen erkennbar. Indem private Berater bei der Entwicklung der Flächen hinzugezogen wurden sowie Wohnbauträger und einzelne private Investoren zu Teilfinanzierungen bewegt werden konnten, blieb der *Umfang der Kooperationen noch sehr eingeschränkt*. Die Kommune blieb insbesondere bei der Planung völlig eigenständig. Allerdings legte die Reichsregierung fest, dass höchstens 50% der zu realisierenden Wohnungen staatlich gefördert werden sollten und begrenzte erstmals das von ihr zu tragende Projektrisiko, indem der Stadt für das gesamte Projekt eine feste Summe ausgezahlt wurde, um weitere Verpflichtungen für das Reich auszuschließen.



1: plangebied IJ-Centraal; 2: plangebied IJ-West; 3: plangebied IJ Oost; 4: plangebied IJ-Noord

Abbildung 27: Lage des ‚IJ-oevers-Projekts‘, hier mit Plangebieten des Masterplans von 1990

Die dritte Projektphase¹⁵⁵ schließlich konzentrierte sich auf das Herzstück des ‚IJ-oevers-Projekts‘ in unmittelbarer Nähe des Hauptbahnhofs, für das im Masterplan die *Entwicklung eines hochrangigen Bürostandorts und entsprechend großer Einkaufsgalerien* geplant war. Weil sich aber die Infrastrukturmaßnahmen in Form einer neuen U-Bahn-Trasse, vierspüriger Straßenerschließungen, großer öffentlicher Plätze, vorgesehener öffentlicher Einrichtungen und aufwendiger Tiefgaragen als ausgesprochen kostenintensiv erwiesen und das von der Reichsregierung tragbare Volumen um das Doppelte überstiegen, erschien ein *sehr weit gefasstes ‚Public Private Partnership‘* die adäquate Lösung darzustellen. Zunächst erstellten die städtischen Planer für das Teilgebiet einen Rahmenplan, der von der Kommune verabschiedet wurde und gründeten 1991 eine *private ‚Amsterdam Waterfront Company‘*. Vier Jahre später wurde einer bis dato in die Projektentwicklung involvierten niederländischen Bank- und Versicherungsgesellschaft das Angebot unterbreitet einen 50% Anteil am Projekt (und vor allem dessen Finanzierung) zu übernehmen. Die Stadt ihrerseits brachte als ihren 50%-Anteil die Fläche in diese institutionalisierte Partnerschaft mit ein. Es wurde beschlossen, bis Anfang 1993 neben einem Geschäftsplan für das gemeinsame Unternehmen auch die städtebaulichen Detailplanungen gemeinsam voranzutreiben.

¹⁵⁵ vgl. Faludi, Andreas; van der Valk, Arnold: „Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century“; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht Boston London, 1994, S.189 f.

Dieser hoffnungsvolle Auftakt, der in der Amsterdamer Stadtplanung in dieser Form ein absolutes Novum darstellte, war alles andere als wegweisend für das Projekt. Schon im Frühjahr 1993 wurde die ‚Amsterdam Waterfront Company‘ aufgelöst. Die Bank begründete ihren Ausstieg damit, dass sie mit dem Projekt langfristig nur weniger als 2,5% Rendite hätte erzielen können. Der Amsterdamer Stadtrat war nach Einschätzung von Faludi et al.¹⁵⁶ über diese Entwicklung durchaus erleichtert, weil die Mitglieder der Mehrheitsfraktion (Sozialdemokraten) schon sehr früh ernste Zweifel an der Sinnhaftigkeit eines ‚Public Private Partnerships‘ in diesem Projekt angemeldet hatten. Somit habe das Scheitern in einer geringen Erfahrung der Beteiligten, einem tiefen gegenseitigen Misstrauen und nicht zuletzt in einer wirtschaftlichen Rezession Anfang der 1990er Jahre gleich eine ganze Reihe von Gründen. Hinzu kam, dass selbst eine deutliche Erhöhung des Büroanteils gegenüber den Rahmenplänen aus den 1980er Jahren, ein völliger Verzicht auf sozialen Wohnungsbau und eine Reduzierung des Anteils öffentlicher Einrichtungen von 40 auf 13% nicht ausreichten, um die enormen Investitionen in die Infrastruktur und die Gebäude von ca. 6 Milliarden Gulden hinreichend aufzuwiegen.

Nach dem Scheitern der ‚Amsterdam Waterfront Company‘ kehrte die Kommune in ihre traditionelle Rolle als alleiniger Flächenentwickler zurück und versuchte unter besseren politischen Vorzeichen und mit den gegenüber den 1980er Jahren stark veränderten Nutzungsanteilen das Projekt fortzuführen. Dass sich anstelle des Bürostandorts in der Nähe des Hauptbahnhofs ein anderer, dezentraler Standort im äußersten Südwesten Amsterdams, nahe des Schiphol-Flughafens zu einem vollen Erfolg entwickelte, war nicht zuletzt auch ein Stück weit auf das Scheitern der ‚Waterfront Company‘ zurückzuführen. Vorher waren nämlich immer wieder Begrenzungen der Büroentwicklung im Süden zugunsten des innenstadtnahen ‚IJ-oevers-Projekts‘ diskutiert worden¹⁵⁷.

Faludi et al.¹⁵⁸ kommen zu dem Schluss, dass sich mit dem Scheitern der ‚Amsterdam Waterfront Company‘ ein *dunkler Schatten über die Zukunft von niederländischen ‚Pubic Private Partnership‘-Projekten* gelegt hat, vor allem weil bis Mitte der 1990er Jahre nur wenige Beispiele gelungener Kooperationen bekannt waren. Inwieweit tatsächlich dunkle Schatten geblieben sind, kann unter Umständen mit dem dritten niederländischen Fallbeispiel in Teilen beantwortet werden.



Abbildung 28: Blick auf die ‚IJ-oevers‘ heute

¹⁵⁶ vgl. Faludi, Andreas; van der Valk, Arnold: „Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century“; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht Boston London, 1994, S.190

¹⁵⁷ vgl. ebenda, S.190

¹⁵⁸ vgl. ebenda, S.190 und S.249

In Bezug auf das ‚IJ-oevers-Projekt‘ muss klar gesagt werden, dass es sich wohl auch um ein ausgesprochen schwieriges und *durch die hohen Infrastrukturkosten extrem belastetes Projekt* handelte, dem auch eine radikale Marktorientierung offensichtlich nicht mehr zum öffentlich-privaten Erfolg verholfen hätte. Deutlich geworden sind am Rande auch die Schwierigkeiten, die ein solches Projekt, das wie der Wurf ins kalte Wasser anmutet, in einer grundsätzlich staatlich fixierten und dem Markt skeptisch gegenüber stehenden Planungspolitik und Planungskultur mit sich bringt. Die Übernahme etwa in Großbritannien längst gängiger Kooperationsmuster stößt in Ländern, die eine andere Planungstradition pflegen, nicht nur auf Ressentiments, sondern eben auch auf schmalere Erfahrungshorizonte und größere Unsicherheiten – sowohl bei den staatlichen als auch bei den privatwirtschaftlichen Akteuren. Damit zeigt dieses Fallbeispiel auch und vor allem die Grenzen in der schlichten Transferierung von Problemlösungen, Entwicklungsprozessen und kooperativen Arrangements auf, die an anderen Orten und unter anderen Prämissen zum Alltag gehören.

Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle die weitere Entwicklung des ‚IJ-oevers-Projekts‘ kurz dargelegt¹⁵⁹: Nach dem Scheitern der ‚Waterfront Company‘ wählte die Stadt Amsterdam für die Entwicklung des verbliebenen Areals eine völlig andere Strategie. Zunächst trennte man sich von dem Gedanken, dass sämtliche Infrastrukturausgaben durch die Erlöse einer städtebaulichen Entwicklung gedeckt werden können und entschloss sich, insgesamt zwei Milliarden Gulden staatlicher Gelder (Kommune und Reich) in die notwendige Infrastruktur zu investieren. Das zu entwickelnde Areal teilte man in einzelne Projektgebiete auf, für deren Entwicklung (abhängig von den jeweiligen Eigentumsverhältnissen und dem städtebaulichen Kontext) jeweils unterschiedliche und entsprechend geeignete Kooperationen mit privatwirtschaftlichen Akteuren eingegangen werden sollen. Darüber hinaus hat die Kommune in einem städtebaulichen Anforderungsprogramm ihre Anforderungen an die Qualität der Architektur und des öffentlichen Raums präzisiert, deren Einhaltung bei der Umsetzung einzelner Vorhaben von einem Team („supervisierteam“) überwacht wird. Für die Durchführung der Projekte rund um den Hauptbahnhof, die sich mit ihren hohen Büro- und Einzelhandelsanteilen nach wie vor an internationalen Maßstäben orientieren sollen, ist ein Projektmanager eingesetzt worden.

Bisher sind als bedeutende Einzelvorhaben in dem Gesamtgebiet das Wissenschaftszentrum ‚newMetropolis‘ (1997) sowie der ‚Passenger Terminal Amsterdam‘ eröffnet worden. In 2000 und 2001 sind weitere Bebauungen von Teilflächen gestartet worden; für alle einzelnen Projektgebiete wurden zu dieser Zeit Bebauungspläne aufgestellt. Der voraussichtliche Abschluss des Gesamtprojekts wird auf 2010 datiert. Dann sollen insgesamt 3.500 Wohnungen, 340.000 m² Geschößflächen für Dienstleistungen und Gewerbe sowie 140.000 m² für städtische, öffentliche Einrichtungen, inklusive Gaststätten und Einzelhandel, entstanden sein¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Informationsquelle: <http://www.ij-oevers.nl>; Stand: 11/2001

¹⁶⁰ *Insgesamt weist diese neue Strategie starke Parallelen zu dem im Folgenden dargelegten Fallbeispiel ‚Kop van Zuid‘ in Rotterdam auf, dessen Entwicklung allerdings früher begann und damit der Amsterdamer Strategie wahrscheinlich als ein wesentliches Vorbild gedient hat.*

(3) Flexible Kooperationen in Teilprojekten bei Erhalt des kommunalen Einflusses – Kop van Zuid, Rotterdam

Ähnlich wie in Amsterdam sind auch die ausgedehnten Hafenanlagen in Rotterdam von einem tief greifenden Strukturwandel geprägt, der große Hafenableiche für eine umfassende Umnutzung geeignet erscheinen lässt. An den Ufern der Maas werden mit dem Projekt ‚Kop van Zuid‘ 125 Hektar ehemaliges Hafengebiet zu einem vielfältigen, u.a. durch einen vergleichsweise hohen Büroanteil geprägten neuen Stadtteil entwickelt. Der ‚Kop van Zuid‘ erfüllt eine für Rotterdam sehr wichtige strategische Funktion¹⁶¹, indem über die Maas hinweg der nördliche und der südliche Teil Rotterdams verknüpft werden, sodass insbesondere die nachgeordnete Rolle der südlichen Stadthälfte verbessert wird.



Abbildung 29: ‚Kop van Zuid‘ und die städtebaulichen Teilprojekte

Die Planungen für das Projekt begannen 1987 mit einem städtebaulichen Rahmenplan, auf dessen Grundlage ein speziell gegründetes städtisches Projektbüro den *Masterplan* (1988/90) erarbeitete¹⁶². Ihm folgte 1991 ein *globaler Bebauungsplan* („globale bestimmungsplan“), jene Variante des ‚bestimmungsplans‘, mit dem für Bebauungen, statt detaillierter Festsetzungen, ein global gefasster Rahmen fixiert wird. Durch die Festschreibung spezifischer räumlicher und baulicher Qualitäten in sog. ‚Qualitätsbüchern‘ wurden die künftigen Entwicklungen innerhalb

¹⁶¹ vgl. Lübke, Ingrid: „Wie machen es andere – das Beispiel Rotterdam“; in: Freie Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.): „von leuchttürmen und taschenlampen. Hafen-City – Ein Ort zum Leben.“; ohne Verlag, 2000, S.25

¹⁶² vgl. ebenda, S.26

der fixierten Rahmen präzisiert und durch die Gliederung des Gesamtvorhabens in *Teilbereiche mit eigener Charakteristik* eine sinnvolle Handhabbarkeit des Gesamtprojekts sichergestellt.

Von Anfang an war ‚Kop van Zuid‘ aufgrund des auch hier vergleichsweise hohen Investitionsaufwands bei der Entwicklung der Flächen und dem Bau der notwendigen Infrastruktur auf *Kooperationen mit privatwirtschaftlichen Akteuren*¹⁶³ ausgerichtet. Folgerichtig wurde auch ‚Kop van Zuid‘ in den Kreis der *nationalen Schlüsselprojekte* für ‚Public Private Partnerships‘ aufgenommen. Die Reichsregierung und die Stadt Rotterdam schlossen zunächst eine Verein-



Abbildung 30: Erasmus-Brücke

barung, in der insbesondere finanzielle Aspekte detailliert geregelt wurden. So verpflichtete sich das Reich dazu, sowohl in den Bereichen Infrastruktur als auch Wohnen eine *intensive finanzielle Unterstützung* zu leisten, während die Kommune im Gegenzug zusagte, mit dem Projekt bestimmte Ziele erfüllen zu wollen, darunter die wirtschaftliche Stimulierung der umliegenden städtischen Bereiche im Süden von Rotterdam und die Realisierung eines Umfelds von internationalem Rang für Wohnen, Büros, Geschäfte und Erholungseinrichtungen.

Diese vereinbarten Ziele spiegeln sich auch in den verschiedenen, oben bereits genannten räumlichen Plänen (Rahmenplan, Masterplan, globaler Bebauungsplan), mit denen die Entwicklung des Gebiets insgesamt beschrieben wird. Die Fixierung von Eckpunkten und Leitlinien der räumlichen Entwicklung in den Plänen und ihre Ergänzung durch die sog. ‚Qualitätsbücher‘ soll trotz der Gliederung des Gesamtvorhabens in Teilprojekte den *integralen Ansatz* auch während der Umsetzungsphase sicherstellen.

Bezogen auf die Kooperation mit privaten Investoren hat man sich beim ‚Kop van Zuid‘-Projekt von vornherein auf eine klare Linie festgelegt, die eng an die niederländische Planungsstradition gekoppelt ist: Die Kommune gibt während aller Kooperationen im Rahmen des Projekts keine ihrer wesentlichen Verantwortungen ab und schränkt ihre formal zugesicherte Rolle in keiner Weise ein. Dieses Grundprinzip sichert insbesondere die kommunale Planungshoheit, während in Fragen der traditionell kommunalen Flächenentwicklung mit der Philosophie vorgegangen wird, dass in den Teilprojekten vor allem *Synergien* zu suchen sind¹⁶⁴. Damit ist

¹⁶³ vgl. zu dieser speziellen Thematik: Rodenberg, Piet: „Kop van Zuid als sleutelproject“; in: van de Bout, Jan; Pasveer, Erik (Hg.): „Kop van Zuid“; Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam, 1994, S.61 ff.

¹⁶⁴ vgl. Rodenberg, Piet: „Kop van Zuid als sleutelproject“; in: van de Bout, Jan; Pasveer, Erik (Hg.): „Kop van Zuid“; Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam, 1994, S.64 f.

gemeint, dass die Entwicklung renditeträchtiger Flächen (z.B. einer Bürofläche) mit der Entwicklung weniger einträglicher Flächen (z.B. öffentliche Infrastruktur, öffentlicher Parkplatz) gekoppelt wird. Kommune und Investor können beide von diesem in der Summe immer noch einträglichen ‚Paket‘ je nach ihrem Anteil in der Kooperation profitieren, gleichzeitig aber ihre Risiken und den jeweiligen Investitionsaufwand schmälern. Darüber hinaus verspricht man sich von diesem Ansatz eine *höhere städtebauliche Qualität*, da öffentlicher und privater Raum in Teilbereichen gemeinsam detailliert geplant und erbaut werden.

Wenngleich die mit den Kernelementen ‚Qualität, Zusammenhang, Synergie und (finanzielle) Ausgewogenheit‘ umschriebene Philosophie glauben machen kann, es habe sich auf ihrer Grundlage ein ganz spezieller, einheitlicher Typus öffentlich-privater Kooperation herausgebildet, der sich in allen Teilprojekten wiederfindet, so ist dies ein Trugschluss. ‚Kop van Zuid‘ zeichnet in der tatsächlichen Praxis eine *große Bandbreite an Kooperationsformen* aus, deren Charakter von äußerst latent bis ausgesprochen intensiv reichen kann. Bei der vollständig durch das Reich finanzierten, ungewöhnlich gestalteten *Erasmus-Brücke*, die die Maas überquert und für ‚Kop van Zuid‘ von zentraler Bedeutung ist, wird davon ausgegangen, dass ihr besonderes Design von privaten Investoren als klares Bekenntnis des Staates zu diesem Projekt und zur Umsetzung hoher Qualität im gesamten Projekt gewertet wird und somit viele Investoren anzieht und motiviert, sich ebenfalls im Projekt zu engagieren¹⁶⁵.



Abbildung 31: ‚Stadstuinen‘

Damit erhofft man sich von der Brücke einen indirekten, auf zukünftige Kooperationen gerichteten Impulseffekt. Umgekehrt gibt es Teilprojekte, wie das Wohnvorhaben ‚Stadstuinen‘ mit ca. 1000 Wohnungen, die rein privat finanziert und umgesetzt werden, aber durch die enge Kooperation mit der Kommune bei der Planung des öffentlichen Raums und dem Bau öffentlicher Anlagen wird der Erfolg dieses Vorhabens sichergestellt. Auf der Seite der intensiven öffentlich-privaten Kooperationen ist hingegen der ‚Wilhelmina Pier‘ zu nennen, jener Ort, an dem der international ausgerichtete Bürodistrikt entstehen soll. Hier hat sich ein *Investorenkonsortium* aus MBO (Niederlande), Laing (England) und SAE (Frankreich) gebildet, das zusammen mit der Stadt Rotterdam diesen Teilbereich entwickelt. Das Konsortium hat von Norman Foster einen Masterplan erstellen lassen, der die bauliche Entwicklung des Gebiets im Detail regelt. Getreu den Grundsätzen der Stadt bewegt sich der Masterplan allerdings vollständig innerhalb der Gren-

¹⁶⁵ vgl. Rodenberg, Piet: „Kop van Zuid als sleutelproject“; in: van de Bout, Jan; Pasveer, Erik (Hg.): „Kop van Zuid“; Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam, 1994, S.65 f.

zen der für das Gesamtgebiet erstellten Pläne. Ferner hat die Stadt im oben genannten Konsortium mit 50% Anteil eine nicht zu überstimmende Position. Da das Teilgebiet bei der detaillierten Entwicklung im Zusammenhang betrachtet wird, sollen über Synergien auch hier wieder hohe Qualitätsstandards eingehalten werden.

Eine so große Flexibilität im Hinblick auf kooperative Flächenentwicklungen bedingt auf Seiten der Kommune eine *hohe Professionalität* insbesondere in ökonomischen Fragestellungen. In Rotterdam dokumentiert sich die Professionalisierung anhand der Entwicklung des Liegen-



Abbildung 32: Wilhelmina-Pier

schaftsamts und der Abteilung für ökonomische Entwicklung, die sich von eher passiven, auf mögliche Kunden wartenden Ämtern zu einem aktiven und Kooperationen knüpfenden ‚kommunalen Entwicklungsbetrieb‘ (Rotterdam City Development Corporation) gewandelt haben¹⁶⁶. Ausgestattet mit einem Vermögen von umgerechnet ca. 175 Millionen €, das risikotragend eingesetzt werden darf, eröffnen sich diesem ‚Entwicklungsbetrieb‘ vielfältige Möglichkeiten, wie etwa die Finanzierung langer Realisierungszeiten (bis zu 20 Jahren). Für die besondere, sehr stark von der

Kommune determinierte Art der Umsetzung von ‚Kop van Zuid‘ ist die Existenz einer solch marktorientierten Institution eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen.

‚Kop van Zuid‘ zeichnen mit Blick auf öffentlich-private Kooperationen zusammenfassend betrachtet *drei Kriterien* besonders aus: Zum einen versucht die Stadt Rotterdam sehr konsequent, ihrer Planungshoheit mit dem Rahmenplan und der Festschreibung von Qualitätsstandards ein klares Profil zu verleihen, das gleichermaßen städtebaulichen Einzellösungen genügend Entfaltungsspielraum lässt. Zweitens versucht die Kommune Kooperationen synergetisch anzulegen und in ihnen eine Art (kooperativ orientierte) Führungsrolle einzunehmen. Nicht zuletzt versteht sie drittens Kooperationen in einem weit gefassten, nur durch die Prinzipien bzw. Philosophie begrenzten Spektrum und ist in der Lage, flexibel ihre Rolle in den jeweiligen Arrangements einzunehmen.

¹⁶⁶ vgl. Lübke, Ingrid: „Anforderungen an die Stadtplanung heute – das Konzept der Strategischen Planung in Rotterdam“; in: Helga Fassbinder (Red.): „Rotterdam an der Elbe – Strategische Planung im Dialog zweier Behörden“; Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, Amt für Stadtentwicklung Rotterdam; Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Hamburg, 1995, S.40 f.

Damit wird ein in der Gesamtheit bemerkenswert *intelligenter Weg* skizziert, der es der Kommune erlaubt, die Vorteile von öffentlich-privaten Kooperationen im Sinne einer breiter angelegten Finanzierung und einer besseren Marktorientierung der einzelnen Vorhaben mit den traditionellen Vorteilen niederländischer Planungstradition und Planungskultur zu verbinden, die auf einem aktiven, der Gesellschaft und den gesellschaftlichen Bedürfnissen zugewandten Staatsverständnis fußen. Entsprechend aktiv kann sich die Kommune auch in kooperativen Arrangements verhalten, mit von ihr *klar begrenzten Spielräumen* zwar, aber mit einer *hohen Flexibilität bei der Ausnutzung dieser Spielräume*. Die für den Erfolg oder Misserfolg dieses Vorgehens entscheidende Frage wird sein, ob die Spielräume richtig bemessen sind und ob die Potentiale, die in den Spielräumen liegen, ausreichend genutzt worden sind. Ein diesbezüglich endgültiges Urteil wird erst nach dem Projektabschluss möglich sein, aber die beschriebenen Ansätze klingen in jedem Falle viel versprechend. Umsonst ist ein solch viel versprechendes Projekt auch für Rotterdam freilich nicht. Zum einen hat die Kommune mit der finanziellen Unterstützung aus Den Haag zu Beginn des Projekts, u.a. mit der Erasmus-Brücke, *intensive Vorleistungen* getätigt, um dem Projekt erste, wesentliche Impulse zu verleihen. Zum anderen wird die ursprünglich auf fünfzehn Jahre angesetzte Realisierungszeit wohl überschritten werden, was nicht zuletzt all jenen Bemühungen um hohe Qualität und flexible Kooperationen geschuldet ist, die den ‚Kop van Zuid‘ auszeichnen¹⁶⁷.

Die Fortsetzung des Amsterdamer ‚IJ-oever-Projekts‘ nach 1993/94 (siehe oben) zeigt durch die Aufnahme einer Vielzahl von Ideen und Verfahren, die vorher im ‚Kop van Zuid‘ implementiert worden sind, wie *beispielgebend* der im ‚Kop van Zuid‘ gewählte Weg für städtebauliche Entwicklungen in den Niederlanden offenbar ist.

¹⁶⁷ vgl. Lübke, Ingrid: „Wie machen es andere – das Beispiel Rotterdam“; in: Freie Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.): „von leuchttürmen und taschenlampen. Hafen-City – Ein Ort zum Leben.“; ohne Verlag, 2000, S.26

D *Fazit – Gemeinsamkeiten und Unterschiede öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden*

1. **Ähnliche Herausforderungen als Ausgangspunkt öffentlich-privater Kooperationen**

Die Betrachtung der Gründe für die Zunahme und Intensivierung öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen in den untersuchten Ländern während der 1980er und 1990er Jahre weist zunächst *deutliche Parallelen* auf. In jedem der drei Länder hat der Staat auf allen seinen Ebenen mit einer Knappheit finanzieller Mittel zu kämpfen, die ihn unter anderem dazu zwingt, seine Aktivitäten zu überdenken und sie in kostenintensiven Bereichen einzuschränken. Diese besondere Situation trifft in den 1980er Jahren in allen drei Ländern auf die Politik konservativer Regierungen, die einer Reduzierung staatlicher Aktivität und staatlicher Eingriffe aufgeschlossen gegenüberstehen, wenngleich in stark unterschiedlicher Intensität.

Die ausgedehnte Einführung öffentlich-privater Kooperationsformen im Städtebau steht darüber hinaus in engem Zusammenhang mit den baulich-räumlichen Herausforderungen der 1980er und 1990er Jahre. In den großen Städten aller hier untersuchter Länder werden die Folgen des seit Mitte der 1970er Jahre deutlich erkennbaren Strukturwandels spürbar. Dieser findet in industriell oder infrastrukturell (siehe Häfen) genutzten, innenstadtnahen Flächen seine Kristallisationspunkte. Die zentral gelegenen, brach fallenden Flächen einer neuen Nutzung zuzuführen ist das erklärte Interesse der betroffenen Städte. Allerdings stehen der Umsetzung dieses Interesses in der Regel hohe Aufwendungen für die Aufbereitung und Erschließung der Flächen entgegen. Von der Altlastensanierung bis hin zum Bau aufwendiger Infrastrukturanlagen übersteigen die Kosten in der Regel die Möglichkeiten der Kommunen und auch der anderen staatlichen Ebenen.

Die Idee, mit einer stärkeren Integration privatwirtschaftlicher Akteure, sprich Investoren, eine Lösung der Probleme erreichen zu können, wurde in allen drei untersuchten Ländern aufgegriffen. Auf der Grundlage unterschiedlicher Erfahrungen mit öffentlich-privaten Kooperationen in der Vergangenheit ergaben sich erste *Unterschiede*: In Großbritannien, mit einer gewissen Tradition in kooperativ gelagerten Planungsprozessen, dachte man an eine (mitunter radikale und einseitige) Intensivierung dieser Kooperationen. In Deutschland hingegen wollte man die bisherigen, vor allem auf planerische Belange gerichteten Aushandlungsprozesse nun verstärkt dazu nutzen, dass sich die Kommunen an den durch die privatwirtschaftlichen Akteure abgeschöpften Planungswertzuwachsen Anteile sichern. In den Niederlanden schließlich wollte man die privaten Akteure in begrenztem Umfang in die traditionell der Kommune obliegende Flächenentwicklung integrieren und deren finanzielle Ressourcen nutzen, ohne dabei die gewohnt starke staatliche Planungsrolle zu stark einzuschränken oder gar aufzugeben.

Trotz dieser Unterschiede ist die grundlegend ähnliche Reaktion auf die skizzierten Herausforderungen eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit. Die zeitliche Differenz mit der öffentlich-privaten Kooperationen als Reaktion auf die Herausforderungen eingeführt oder intensiviert wurden, lässt sich auf zirka zehn Jahre festlegen. Denn während die Briten bereits Anfang der 1980er Jahre ihre neue Phase intensiverer öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau einleiteten, folgten Deutschland und vor allem die Niederlande mit ihren Schlüsselprojekten erst Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre. Wie der folgende Abschnitt zeigt, ist diese zeitliche Differenz nicht der einzige und schon gar nicht der gravierendste Unterschied zwischen den drei Ländern.

2. Unterschiedliche Wege bei der Ausgestaltung der öffentlich-privaten Kooperationen

So bemerkenswert die Parallelen insbesondere bei den Herausforderungen und der Art der darauf folgenden Reaktionen auch sein mögen, so deutlich lassen sich Unterschiede bezüglich jener Wege festmachen, die zur Bewältigung der Herausforderung führen sollten. In *Deutschland* wurden, unter anderem als Reaktion auf die sich in der Planungspraxis etablierenden Kooperationsformen, Änderungen des nationalen Planungsrechts vorgenommen. So wurden die Kommunen in die Lage versetzt, selbständig weitreichende und nicht auf gesetzlich festgelegte Einzelfälle beschränkte Kooperationsmöglichkeiten zu nutzen, die insbesondere auf die Partizipation der Kommune an den Planungswertzuwächsen zielen. In *Großbritannien* hingegen intensivierte man die dort auf kommunaler Ebene bereits weit verbreiteten Kooperationsmöglichkeiten durch zentralstaatliche Instrumente, die sogar auf die Ausgrenzung der Kommune in den Planungs- und Entwicklungsprozessen zielten (z.B. ‚Urban Development Corporations‘). Verknüpft waren diese Instrumente mit der Idee einer strikt marktorientierten und auf Deregulierung ausgerichteten Strategie, die den Prinzipien des Thatcherismus sowie der umfassenden wirtschaftlichen Liberalisierung und der Idee des minimalistischen Staats, entsprach. In den *Niederlanden* hingegen versuchte das Reich über eine kleine Zahl ausgewählter Schlüsselprojekte sich selbst und den Kommunen den Weg zu öffentlich-privaten Kooperationen im Städtebau zu erleichtern und verknüpfte die Schlüsselprojekte mit finanziellen Unterstützungen. Dieses Vorgehen macht klar, dass die Niederländer mit öffentlich-privaten Kooperationen auf einen Kompromiss aus der Einbindung von Investoren mit ihrem Know-How und ihren finanziellen Möglichkeiten, bei gleichzeitiger Beibehaltung einer starken Rolle der Kommune und des Reichs abstellten.

Eine ganze Reihe von *Gründen* lassen sich für diese überaus deutlichen Unterschiede anführen. Beginnt man bei *Planungsverständnis und Planungskultur*, so wird man in den drei Ländern auf deutliche Unterschiede stoßen. Während die Niederlande der Idee des aktiven und planenden Staates folgen und die Kommunen Haupteigentümer des städtischen Grund und Bodens sind und ihnen traditionell auch die Rolle des Flächenentwicklers zukommt, ist das britische Planungsverständnis von vornherein auf kooperative Prozesse ausgerichtet, gerade auch weil der ‚Local Plan‘ keinen rechtsverbindlichen Charakter besitzt. Deutschland steht in

dieser Hinsicht zwischen den Niederlanden und Großbritannien, indem hier die Kommune in der Regel nicht im Besitz der meisten Flächen ist und sie auch die Flächenentwicklung nicht selbst vornimmt. Gleichzeitig verfügt Deutschland aber über einen verbindlichen Bauleitplan und im nationalen Planungsrecht über klar geregelte Verfahren.

Darüber hinaus kommt auch den *rechtlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen*, in die die Planung in den einzelnen Ländern eingebettet ist, eine besondere Bedeutung zu. Sie erklären einige der sichtbaren Unterschiede. Das britische Fallrecht („Common Law“) ist einer der zentralen Gründe dafür, dass eigentlich jeder britische Planungsprozess anhand von Präzedenzfällen und ihrer deutbaren Relevanz für das jeweils zu besprechende Vorhaben zu einem Aushandlungsprozess werden kann. Die massiven Eingriffe der britischen Thatcher-Regierung in die eigentlich kommunalen Planungsbelange sind wiederum nur aufgrund der ungeschriebenen Verfassung („Unwritten Constitution“) möglich. Andernfalls wäre, wie etwa in Deutschland, eine Verfassungsänderung nötig, um die Kommunen in diesen, ihre eigenen Belange betreffenden Fragen zu umgehen. In den Niederlanden findet sich mit dem starken Einbringen des Reichs in die räumliche Planung, was in Form von Leitlinien genauso wie durch finanzielle Unterstützungen („goldene Zügel“) geschieht, ein Charakteristikum der ‚napoleonischen Familie‘, wenngleich die Niederlande, mit ihrem Konsensprinzip zwischen Reich und Kommunen, einen ausgleichenden ‚Modus vivendi‘ gefunden haben. Umgekehrt gründet sich der Weg der deutschen Bundesregierung, öffentlich-private Kooperationen im Städtebau nur begleitend und indirekt fördernd über das ausgefeilte Rechtssystem zu unterstützen, auf dem in Deutschland stark ausgeprägten Föderalismus. Die Kommune mit ihrem Selbstverwaltungsrecht und der daran geknüpften Planungshoheit soll im Rahmen des nationalen Rechtsrahmens selbst entscheiden, wie sie im Einzelfall vorgeht.

Schlussendlich sind öffentlich-private Kooperationen im Städtebau in ein *Investitions- und Kooperationsumfeld* eingebettet, das sich von Land zu Land bisweilen ebenfalls deutlich unterscheidet. Auch hierin ist ein Grund für das unterschiedliche Vorgehen zu sehen. Risikofreudige Investoren, wie es sie in Großbritannien in großer Zahl gibt, lassen sich mit den von der Thatcher-Regierung gewählten Instrumenten viel eher ködern, als z.B. die durch eher passive und auf die bauliche Entwicklung beschränkten niederländischen Investoren. Deutsche Investoren hingegen, die es gewohnt sind, dass das Grundstück im Vorfeld einer Bebauung in den Besitz des oder der Bauherren gelangt und dort auch als Privateigentum verbleibt, sind in der Regel mit dem niederländischen und auch in Großbritannien recht ausgedehnt Anwendung findenden Erbbaurecht nicht zu begeistern. Diese beiden Beispiele zeigen, stellvertretend für viele weitere, dass gerade auch dieses unterschiedliche Investitionsumfeld zu individuellen Lösungen bei der Bewältigung von komplexen städtebaulichen Herausforderungen zwingt.

Insgesamt wird deutlich, dass die bei der Einführung bzw. Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen gezeigten Unterschiede nicht auf Zufälligkeiten oder Nebensächlichkeiten beruhen, sondern die dafür heranzuziehenden Gründe vergleichsweise fundamentaler Natur sind. Darüber hinaus sind sie auch *nicht auf planungsrechtliche Regelungen alleine beschränkt*, sondern in einem viel weiter gefassten Kontext zu betrachten. Diese beiden Aspekte sind von

besonderer Bedeutung für die im folgenden Kapitel V. vorzunehmende Überprüfung der in Kapitel II.D aufgestellten Angleichungsthese.

3. Ein breites Spektrum an Kooperationsformen in der Planungspraxis

Der Blick von der Theorie auf die Praxis eröffnet insofern neue Perspektiven, als er den in der Theorie meist einfach und eindeutig klingenden grundlegenden Verfahren komplexe Prozesse mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Ideen gegenüberstellt.

Vergleicht man zwischen den einzelnen Ländern die hier anhand von jeweils drei Fallbeispielen gewährten Einblicke in die Anwendung öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen, so fallen vor allem drei Punkte besonders auf, in denen *Unterschiede* deutlich sichtbar werden:

- Zunächst spiegelt sich in den deutschen und niederländischen Fallbeispielen der unterschiedliche Umgang mit öffentlich-privaten Kooperationen in den beiden Ländern in besonderer Weise wider. So stehen sich die Fallbeispiele ‚Het Vemarkterrein‘, Amsterdam und ‚Deutschherrnviertel‘, Frankfurt/Main diametral gegenüber. Für die Niederlande zeigt das Amsterdamer Projekt die traditionelle und weit verbreitete Art der Flächenentwicklung, die im Fallbeispiel auch durchaus erfolgreich Anwendung fand. In Frankfurt führt dieses kommunale Vorgehen zu desolaten Zwischenergebnissen und kommunalen Fehleinschätzungen besonderer Güte. Die vorrangigen Gründe für den weniger erfolgreichen Verlauf des Frankfurter Projekts liegen sicher in der mangelnden Erfahrung, dem ökonomisch (durch die Veräußerung der Grundstücke an viele kleine, statt einen großen Investor) ungleich komplizierteren Projekt und der blauäugigen Idee der Kommune, nicht durch eigene finanzielle Unterstützungen eingreifen zu müssen.
- In den Joint-Venture-Projekten ‚IJ-oeveren‘, Amsterdam und Westhafen, Frankfurt/Main zeigt sich dann das genau umgekehrte Bild. Während in Amsterdam das mit astronomischen Infrastrukturinvestitionen überlastete Projekt vor dem Hintergrund unzureichender Erfahrung und weitreichender Ressentiments scheitert, werden in Frankfurt komplexe Arrangements vereinbart, die sich trotz (oder gerade wegen) ihrer Komplexität bis dato als stabil erweisen. Die beiden Gegenüberstellungen spiegeln die unterschiedlichen Entwicklungswege in beiden Ländern anschaulich wider und zeigen, dass den niederländischen Stärken bei rein kommunalen Flächenentwicklungen deutsche Kompetenzen bei der Knüpfung von paritätischen Joint Ventures gegenüberstehen, die in der deutschen Städtebaupraxis in erster Linie eine Institutionalisierung der über städtebauliche Verträge längst gängigen Kooperationsformen darstellen.
- Großbritannien nimmt nicht nur in der Theorie, sondern auch in den Fallbeispielen, wie sollte es anders sein, eine Sonderrolle ein, der mit zwei ‚Urban Development Corporations‘ (UDC) Rechnung getragen wird. Dieses extreme Instrument erweist sich in der Hochphase des ‚Thatcherismus‘ im ‚London Docklands‘-Projekt als stark defizitär und begründet aus sich selbst heraus die Notwendigkeit zumindest rahmensetzender und lenkender Planungsvorgaben – einer Notwendigkeit, der sich die LDDC im Verlauf des Projekts in An-

sätzen auch zugewandt hat. Auf den deutschen Betrachter wirkt Canary Wharf meines Erachtens wie ein großes Experiment mit zweifelhafter politisch-ideologischer Fundierung und einem ebenso zweifelhaften Ergebnis. Die andere Möglichkeit UDCs einzusetzen zeigt das Fallbeispiel der ‚Birmingham Heartlands‘, allerdings wird dabei nicht mehr die gesamte Breite der Möglichkeiten eines UDCs ausgeschöpft, sodass die beabsichtigten Effekte auch mit weniger radikal gestalteten Instrumenten erreicht werden könnten. Hier wird dann bereits eine erste Wiederannäherung der britischen Planungspraxis etwa an niederländische Modelle deutlich, die über die Deklaration von Schlüsselprojekten und der Vergabe zentralstaatlicher Zuwendungen bei konsensorientierter Einbeziehung der Kommune ganz ähnlich agieren.

Bei all den dargelegten, zum Teil gravierenden Unterschieden, die natürlich nicht repräsentativ, sondern nur punktuell sind, überrascht es doch, dass über alle Länder hinweg eine Art ‚Mainstream‘ erkennbar wird. Denn die drei Projekte ‚Marbachshöhe‘, Kassel; ‚Stockley Park‘, Borough of Hillingdon und ‚Kop van Zuid‘, Rotterdam versuchen über individuell gestaltbare ‚Agreements‘ kooperative Projektentwicklungen zu initiieren, die im Wechselspiel aus Licht und Schatten der anderen, zum Teil extremen Fallbeispiele wie *gut zu begehende und solide Mittelwege* erscheinen. Dass diese Projekte höchst unterschiedlicher Natur sind (vom suburbanen Business Park bis zum urbanen Großprojekt) und auch die Kooperationspartner der Kommunen nur bedingt eine direkte Vergleichbarkeit zulassen, spricht vor allem für die ausgedehnten Möglichkeiten dieser hier vorwiegend eingesetzten flexiblen vertraglichen Kooperationen. Indem dabei das Handlungsspektrum im Einzelfall auch problemlos ausgedehnt (z.B. auf vorsichtige Joint-Venture-Lösungen wie im Projekt ‚Kop van Zuid‘ mit dem ‚Wilhelmina Pier‘) oder auch eingeschränkt werden kann, ergibt sich insgesamt eine *breite Handlungsvielfalt für die Kommunen*. Wie der ‚Kop van Zuid‘ zeigt, können sie sich in diesem Spektrum umso sicherer bewegen, je *professioneller* sie planen, kooperieren und mit wirtschaftlichen Fragestellungen umgehen können und je genauer sie sich über ihre eigenen Ziele und Vorstellungen im klaren sind. Gerade der letztgenannte Aspekt hilft, zumindest der Gefahr einer Unterwanderung der staatlichen Hoheitsrechte zugunsten rein marktorientierter Interessen entgegenzuwirken.

Resümee: Entwicklungstendenzen, Angleichungsthese und europäische Lernprozesse

Mit diesem fünften Teil der Arbeit sollen die Erkenntnisse der Teile III und IV aufgearbeitet, zusammengefasst und zu einem abschließenden Resümee verknüpft werden. Dabei stehen drei Aspekte im Vordergrund, die in den folgenden Abschnitten A bis C nacheinander behandelt werden:

- (A) Zunächst sollen die *Entwicklungstendenzen* im europäischen Planungsrecht aufgezeigt werden, die sich – basierend auf den Erkenntnissen der Teile III (allgemein) und IV (bezogen auf öffentlich-private Kooperationen im Städtebau) – feststellen lassen.
- (B) Es soll eine *Überprüfung der Angleichungsthese*, die in Teil II dieser Arbeit aufgestellt wurde (vgl. Abschnitt II.D), vorgenommen werden und die Möglichkeiten einer weiterführenden Angleichung über *kollektive, europäische Lernprozesse* diskutiert werden.
- (C) Abschließend sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die hier durchgeführte und einer Reihe von Restriktionen unterliegende *Untersuchung weiterentwickelt* werden kann.

A *Status quo und Entwicklungstendenzen des europäischen Planungsrechts*

1. **Gemeinsamkeiten und Unterschiede europäischer Planungssysteme und die Identifizierung von Entwicklungstendenzen**

Die in Teil III der Arbeit vorgenommene Einordnung der einzelnen europäischen Länder (im Wesentlichen die EU-Mitgliedsstaaten) und ihrer Planungssysteme in sog. Familien, die aus den politisch-administrativen und rechtlichen Unterschieden in Westeuropa abgeleitet wurden, hat gezeigt, dass zwischen den einzelnen europäischen Familien nach wie vor *deutliche Unterschiede* bestehen. Im Falle der napoleonischen Familie lassen sich sogar innerhalb einer Familie eindeutige Differenzierungen erkennen, sodass in Abschnitt III.C drei Teilgruppen definiert wurden. Diese klaren Differenzierungen der Planungssysteme und des nationalen Planungsrechts der einzelnen europäischen Länder sind eingebettet in grundlegende politisch-administrative und rechtliche Unterschiede, sodass eine ganze Reihe von Differenzierungen nicht oberflächlicher, sondern fundamentaler Natur sind (wie z.B. das britische Fallrecht verdeutlicht oder die stark defizitäre Planungspraxis in Italien, Griechenland und Portugal).

Umgekehrt gehen aber die *Gemeinsamkeiten* weit über die schlichte Tatsache hinaus, dass in allen betrachteten Ländern Raumplanung und Bauleitplanung von Seiten des Staates betrieben wird, um räumliche Entwicklungen steuern zu können. Insbesondere *drei wesentliche Gemeinsamkeiten* lassen sich hervorheben:

- Die Steuerung der räumlichen Entwicklung von Seiten des Staates wird in der Hauptsache von den *Kommunen* übernommen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Möglichkeiten der Kommunen, diese Steuerung innerhalb ihrer Gebietskörperschaft nach eigenen Vorstellungen, d.h. selbständig, durchzuführen sich bisweilen deutlich unterscheiden.
- In der überall vorzufindenden Bauleitplanung ist ein *zweistufiges System* aus einem weiter gefassten kommunalen Entwicklungsplan und einem auf einzelne Bereiche bezogenen, detaillierten Bauleitplan weit verbreitet. Schon bei der rechtlichen Verbindlichkeit des lokalen Bauleitplans allerdings ergeben sich vor allem durch die britische Entscheidung, diesem Plan den Status der Rechtsverbindlichkeit zu verwehren, klare Unterschiede.
- Da über die *Vereinnahmung von Planungswertzuwächsen durch den Staat* in den meisten europäischen Ländern zwar diskutiert wird, aber in keinem Land eine generelle, gesetzliche Abschöpfung der Planungswertzuwächse durch den Staat vorgesehen ist, bleibt es der jeweiligen Planungspraxis überlassen, wie mit diesen Wertzuwächsen umzugehen ist.

Diese grundsätzlichen Gemeinsamkeiten werden ergänzt von *zwei Entwicklungstendenzen*, die, jede für sich, von relativ großer Bedeutung für die aktuellen Veränderungen im europäischen Planungsrecht sind:

- Zunächst lässt sich die Tendenz *zunehmender Dezentralisierung* vor allem in jenen Ländern feststellen, die lange Zeit an einer sehr zentralstaatlichen Steuerung der räumlichen Entwicklung und Planung festgehalten haben. Diese Dezentralisierung in der räumlichen Planung ist meistens nicht auf diesen einen Bereich beschränkt, sondern umfasst eine grundsätzliche Machtverschiebung im Staat zugunsten der unteren Ebenen, d.h. vor allem zugunsten der Kommunen. Dezentralisierung tritt dabei weniger als radikaler Systemwandel, wie etwa in Spanien mit dem Ende des Franco-Regimes ein, als viel mehr in kleineren Schritten, wie etwa in Frankreich. Hinzu kommt, dass die Dezentralisierung in der Regel nicht gleich umfassende Selbstverwaltungsrechte zur Folge hat, wie man sie etwa aus Deutschland kennt, sondern oftmals nur eine sinnvollere und effizientere Aufgabenverteilung auf den verschiedenen Ebenen. Darüber hinaus sind auch Dezentralisierungstendenzen mitunter instabil und können durch eine gegenläufige Politik und entsprechende Instrumente, wie etwa in Großbritannien unter Thatcher, konterkariert werden.

Trotz aller Einschränkungen, ist an der grundsätzlichen Feststellung der Entwicklungstendenz als solcher wenig zu rütteln. Die *planungsrechtliche Relevanz* liegt dabei insgesamt weniger in einer umfassenden Neuformulierung von Planungsgesetzen (wie es z.B. in Spanien der Fall war), als vielmehr in der sich ändernden Anwendung des Planungsrechts, z.B. bei der immer selbständiger und mit größeren Freiheiten agierenden kommunalen Bauleitplanung in den skandinavischen Ländern.

- Die zweite bedeutende Entwicklungstendenz ist die *voranschreitende Flexibilisierung*, die sich auch im nationalen Planungsrecht einzelner europäischer Länder niederschlägt. Betroffen sind von dieser Entwicklungstendenz vor allem jene Länder, die bisher mit einem recht starren und unbeweglichen gesetzlichen Rahmen operierten (Deutschland) bzw. durch eine zwar stabile, aber wegen einer dominierenden staatlichen Rolle einseitigen Planungspraxis geprägt sind (Niederlande). Die allgemeinen Gründe für diese Tendenz zu mehr Flexibilisierung, die wie die Dezentralisierung nicht auf den Bereich der räumlichen Planung beschränkt ist, sondern in die allgemeine staatliche und damit politische Entwicklung eingepasst werden kann, sind in Abschnitt II.B näher dargelegt worden. Flexibilisierung steht demnach in engem Zusammenhang mit Deregulierungen und mit Kooperationen des Staates mit privatwirtschaftlichen Akteuren. In Bezug auf die letztgenannten Kooperationen werden die in dieser Arbeit hervorgebrachten Erkenntnisse im nächsten Abschnitt zusammenfassend dargelegt.

Bemerkenswert ist, dass beide genannten Entwicklungstendenzen als *statische ‚Charakteristika‘* (Zentralität und Flexibilität) eine relativ klare *Unterscheidung der einzelnen europäischen Planungsrechtsfamilien* ermöglichen (vgl. Abschnitt III.C). Die beiden genannten Entwicklungstendenzen könnten also maßgeblich dazu beitragen, die alles in allem deutlichen Unterschiede im Planungsrecht der europäischen Länder zu reduzieren.

2. Die Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau und die damit verbundene Entwicklung des Planungsrechts

In Teil IV dieser Arbeit wurden öffentlich-private Städtebau-Kooperationen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden untersucht. Da in allen drei Ländern eine Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen seit den 1980er bzw. 1990er Jahren deutlich zu erkennen ist, stellt sich nunmehr die *Frage nach der Relevanz dieser Veränderungen für die Entwicklung des Planungsrechts*.

Zunächst muss festgehalten werden, dass der Bedeutungszuwachs öffentlich-privater Kooperationen in allen drei Ländern an *ähnliche Ursachen* geknüpft ist. Diese sind im Wesentlichen:

- die *Finanzknappheit des Staates* auf allen Gebietskörperschaftsebenen,
- die *städtebaulichen Herausforderungen* in Folge eines umfassenden sozio-ökonomischen Strukturwandels, der insbesondere in den Städten deutlich wird,
- *konservative Staatsregierungen*, die dem Trend zu weniger Staat und Deregulierung (vgl. Abschnitt II.B.) in unterschiedlicher Intensität folgten.

Da die *zeitliche Differenz*, in der diese Herausforderungen in den drei untersuchten Ländern zu einer Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen führten, auf lediglich ca. zehn Jahre zwischen 1980-82 und ca. 1990-93 fixiert werden kann (vgl. IV.D.1), kann in allen drei Ländern vereinfacht von *‚traditionellen‘ Formen* öffentlich-privater Zusammenarbeit im Vorfeld

einer Reaktion auf die neuen Herausforderungen gesprochen werden und von *neueren Formen* öffentlich-privater Kooperationen in deren Folge.

In nachfolgender tabellarischer Übersicht sind für alle drei Länder diese beiden Formen öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau zusammengefasst. Besonders hervorgehoben werden die mit diesen Entwicklungen verknüpften *planungsrechtlichen Veränderungen*.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen (bzw. des unterschiedlichen ‚Entwicklungsstands‘), die insbesondere auf ein unterschiedliches Planungsverständnis und eine unterschiedliche Planungskultur zurückzuführen sind, ergeben sich auch ganz *unterschiedliche Wege*, um mit den an und für sich sehr ähnlichen Herausforderungen umzugehen. Das nationale Planungsrecht als die wahrscheinlich bedeutendste Möglichkeit, diese Veränderungen von Seiten der nationalen Ebene einerseits zu begleiten, einzuleiten bzw. zu fördern sowie andererseits genaue, einheitliche Regelungen zu finden und damit den neueren Kooperationsformen einen Rahmen zu geben, wird in allen drei Ländern unterschiedlich genutzt:

- In *Deutschland* wird der stark kodifizierte und in der Planungspraxis bedeutsame rechtliche Rahmen in Form des (nationalen) Baugesetzbuchs durch *Einführung spezieller Instrumentarien* erweitert. Diese Instrumentarien eröffnen den Kommunen zum Teil umfassende Möglichkeiten, öffentlich-private Kooperationen eigenständig auszugestalten (insbesondere durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB).
- *Großbritannien* greift in den 1980er Jahren ebenfalls auf die Möglichkeiten planungsrechtlicher Regelungen zurück, um auf die oben genannten Herausforderungen zu reagieren. Anders als in Deutschland wird diese Möglichkeit in Großbritannien aber nicht dazu genutzt, die Veränderungen ‚nur‘ zu begleiten und den Kommunen Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Vielmehr folgten die getroffenen britischen Regelungen dem wirtschaftspolitischen Kurs der damaligen Thatcher-Regierung und führen nicht nur zu einer *Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen* (insbesondere durch eine Stärkung der Rolle privater Investoren und einer Deregulierung bisheriger Planungsverfahren), sondern auch zu einem Umgehen der Kommunen in speziellen Projekten (By-passing).
- In den *Niederlanden*, wo öffentlich-private Kooperationen erst sukzessive Raum greifen, wurde bei der Einführung der erweiterten, auch auf die Flächenentwicklung bezogenen Kooperationsformen auf die enge Zusammenarbeit zwischen Reich und Kommune in sog. Schlüsselprojekten gesetzt. Diese *direktere Begleitung der Prozesse durch das Reich* reduziert die Notwendigkeit einer planungsrechtlichen Begleitung und detaillierten Fixierung. Gleichzeitig kommen die planungsrechtlichen Instrumente, die eine weiter gefasste, weniger detaillierte Bauleitplanung ermöglichen (wie der ‚globale Bebauungsplan‘), gerade in den kooperativ angelegten Planungsprozessen (siehe ‚Kop van Zuid‘) zum Einsatz.

Bezogen auf die *planungsrechtlichen Regelungen öffentlich-privater Kooperationen* lässt sich somit *keine einheitliche Entwicklungstendenz* feststellen.

	Deutschland	Großbritannien	Niederlande
„traditionelle“ Formen	<p>Durch den Übergang von einer angebotsorientierten zu einer nachfrageorientierten und vorhabenbezogenen Planung, werden Mindestkooperationen in der Planungspraxis zum Standard. Sie sind aber zumeist auf die Regelungen der städtebaulichen Planung beschränkt und umfassen nur in geringerem Umfang (z.B. über Erschließungsverträge) die Partizipation der Kommune an Planungswertzuwachsen.</p> <p>Daher sind vor diesem traditionellen Hintergrund keine besonderen planungsrechtlichen Veränderungen oder Weiterentwicklungen nötig.</p>	<p>Nicht zuletzt aufgrund des besonderen britischen Planungsrechts, das dem ‚Local Plan‘ keine Rechtsverbindlichkeit gewährt, sind öffentlich-private Aushandlungsprozesse in Großbritannien gängige Praxis.</p> <p>Zudem ist die Partizipation der Kommune an Planungswertzuwachsen, spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg, ein Dauerthema und findet über das britische Grundstücksrecht mit den ausgedehnten Leasemöglichkeiten Eingang in die kommunale Verhandlungspraxis mit privatwirtschaftlichen Akteuren.</p>	<p>Indem die Kommune, der ein Großteil des städtischen Grund und Bodens gehört, in aller Regel die Entwicklung der Fläche bis zur Baureife selbst vornimmt, können über die eigenständige Planung nicht nur die räumliche Entwicklung gelenkt, sondern auch die Planungswertzuwächse vereinnahmt werden. Die privaten Investoren, die lediglich die bauliche Entwicklung vornehmen, erhalten das Grundstück meistens auf Grundlage eines Erbpachtvertrags.</p> <p>Öffentlich-private Kooperationen bleiben damit auf ein Minimum beschränkt.</p>
neue Formen	<p>Vor allem Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre kam es dann zu einer simultanen Weiterentwicklung der Planungspraxis und des bundesdeutschen Planungsrechts hin zu intensiveren Kooperationen, die mehr und mehr auf die Partizipation der Kommunen an Planungswertzuwachsen zielen. Die rechtlichen Instrumente des städtebaulichen Vertrags und des vorhabenbezogenen Bebauungsplans finden in den 1990er Jahren ihren Eingang in das Dauerrecht des Baugesetzbuchs.</p> <p>Heute sind neben einer kooperativ geregelten Verteilung von Aufgaben und finanziellen Lasten auch partnerschaftliche Grundstücksentwicklungen vergleichsweise häufig anzutreffende Praxis.</p>	<p>Insbesondere die Thatcher-Regierung versuchte die Rolle privater Investoren in den Planungs- und Entwicklungsprozessen über die Einführung neuer planungsrechtlicher Instrumente (UDCs, Enterprise Zones und Simplified Planning Zones) deutlich zu stärken. Neben der konsequenten Umsetzung einer marktorientierten Entwicklung war damit auch die Idee verknüpft, den Einfluss der britischen Regierung auf die Planung zu erhöhen und die Kommunen zu umgehen (By-passing).</p> <p>Die Idee ausgedehnter öffentlich-privater Kooperationen findet ab den 1990er Jahren auch verstärkt Eingang in die staatlichen Förderprogramme, insbesondere im Bereich der Stadterneuerung.</p>	<p>Auf Initiative des niederländischen Reichs hin wurden über sog. Schlüsselprojekte öffentlich-private Kooperationen Anfang der 1990er Jahre erstmals ‚erprobt‘. Bei diesen Schlüsselprojekten handelt es sich vor allem um städtische Großprojekte, deren Umsetzung bis dato nicht in Gang kam.</p> <p>Für diese Kooperationen werden unter anderem planungsrechtlich fixierte, flexiblere Instrumente in der Bauleitplanung (wie der ‚globale Bebauungsplan‘ im ‚Kop van Zuid‘-Projekt) eingesetzt. Weiterreichende planungsrechtliche Detailregelungen der öffentlich-privaten Kooperationsformen gibt es hingegen nicht, wohl auch, weil die niederländischen Kooperationsmodelle in erster Linie auf eine begrenzte Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure zielen.</p>

Gleichwohl zeigen die in Teil IV.C dargelegten Fallbeispiele aus der Planungspraxis, dass es eine Art ‚Mittelweg‘ öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen in den drei untersuchten Ländern zu geben scheint, der durch flexible, vertragliche Kooperationen bestimmt ist. Diese zwar

unspektakuläre, aber je nach Projekt durchaus effektive Kooperationsform, ist nicht nur in allen drei Ländern grundsätzlich (d.h. planungsrechtlich) möglich und findet entsprechend Anwendung. Sie erweist sich in den Fallbeispielen gegenüber anderen, stärker ausgedehnten oder eingeschränkten Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit („Urban Development Corporations“ oder die Kommune als Flächenentwickler) in den hier gezeigten Einzelfällen zumeist als erfolgreicher. Allerdings wird erst die weitere Entwicklung definitiv zeigen, ob die in den einzelnen Ländern verfolgten unterschiedlichen Wege bei der Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau wirklich zu einer Art (*europäischen*) „Mainstream“ führen, um den herum sich dann in den einzelnen Ländern individuelle Kooperationsvarianten gruppieren.

B *Europäische Planungsrechtsangleichungen im Spiegel der gewonnenen Erkenntnisse und die Entwicklung weiterführender Vorschläge*

1. **Überprüfung der Angleichungsthese und die Identifizierung eines spezifischen ‚Angleichungsmechanismus‘**

In Teil II der Arbeit (Abschnitt II.D) wurde die These aufgestellt, dass die Angleichungstendenzen im nationalen Planungsrecht der EU-Mitgliedstaaten in Zukunft gerade im Bereich der öffentlich-privaten Kooperationsformen an Bedeutung und Intensität gewinnen werden. Bei genauerer Betrachtung lässt sich die aufgestellte These in *zwei Teile*, einen allgemeinen und einen speziellen, zerlegen:

- (1) Die bereits heute deutlich erkennbaren Angleichungstendenzen im nationalen Planungsrecht der EU-Mitgliedstaaten werden an Bedeutung und Intensität gewinnen (allgemeiner Teil).
- (2) Bedeutungsgewinn und Intensitätszunahme der Angleichungstendenzen werden gerade im Bereich der *öffentlich-privaten Kooperationen* vor dem Hintergrund eines voranschreitenden europäischen Integrationsprozesses und der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes stattfinden (spezieller Teil).

Indem als deutlich erkennbare europäische Entwicklungs- und damit Angleichungstendenzen Dezentralisierung und Flexibilisierung ermittelt werden konnten, besteht über die *Tendenz der Flexibilisierung*, die die intensivere Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor einschließt, *ein logischer Zusammenhang zwischen beiden Teilen der These*.

Angesichts der in dieser Arbeit vorgenommenen Betrachtungen in Teil III (allgemein, auf Planungssysteme und Planungsrecht orientiert) und Teil IV (speziell auf öffentlich-private Städtebau-Kooperationen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden gerichtet), lassen sich die dort gewonnen Erkenntnisse zunächst *zur Beantwortung des zweiten Teils der These* nutzen.

Zieht man die Erkenntnisse aus Teil IV der Arbeit, die im vorherigen Abschnitt V.A.2 zusammengefasst wurden, heran, so findet man *keine eindeutige Bestätigung der These*. Die eindeutig feststellbare und anhand der drei Länder belegte Bedeutungszunahme öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau zielt nicht direkt auf eine Angleichung der diesem speziellen Bereich zugrunde liegenden planungsrechtlichen Regelungen. Die Gründe hierfür sind:

- Die drei Länder zeigten bei Einführung bzw. Intensivierung der öffentlich-privaten Kooperationen einen *anderen Entwicklungsstand* und gingen folglich auch jeweils *andere Wege*. Diese wiederum sind vor allem auch an das unterschiedliche Planungsverständnis und die unterschiedliche Planungskultur geknüpft. Geht man davon aus, dass sich Planungsver-

ständnis und Planungskultur in Europa nicht problemlos angleichen lassen, ist auch eine Vereinheitlichung von Regelungen im Bereich der öffentlich-privaten Kooperationen nur schwer vorstellbar.

- Hinzu kommt, dass z.B. im Falle der Niederlande zur Entwicklung und Steuerung der Weiterentwicklung öffentlich-privater Kooperationen *planungsrechtliche Regelungen* bestenfalls *indirekt* zum Einsatz kamen. Die entstandenen und entstehenden Kooperationsformen ließen sich zwar rechtlich durch entsprechende Gesetze absichern, wenn aber niederländische Kommunen und Reich aufgrund der engen Kooperation davon absehen würden, wäre ein wichtiger Ansatzpunkt zum Angleichen nationaler Regelungen (nämlich die nationale Regelung selbst) nicht vorhanden.
- Eine weitere Relativierung erfahren die planungsrechtlichen Regelungen, wenn man sich in die Position der *Immobilienwirtschaft* versetzt. Deren derzeitige Probleme auf dem gemeinsamen EU-Markt dürften weniger in den einzelnen planungsrechtlichen Kooperationsmöglichkeiten, als vielmehr in den besonderen Eigenheiten des jeweiligen nationalen Investitions- und Kooperationsumfeldes und der von Land zu Land mitunter stark differierenden Planungspraxis bestehen.

Da erlangen unterschiedliche Marktstrukturen mit stark differierenden Renditeerwartungen, unterschiedliches Grundstücksrecht (z.B. vorwiegend Erbpacht statt Privatbesitz), unterschiedliche Immobilienbewertungsverfahren, teilweise geringe Markttransparenz usw. mitunter den Stellenwert von *Markteintrittsbarrieren* und führten in der Vergangenheit dazu, dass die Immobilienökonomie sich nicht oder nur in Ansätzen internationalisierte. Allerdings nimmt die Interdependenz der Märkte zu: Durch die Einführung des Euro wird eine höhere Markttransparenz erwartet¹⁶⁸ und mit dem sog. ‚Blue Book‘¹⁶⁹ wird versucht, einen einheitlichen Immobilienbewertungsstandard in Europa zu schaffen. Setzen sich diese Internationalisierungstrends zur Schaffung ähnlicher europäischer Marktgrundlagen weiter fort, rücken die verbleibenden Unterschiede und (kleineren) Barrieren stärker ins Blickfeld, sodass diese Relativierung unter Umständen mittelfristig obsolet werden könnte.

- Ob dies auch für das bisher weitgehend zu beobachtende *Desinteresse der Europäischen Union* an diesem auf Kooperation im Städtebau zielenden Teilbereich des Planungsrechts gilt, bleibt abzuwarten. Von der Seite des Gemeinsamen Marktes her betrachtet ist auch für die EU die Herstellung gleicher Marktverhältnisse und die Reduzierung ökonomischer Barrieren vorrangig. Es ist anzunehmen, dass bestenfalls in der Folge dieser Entwicklungen die räumliche Planung ins Blickfeld der Kommission rückt.

¹⁶⁸ Bulwien AG; IWK – Institut für Wirtschaftsanalyse und Kommunikation: „Europäische Immobilienmärkte im Vergleich – Strukturanalyse von 15 Ländern und 27 Städten“, www.iwk-muenchen.de/wirtschaftsanalyse/studien/immobilienmarkt_2001/europastudie.pdf (=Kurzzusammenfassung), 2001, S.2 (16.11.2001)

¹⁶⁹ Mit dem Ausdruck ‚Blue Book‘ werden die von der TEGoVA (The European Group of Valuers´ Associations) veröffentlichten „European Valuation Standards“ bezeichnet, die in ihrer vierten Auflage aus dem Jahr 2000 erstmals versuchen, einen einheitlichen europäischen Immobilienbewertungsstandard zu schaffen.

Diesen genannten Argumenten stehen allerdings eine Reihe weiterer *Argumente entgegen, die die These stützen*:

- Die Intensivierung öffentlich-privater Städtebau-Kooperationen gründet sich in allen drei Ländern auf *ähnlichen Herausforderungen* – oder anders ausgedrückt, war die Reaktion auf die ähnlichen Herausforderungen stets eine Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass trotz der in den drei Ländern unterschiedlichen Wege, um diese Intensivierung herbeizuführen, sich in der städtebaulichen Praxis eine durchaus ähnliche Situation entwickelt: ein *gemeinsamer ‚Mainstream‘ öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau* (vgl. Abschnitt V.A.2). Auf die den unterschiedlichen Planungskulturen geschuldete Diversifizierung, würde letztlich eine Angleichung folgen, die auf eine oder mehrere besonders gut funktionierende Handlungsalternativen hinausläuft.
- Darüber hinaus lässt sich das oben bereits andiskutierte Argument der *zunehmenden Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse im Immobiliensektor* anführen. Da die Fortschritte in diesen Prozessen ganz eng an die sukzessive Beseitigung bzw. Vereinheitlichung der nationalen Eigenheiten in den Immobilienmärkten selbst geknüpft sind, könnten in einem mittelfristig zusammengewachsenen europäischen Immobilienmarkt einer weiteren Internationalisierung jene individuellen planungsrechtlichen Regelungen entgegenstehen, die heute noch in den Hintergrund gerückt sind.
- Zudem ist durch die *Dienstleistungsfreiheit* und die *europaweiten, öffentlichen Ausschreibungen* in der EU eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen für die Herstellung eines Gemeinsamen Marktes bereits geschaffen worden (vgl. Abschnitt II.C.2).
- Abschließend seien noch die, von einer Ausnahme abgesehen, *geringen grundlegenden Differenzen in den städtebaulichen Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren* in den drei untersuchten Ländern erwähnt (vgl. Abschnitt IV.B). Indem bestimmte, einfache Formen öffentlich-privater Kooperationen in den einzelnen Ländern, noch mehr als heute (auch z.B. bei kleinen Projekten), den Weg in den Planungsalltag finden, könnte man sich eine Integration der Regelungen, die diesen einfachen kooperativen Verfahren zugrunde liegen, in die gängigen Bauleitplanverfahren vorstellen (natürlich wäre auch der einfache Kooperationsmodus nur optional und nicht verpflichtend). Damit könnten *einfache kooperative Verfahren von den aufwendigeren getrennt und standardisiert werden*. Es ist anzunehmen, dass solch standardisierte Basisverfahren zumindest in den untersuchten Ländern sehr ähnlich aussehen würden (einfache vertragliche Verteilungen der gängigen finanziellen Lasten bei städtebaulichen Entwicklungen). Allerdings muss angemerkt werden, dass diese konstruierte Möglichkeit rein spekulativer Natur ist.

Alles in allem ergibt sich ein *differenziertes, uneinheitliches Bild*, das weder eine klare Bestätigung der These darstellt noch eine Widerlegung hinreichend und zweifelsfrei begründen kann. Eine Angleichung, die auf Verlangen der Immobilienökonomie oder entsprechender Richtlinien der EU herbeigeführt wird, muss zumindest auf kurze bis mittlere Frist als recht unwahrscheinlich gelten. Demgegenüber scheint es nahe liegender zu sein, die *Herausbildung von ‚Best Practices‘* im Bereich der kooperativen Verfahren im Städtebau, die sich in den verschiedenen Ländern aus der tagtäglichen Planungspraxis und vielen verschiedenen Experimenten am Ende

sukzessive entwickeln, als ‚*Angleichungsmechanismus*‘ in Erwägung zu ziehen. Diese Hypothese kann in dieser Arbeit zwar nicht absolut hieb und stichfest untermauert werden und stützt sich daher lediglich auf ‚Indizien‘ aus den Fallbeispielen, sie ist aber auch nicht wirklich von der Hand zu weisen.

Diese Idee erfährt eine Unterstützung, wenn man sich dem *ersten, allgemeinen Teil der in Teil II der Arbeit entwickelten These* zuwendet. Der vermutete zukünftige Bedeutungsgewinn und Intensitätszuwachs der beiden allgemeinen Angleichungstendenzen Dezentralisierung und Flexibilisierung gründet sich im Wesentlichen auf die in Abschnitt II.A dargelegten und in Teil III. weitgehend bestätigten *langfristigen Entwicklungsmuster im nationalen Planungsrecht der europäischen Länder*. Bis auf Großbritannien, das seine Sonderrolle in ähnlichem Maße wie vor Jahrzehnten immer noch inne hat, sind langfristige Entwicklungen, die auf die Einführung bestimmter ‚Best Practices‘ hinauslaufen, eindeutig zu erkennen. Versteht man diese Anpassungen des nationalen Planungsrechts bzw. der Planungssysteme hin zu solchen ‚Best-Practice-Lösungen‘ als *allgemeinen Trend* und verlängert ihn über den heutigen Zeitpunkt hinaus, so erscheint es logisch, dass die Angleichungstendenzen sich auch in Zukunft fortsetzen werden. Geschieht dies ohne äußeren, für alle europäischen Länder gleichen Druck (etwa über eine EU-Richtlinie), so ist dies ein *langwieriger und insgesamt unkoordinierter Such- und Erfahrungsprozeß eines jeden Landes*. Der Versuch über ‚Urban Development Corporations‘ in Großbritannien in den 1980er Jahren radikal marktorientiert Flächen zu entwickeln, der Versuch der Stadt Frankfurt, unerfahren und ohne Kooperation mit Experten, das Deutschherrnufer entwickeln zu wollen oder der Versuch Amsterdams ein Joint-Venture ins Leben zu rufen, das unter der Last immenser Infrastrukturkosten erdrückt wird, sind Indizien eines solchen Suchprozesses oder besser *Lernprozesses*, an dessen Ende nur die funktionierenden Verfahren und Kooperationsmuster als ‚Best Practices‘ übrig bleiben und wiederholt Anwendung finden. Sie werden so allmählich zur gängigen Planungspraxis.

Es sind also bestenfalls diese Formen von Angleichungsprozessen, die sich nach den Ergebnissen dieser Arbeit und meiner persönlichen Einschätzung abzeichnen. Inwiefern sie *beschleunigt* werden (ihre Intensivierung ist ja Teil der in Teil II aufgestellten These) – und vor allem durch was – kann nur in Ansätzen beantwortet werden. Beschleunigend sollte im Falle der Kooperationsformen im Städtebau die *Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure* sein, die aus ihren Fehlern ebenfalls lernen müssen, um erfolgreich zu sein. Das dürfte die Suche nach ‚Win-Win-Beziehungen‘ zwischen Kommunen und privaten Akteuren deutlich beschleunigen. Dies wird umso mehr der Fall sein, je mehr internationale Akteure ihre Erfahrungen aus anderen Ländern und anderen Prozessen einbringen. Positive Erfahrungen der Investoren sind natürlich nicht gleichzusetzen mit einer ebenso positiven Bewertung durch die Kommune – hier ist, wie wohl immer in diesen Partnerschaften, für die Kommunen Vorsicht geboten. Damit wird der *Professionalisierungsdruck oder gar -zwang der Kommunen* noch einmal mehr als deutlich, der als solches einen eigenen Lernprozess darstellt und das Erlernen funktionierender Kooperationsmodelle ebenfalls beschleunigt.

So erfährt die These schlussendlich doch noch eine Teilbestätigung, auch wenn diese Angleichungen eher weniger mit dem Gemeinsamen Markt und der Rolle der EU in Zusammenhang

zu bringen sind. Nichtsdestotrotz konnte ein *wichtiger Ansatzpunkt* für Angleichungen im europäischen Planungsrecht und bei öffentlich-privaten Kooperationen im Städtebau aufgedeckt werden, der im Folgenden vertiefend behandelt wird.

2. Europäische Angleichungsprozesse als Lernprozesse: Vorschläge zur Strukturierung und Verbesserung europäischer Lernprozesse in der Stadtplanung

Nachdem mit der Überprüfung der Angleichungsthese dargelegt werden konnte, dass *europäische Angleichungsprozesse* im Planungsrecht bzw. den öffentlich-privaten Kooperationsformen offenbar *als umfassende Lernprozesse* der einzelnen Länder und Kommunen zu verstehen sind, sollen *nun weiterführende Überlegungen* diesbezüglich entwickelt werden.

Die Notwendigkeit für solch weiterführende Überlegungen ergibt sich vor allem aus zwei Gründen:

- (1) Die *besondere Bedeutung und Relevanz der Lernprozesse* gründet sich nicht nur auf ihre grundlegende Rolle in europäischen Angleichungsprozessen. Die Prozesse dienen gleichsam der *substantiellen Verbesserung der Planungspraxis*, indem ‚Best Practices‘ erkannt und in die Praxis übernommen werden.
- (2) Diese demnach sehr bedeutenden Prozesse laufen in der Regel allerdings *unkoordiniert und unkorreliert* ab, d.h. jedes Land, mitunter jede Stadt, versucht den für sie geeigneten Modus, also ihre ganz eigenen ‚Best Practices‘ für sich zu finden. Es ist mehr als offensichtlich, dass hier ein *erheblicher Spielraum für Verbesserungen und Optimierungen* besteht.

Dementsprechend wird im Folgenden der *Schwerpunkt auf die Lernprozesse selbst* und die bessere Erreichung der mit ihnen verknüpften und von ihnen erhofften Qualitätssteigerungen und Professionalisierungen in der Planungspraxis gelegt. Die Überlegungen setzen dabei zunächst auf der kommunalen Ebene an, um den elementaren Lernprozess näher zu betrachten.

Im Mittelpunkt der Lernprozesse dürfte in aller Regel zunächst die *effiziente Suche nach ‚Best Practices‘ und ihre Implementation* in die Planungspraxis stehen. Dabei darf allerdings nicht außer acht gelassen werden, dass es mindestens ebenso wichtig ist, *Entwicklungstrends und Herausforderungen* erst einmal aufzuspüren, um sich frühzeitig mit Handlungsalternativen auseinanderzusetzen. Diese Überlegungen deuten die Komplexität eines umfassenden Lernprozesses an. In Abbildung 32 wird der Versuch unternommen, einen solchen ‚idealisierten‘ Lernprozess zu strukturieren und ihn in einem Phasenmodell darzustellen.

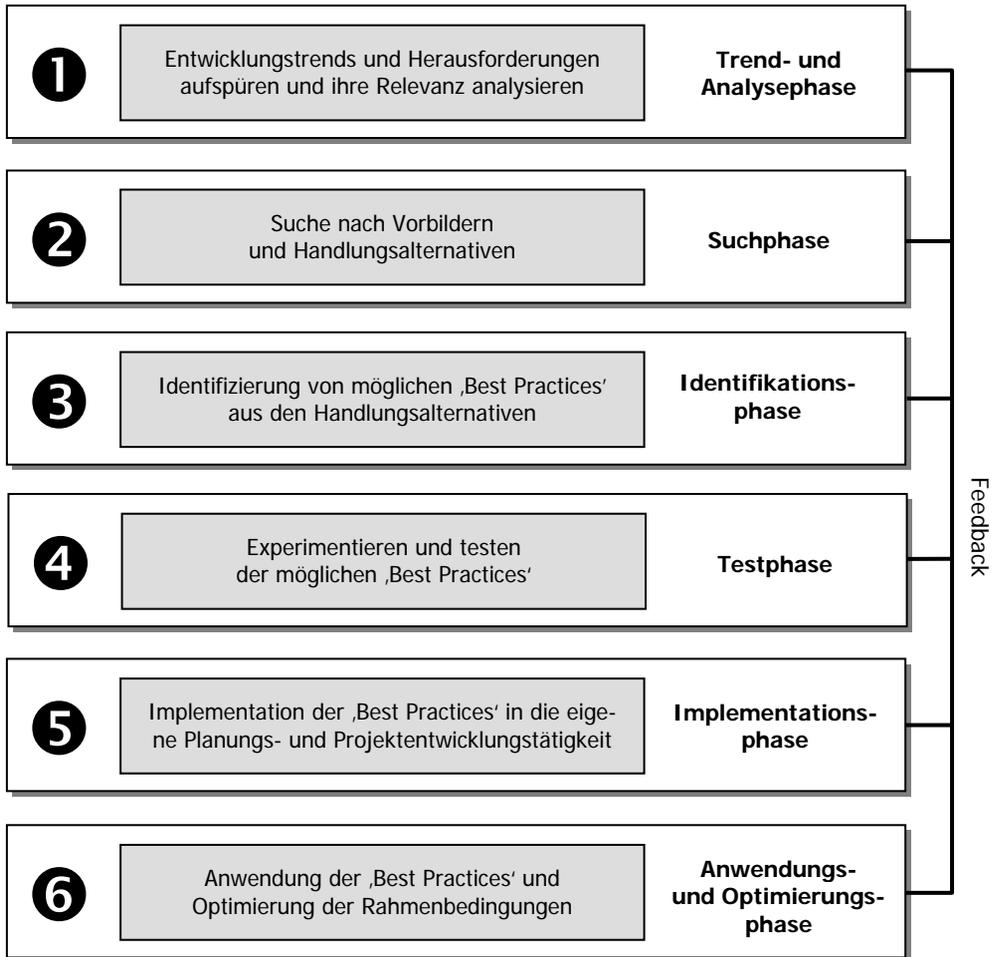


Abbildung 33: Der strukturierte Lernprozess im Phasenmodell

Die mögliche *Anwendung dieses dargestellten Lernprozesses* durch eine Kommune lässt sich am Beispiel der öffentlich-privaten Kooperationen verdeutlichen. In der ersten Phase erkennt die Stadt die besonderen Herausforderungen, die sich etwa bei der Realisierung städtebaulicher Großprojekte auf ihren ausgedehnten Restrukturierungsflächen ergeben. Da die zu tätigen Investitionen die durchschnittlich zu erwartenden Erlöse wahrscheinlich übersteigen werden und es für die Kommune außerordentlich schwierig ist, das große Areal zu entwickeln und zu vermarkten, wird in Phase zwei zunächst nach Vorbildern in anderen Städten Ausschau gehalten. Dabei ist es wesentlich effektiver nicht nur im nationalen Rahmen, sondern *systematisch auf europäischer Ebene nach vergleichbaren Projekten* zu suchen und aus diesen Projek-

ten und weiterführenden eigenen Überlegungen ein *Set an Handlungsalternativen* abzuleiten. Aus diesem Set muss dann für das betreffende Projekt mit seinen spezifischen Bedingungen jene Handlungsalternative identifiziert werden, die sich als vermutete ‚Best Practice‘ entpuppt. Im Beispielfall sei dies die Zerlegung des großen Gesamtprojekts in einzelne Teilprojekte, deren Rahmenplanung mit der Erstellung eines schlüssigen Gesamtkonzepts vorgenommen werden soll. Die Umsetzung und die Suche nach geeigneten Kooperationspartnern und Kooperationsformen soll dann in jedem Teilprojekt individuell erfolgen – hierfür stehen eine Reihe von möglichen ‚Best Practices‘ bereit, die an anderen Orten, je nach Projektkonstellation, gut funktioniert haben. Gerade letztgenannte ‚Best Practices‘, die an anderen Orten und unter höchstens vergleichbaren, aber sicher nicht identischen Bedingungen erfolgreich waren, sollten natürlich nicht direkt als eine Art Standardlösung übernommen werden. Soweit die Möglichkeit dazu besteht, sollte der eigene Einsatz zunächst in kleineren Teilprojekten, als eine Art Selbsttest, *experimentell erprobt* werden, sodass Modifikationen vorgenommen und Spielräume ausgelotet werden können. Alternativ sollte bei üblicherweise nicht oder nur sehr eingeschränkt vorhandenen Testmöglichkeiten zumindest eine Beratung mit *externen Experten* vorgenommen werden. Zeigen sie vorhersehbare Schwierigkeiten auf, können schon im Vorfeld der eigentlichen Umsetzung Modifikationen vorgenommen werden.

Anschließend lässt sich das weiter entwickelte Verfahren dann *in das Gesamtprojekt implementieren*. Bei erfolgreichem Verlauf – d.h. nach erfolgreich abgeschlossenem Erlernen des Verfahrens – wird es in der tagtäglichen Praxis vermutlich verstärkt Anwendung finden und kann dabei *weiter optimiert* werden. Darüber hinaus kann auch eine *Optimierung der Rahmenbedingungen* angestrebt werden, z.B. indem man das mit der Durchführung beauftragte städtische Amt restrukturiert und mit Mitarbeitern besetzt, die etwa über ökonomisches Know How verfügen (vgl. z.B. die Rotterdamer Entwicklungsgesellschaft, die im Fallbeispiel ‚Kop van Zuid‘ kurz vorgestellt wurde). Auch können andere Elemente des Entwicklungsprozesses eines städtebaulichen Großprojekts besser auf die Integration und Anwendung des neuen Verfahrens ausgerichtet werden.

Erst dann wird man von einem in diesem betrachteten Punkt ‚*abgeschlossenen*‘ Lernprozess sprechen können, wenngleich natürlich feststeht, dass durch ständig neue Aufgaben, in denen das Verfahren eingesetzt wird und sich häufig ändernde Rahmenbedingungen dieser Lernprozess nie zu einem wirklichen Ende geführt werden kann. Das macht deutlich, dass sich diese Art des Lernens eigentlich nicht punktuell begrenzen lässt, sondern einen *permanenten Prozess* darstellt, der sich auf mehr Themen ausdehnen und Querbezüge zu anderen Lernprozessen aufweisen kann, wenn anderen Herausforderungen ähnlich begegnet wird.

Eine solche Systematisierung der, wie die Untersuchung in Abschnitt IV.C gezeigt hat, ja ohnehin stattfindenden Lernprozesse mag *effektiv* sein und trotz des zunächst damit verbundenen Aufwands letztendlich auch die *Effizienz kommunalen Handelns fördern* – nicht zuletzt, weil durch vorausschauende und immer wieder vergleichende Überlegungen unsinnige Vorschläge präziser identifiziert und rascher eliminiert werden können. *Insgesamt dürfte die*

Kommune allerdings insbesondere mit der qualitätvollen und umfassenden Durchführung der Analyse-, Such- und Identifikationsphase im Alltag stark überfordert sein.

So wie sich für die Test-, Implementations- und teilweise auch die Anwendungsphase die *Unterstützung erfahrener Experten* anbietet, um z.B. in ökonomischen Einschätzungen und der Entwicklung von Finanzierungsmodellen das notwendige Know-How nutzen zu können (und auch, um es in die kooperativen Aushandlungsprozesse einfließen zu lassen), so wichtig ist auch eine etwas weiter gefasste *Unterstützung in den ersten Phasen des aufgezeigten Lernprozesses*. Vier Möglichkeiten bieten sich meines Erachtens für diese Unterstützung an:

- Oftmals gibt es nicht nur eine Kommune, die mit einer zu bewältigenden Herausforderung befasst ist. Lernprozesse könnten daher durch eine *Vernetzung der Kommunen*, die sich in einem ähnlich frühen Stadium befinden, kooperativ und arbeitsteilig bewältigt werden.
- Diese Vernetzungsidee muss nicht auf die kommunale Ebene beschränkt bleiben, sondern kann auf *übergeordnete staatliche Ebenen* ausgedehnt werden, die, abhängig vom jeweiligen Planungssystem, ein mehr oder weniger großes Interesse an den städtebaulichen Problemen der Kommunen und ihrer Bewältigung haben. Oftmals werden in den national verantwortlichen Ministerien ohnehin Anstrengungen unternommen, die Kommunen bei der räumlichen Planung zumindest durch Informationen bzw. Untersuchungen zu unterstützen.
- *Forschungsinstitutionen*, wie in Deutschland etwa das Difu (Deutsches Institut für Urbanistik), und natürlich die *Hochschulen* könnten sich verstärkt der Suche nach ‚Best Practices‘ nicht nur in einem nationalen, sondern verstärkt in einem *europäischen Rahmen* annehmen und damit wesentlichen Einfluss auf die Promotion kommunaler Lernprozesse und die darauf basierenden Verbesserungen in der kommunalen Planungspraxis nehmen (siehe auch ‚Ergänzung‘ am Ende dieses Abschnitts).
- Ferner könnten die bisher bereits unternommenen und zum Teil mit großem Aufwand verbundenen *EU-Aktivitäten* besser in einen kollektiven europäischen Lernprozess eingebunden werden. Dies betrifft im Bereich der Stadterneuerung insbesondere die im Rahmen der Strukturfondsförderungen durchzuführenden Monitoring- und Evaluationsprozesse, die bislang, mit Blick auf die eindeutige Ermittlung von ‚Best Practices‘, nur in Ansätzen genutzt werden¹⁷⁰.

Lernprozesse in Stadtplanung und Städtebau mit einer europäischen Ausrichtung könnten demnach eine weitreichende Unterstützung von einer ganzen Reihe von Akteuren erhalten, die nicht selbst unmittelbar in die Planungsprozesse involviert sind. Durch die *Systematisierung und arbeitsteilige ‚Abwicklung‘ solcher europäischer Lernprozesse* sind nicht nur für die Kommunen in der Planungspraxis Vorteile zu erwarten. Auch die privatwirtschaftlichen Akteure würden besser über die einzelnen europäischen ‚Best Practices‘ informiert (etwa durch intensivere Forschungsaktivitäten und deren Publikation), könnten sich auf länderspezifische Eigenheiten besser einstellen und gleichzeitig durch die Zusammenarbeit mit professionelleren

¹⁷⁰ vgl. Europäische Kommission: „Reform der Strukturfonds 2000-2006 – Eine vergleichende Analyse“; Juni 1999, S.31

kommunalen Kooperationspartnern Gemeinschaftsprojekte zielgerichtet durchführen. Damit ergeben sich auch für die Immobilienökonomie eine Reihe von Vorteilen, die ihr den Weg in einen gemeinsamen europäischen Markt sicher einfacher gestaltet.

Nicht zuletzt ist mit einer *Ausdehnung und Beschleunigung europäischer Angleichungsprozesse* zu rechnen, wenn – wie oben skizziert – *Europa als gemeinsame Lernwelt* betrachtet wird und die in den einzelnen europäischen Ländern und Städten angewandten Verfahren nach Qualität beurteilt und auf ihre Eignung als ‚Best Practices‘ hin überprüft werden. Es ist entscheidend für diesen Weg, dass er *von der Planungspraxis ausgeht* und von den dort erfolgreich angewandten Verfahren und nicht etwa von dem bürokratischen Willen geleitet wird, Angleichungen herbeizuführen, deren Sinn und Nutzen womöglich niemand genau kennt – außer dass kleinere Marktbarrieren beseitigt werden. Planungsrechtliche Angleichungen könnten zur Absicherung oder flächendeckenden Einführung bewährter ‚Best Practice‘ Lösungen nützlich und notwendig sein. Eine Angleichung nur um der Angleichung willen, die unter Umständen mit hohen Identitäts- und Vertrauensverlusten in den einzelnen Ländern und der jeweiligen Planungspraxis einhergehen, sollten meiner Meinung nach nicht durchgeführt werden.

Somit fällt es mir leicht, ein ganz klares *persönliches Plädoyer für umfassende europäische Lernprozesse* in Städtebau und Stadtplanung zu unterbreiten, die als *Gemeinschaftsaufgabe* von Kommunen, den einzelnen europäischen Ländern, Europäischer Union, Hochschulen und weiteren Forschungsinstitutionen zu verstehen sind. Die Vielfalt der Planungssysteme und Planungskulturen gewährleistet dabei ein so vielfältiges Spektrum unterschiedlichster Lösungen für ganz ähnliche Probleme (vgl. Fallbeispiele Abschnitt IV.C), dass eine hervorragende Grundlage für die Ermittlung der besonders erfolgreichen Lösungen bereitsteht. Demzufolge ist es sicher vernünftig, über ‚Best Practices‘ eine Art *Kompetenz- und Qualitätssprung* vor allem in der Bewältigung neuer Herausforderungen zu erzielen.

Es kann aber kaum das Ziel sein, die Vielfalt in ihren Grundzügen beseitigen zu wollen. Angleichungen, die bis hin zu identischen Planungskulturen reichen, gingen nach meiner Meinung eindeutig zu weit. Wie wichtig es allerdings ist, unabhängig von der jeweiligen Planungskultur gewisse *Mindeststandards* zumindest in den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen, zeigen insbesondere die südeuropäischen Länder wie Italien, Griechenland und Portugal, deren Planungspraxis durch ernste Probleme gekennzeichnet ist (vgl. Teil III). Hier wären Lernprozesse eher als *Konsolidierungsprozesse* zu verstehen.

Schlussendlich darf auch die *Osterweiterung der EU* nicht aus den Augen verloren werden, wo einzelne Staaten noch auf der Suche nach geeigneten Planungsverfahren und -prozessen sowie einer eigenen Planungskultur sind. Sie umfassend in die Erfahrungs- und Lernprozesse der anderen EU-Mitgliedstaaten zu integrieren, ist meiner Meinung nach vordringlich, vor allem, um ihnen die Möglichkeit zu geben, leistungsfähige Verfahren und Prozesse schnell zu implementieren. Auch hierbei sollte es der Souveränität des einzelnen Staates überlassen bleiben, welche Verfahren übernommen und umgesetzt werden.

Diese sukzessiven Angleichungsprozesse folgen praktisch der die EU prägenden Idee *‚Einheit in Vielfalt‘*. Wie lebendig diese Vielfalt ist, konnte ein Stück weit mit den Fallbeispielen in dieser

Arbeit gezeigt werden, in denen kooperative Verfahren zwischen sehr aktivem Staatsverständnis und radikaler Marktorientierung zahlreiche Facetten öffentlich-privater Kooperationsformen einnehmen: Ein Eldorado für kollektive Lernprozesse und eine wunderbare Arena für europäisch orientierte Stadtplaner.

Ergänzung zur Rolle der Hochschulen in den kollektiven europäischen Lernprozessen

Es mag logisch sein, die Hochschulen im Rahmen der Lernprozess-Unterstützung mit ihren Forschungsaktivitäten zu erwähnen und doch stellt sich die Frage, wie die Hochschulen diese Aufgabe wahrnehmen könnten. Es ist offenkundig, dass die Möglichkeiten einer einzelnen Hochschule in einer Disziplin wie der Stadtplanung natürlich begrenzt sind, und europäische, das heißt grenzüberschreitende Forschung ist natürlich immer auch eine Kostenfrage. Folglich erscheint es naheliegend, an eine europäische Vernetzung der Forschungsaktivitäten und eine finanzielle Unterstützung durch die EU zu denken.

Im ‚5. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union‘ ist im Rahmen des ‚Human Potential Programms‘¹⁷¹ die Möglichkeit vorgesehen sog. ‚Forschungsnetze‘ einzurichten. Dabei umfasst ein Forschungsnetz mindestens fünf und maximal 15 europäische Partner (in diesem Fall wären dies Hochschulen), von denen jeder eine Unterstützung von ca. 200.000 € erhält (Laufzeit ca. 3-4 Jahre). Weil es das Ziel der Forschungsnetze ist, europäische Spitzenforschung auch und vor allem zum Zwecke der Ausbildung junger Nachwuchswissenschaftler (Doktoranden, Post-Docs etc.) zu fördern, sollen 60% der Mittel für die Einstellung junger, für die beteiligte Hochschule jeweils ausländischer Nachwuchswissenschaftler verwendet werden¹⁷².

Auf diese Weise könnten ‚Best Practices‘ in bedeutenden Bereichen der europäischen Planungspraxis umfassend ermittelt, bearbeitet und erfasst werden und dabei eine Vielzahl von Forschungsinstitutionen eingebunden werden. Durch einen breit angelegten und finanziell unterstützten Kooperationsprozess könnten somit kollektive europäische Lernprozesse sicher gut unterstützt werden, zumal die beteiligten Hochschulen von einem europäischen Erfahrungsaustausch und einer stärkeren europäischen Ausrichtung ebenfalls profitieren würden.

¹⁷¹ vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): „Das 5. Europäische Forschungsrahmenprogramm – Chancen für die Forschung in Deutschland“, 2. aktualisierte Auflage; ohne Verlag, Bonn, 1999, S. 78 ff.

¹⁷² vgl. ebenda, S. 79 f.

C Weiterentwicklung der Untersuchung und Ausblick

Zum Abschluss soll die Arbeit selbst in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden. Dabei soll das Hauptaugenmerk den *Restriktionen* gelten, denen die Arbeit unterlag und Möglichkeiten aufgezeigt werden, die in der Arbeit behandelten Themen weiter zu entwickeln.

Die erwähnten Restriktionen ergaben sich zu einem großen Teil aus der mit drei Monaten recht *knapp bemessenen Bearbeitungszeit*. Angesichts des komplexen und vielschichtigen Themas galt es von vornherein, sich auf *klare inhaltliche Schwerpunkte* zu konzentrieren und auf die intensive Behandlung von spannenden, aber für die Fragestellungen der Arbeit weniger relevanten Aspekten zu verzichten. Der darüber hinaus ausgesprochen begrenzte Umfang verfügbarer Literatur zum Thema ‚europäisches Planungsrecht‘ und insbesondere der diesbezüglichen ‚Angleichungstendenzen‘ stellte gleichermaßen eine Restriktion, aber auch eine Motivation dar, da es eine besondere Herausforderung ist, an einem Thema arbeiten zu können, das in der bisherigen Forschung noch relativ wenig Beachtung fand.

Nichtsdestotrotz ergaben sich aus den genannten Gründen folgende, zumeist notwendigerweise vorzunehmenden *Einschränkungen*:

- Die Betrachtung der europäischen Planungssysteme konzentrierte sich auf die Systematisierung der Einzelsysteme mit Hilfe der sog. europäischen Familien und beschränkte sich darauf, eine kurze Skizze der einzelnen westeuropäischen Planungssysteme darzulegen.
- Osteuropäische Planungssysteme konnten aufgrund der besonders dünnen Literatur aktuellen Datums nicht einzeln behandelt werden.
- Im Rahmen der Untersuchung öffentlich-privater Kooperationen im Städtebau musste eine Begrenzung auf drei Länder vorgenommen werden.
- Inhaltlich standen im Rahmen der Untersuchung vor allem die Verfahren im Vordergrund und weniger die Art und Weise, wie etwa mit einer Kombination aus Projekten und strategischen Planungsansätzen in den einzelnen Ländern versucht wird, Stadtplanung als Ganzes zu betreiben.
- Die Fallbeispiele konnten nicht mit eigenen Recherchen vor Ort und z.B. Experteninterviews mit Verantwortlichen usw. ergänzt und vertieft werden.

Da in dieser Arbeit mit der Betrachtung der europäischen Planungssysteme, der Untersuchung öffentlich-privater Kooperationen in drei sich deutlich voneinander unterscheidenden europäischen Ländern und dem Hinzuziehen von insgesamt neun Fallbeispielen versucht wurde, die *wesentlichen Aspekte des Vorhabens* aufzuarbeiten und darzulegen, erscheint es fraglich, inwieweit die oben genannten Punkte in dieser Arbeit noch zu anderen Erkenntnissen oder neuen Perspektiven geführt hätten.

Als wichtiger erweist sich daher die Frage, inwiefern sich auf der Grundlage dieser Arbeit, mit ihren zumeist zwangsläufigen Einschränkungen, *Vertiefungen und Weiterentwicklungen* ablei-

ten lassen. Dabei werden die beiden in dieser Arbeit kombinierten Schwerpunktthemen ‚europäisches Planungsrecht‘ und ‚Untersuchung öffentlich-privater Kooperationen im (europäischen!) Städtebau‘ getrennt voneinander behandelt:

(1) *Mögliche Vertiefungen im Bereich ‚Europäisches Planungsrecht‘*

- Umfassende Untersuchungen der einzelnen Planungssysteme, des jeweiligen nationalen Planungsrechts und der Grundzüge der Planungspraxis, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten detailliert zu ermitteln.
- Genauere Betrachtung der planungsrechtlichen Entwicklungen in Osteuropa sowie deren umfassende Darlegung im Gesamtzusammenhang des europäischen Planungsrechts.
- Entwicklung von Möglichkeiten, mit den bestehenden nationalen Planungssystemen und Planungsrechten ein europäisches Referenzsystem und Referenzrecht zu kreieren – gibt es Ansatzpunkte dazu?; welche erweisen sich als relevant?; wie hoch muss der Flexibilitätsgrad sein, um fundamentale nationale Spezifika nicht negativ zu tangieren (z.B. das britische Fallrecht)? usw.

(2) *Mögliche Vertiefungen im Bereich der ‚Untersuchung öffentlich-privater Kooperationen im (europäischen!) Städtebau‘*

- Untersuchung zahlreicher europäischer Einzelprojekte verschiedenen Typs zur fundierten Identifizierung von ‚Best Practices‘ im Bereich der öffentlich-privaten Kooperationsformen (dabei gilt es vor allem, verschiedene Typen von Projekten und verschiedene Typen von Kooperationsformen zu unterscheiden und zu systematisieren).
- Die Untersuchung kooperativ entwickelter Projekte könnte nicht nur auf die zum Einsatz kommenden Kooperationsverfahren selbst bezogen werden, sondern auch auf die Art und Weise der Planung insgesamt, d.h. etwa die Einbettung der Projekte in strategische Konzepte oder Stadtentwicklungspläne. So könnte ein geschlosseneres Bild der aktuellen europäischen Stadtplanung entstehen, auch und gerade im europäischen Vergleich.

Daneben ist ebenfalls denkbar, den Gedanken der ‚Lernprozesse‘ in der Stadtplanung aufzugreifen und entweder in theoretischen Überlegungen weiterzuentwickeln (z.B. anknüpfend an die in den Wirtschaftswissenschaften kursierenden Theorien vom ‚lernenden Unternehmen‘ etc.), oder aber zu versuchen, Lernprozesse in der heutigen Planungspraxis zu identifizieren, um deren Verlauf und Struktur zu erkennen.

Wie man sieht, ergeben sich *vielfältige Möglichkeiten*, in diesem spannenden Themenspektrum weiterführende Fragestellungen zu entwickeln und diesen nachzugehen. In meinem eigenen Dissertationsvorhaben werde ich dabei – ausgehend von einer Vor-Ort-Untersuchung großflächiger Stadtumbauprojekte in verschiedenen europäischen Ländern – jener Vertiefungsmöglichkeit folgen, die auf eine umfassendere Erforschung der europäischen Stadtplanung zielt. Somit rücken eine intensive Auseinandersetzung mit der internationalen Planungstheorie, der Entwicklung der Stadtplanung in den letzten dreißig Jahren sowie den planungspraktischen Vorgehensweisen auch jenseits planungsrechtlicher Instrumente in den Mittelpunkt dieses

Vorhabens, das damit in großen Teilen weit über das inhaltliche Spektrum der vorliegenden Arbeit hinausreicht. Als Ausgangspunkt und ‚Türöffner‘ für solche weiterführenden Forschungsansätze liefert die vorliegende Arbeit allerdings nicht zuletzt auch deshalb so gute Voraussetzungen, weil die hier behandelten Themen meiner Meinung nach spannend, zukunftsorientiert und bislang vergleichsweise wenig intensiv erforscht worden sind. Diese Charakteristika haben in einem nicht unerheblichen Maße zum außerordentlich hohen Spaßfaktor beigetragen, der die Erstellung der vorliegenden Arbeit begleitete und von dem ich hoffe, dass er sich auch auf die weiterführenden Vorhaben überträgt.

Insgesamt hoffe ich darüber hinaus, dass mit der vorliegenden Arbeit, die wie gesagt keinesfalls als erschöpfende Abhandlung eines so vielschichtigen und weit verzweigten Themas verstanden werden will, für die Leser die europäische Dimension der Stadtplanung in den behandelten Bereichen ein wenig an Transparenz gewinnen konnte. Des Weiteren bleibt zu hoffen, dass die Arbeit zahlreiche Aspekte enthält, die von möglichst vielen Lesern als Diskussionsauforderung und Denkanstoß verstanden werden und zu einer Intensivierung der Debatten über die europäische Dimension der Stadtplanung beitragen.

Literaturverzeichnis

- **Albers**, Gerd: „Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa – Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen“, Bauwelt Fundamente 117; Vierweg-Verlag, Braunschweig/Wiesbaden, 1997
- **Albers**, Gerd: „Stadtplanung – Eine praxisorientierte Einführung, 2. Auflage“; Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992
- **Alastair**, Adair; Downie, Mary Lou; McGreal, Stanley; Vos, Gerjan: „European Valuation Practice – Theory and Techniques“; E & FN Spon, London Glasgow Weinheim New York Tokyo Melbourne Madras, 1996
- **Alvermann**, Michael: „VOF – Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1998
- **Battis**, Ulrich; Krautberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: „Baugesetzbuch – BauGB“; C.H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998
- **Bodie**, Zvi; Kane, Alex; Marcus, Alan J.: „Investments“, 4th edition; Irwin McGraw Hill, Boston, 1999
- **Brindley**, Tim; Rydin, Yvonne; Stoker, Gerry: „remaking planning – The Politics of Urban Change“, 2nd edition; Routledge, London New York, 1996
- **Budäus**, Dietrich; Grüning, Manfred: „Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie“, 2. überarbeitete Auflage; Hochschule für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management, Hamburg, 1997
- **Bulwien AG**; IWK – Institut für Wirtschaftsanalyse und Kommunikation: „Europäische Immobilienmärkte im Vergleich – Strukturanalyse von 15 Ländern und 27 Städten“ www.iwk-muenchen.de/wirtschaftsanalyse/studien/immobilienmarkt_2001/europastudie.pdf, 2001 (16.11.2001)
- **Bundesministerium für Bildung und Forschung** (Hg.): „Das 5. Europäische Forschungsrahmenprogramm – Chancen für die Forschung in Deutschland“, 2. aktualisierte Auflage; ohne Verlag, Bonn, 1999
- **Department of the Environment**, Planning Research Programme: „Simplified Planning Zones – Progress and Procedures“; Crown, London, 1991
- **Duffy**, Hazel: „Competitive Cities – Succeeding in the global economy“; E & FN Spon, London, 1995
- **Europäische Kommission** (Hg.): „Reform der Strukturfonds 2000-2006 – Eine vergleichende Analyse“; ohne Verlag, Juni 1999

- **Europäische Kommission** (Hg.): „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten – Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen“; KOM(98) 605 endg.; 1998
- **Faludi**, Andreas; van der Valk, Arnold: „Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century“; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht Boston London, 1994
- **Faludi**, Andreas: „The European Spatial Development Perspective – What next?“; in: European Planning Studies, Vol. 8 Issue 2, April 2000
- **Franck**, Georg: „Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik“; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1992
- **Healey**, Patsy; Williams, Richard: „European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence“; in: Urban Studies, Vol. 30, Nos. 4/5, 1993
- **Heinz**, Werner; Scholz, Claudia: „Public Private Partnership im Städtebau – Erfahrungen aus der kommunalen Praxis“, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 23; Difu, 1996
- **Klunzinger**, Eugen: „Einführung in das Bürgerliche Recht“, 8. Auflage; Verlag Franz Vahlen, München, 1998
- **Koenig**, Christian, Haratsch, Andreas: „Europarecht“, 2. Auflage; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1998
- **Koster**, Egbert; „Oosterlijk Havengebied Amsterdam / Eastern Docklands – New architecture on historic grounds“; Architectura & Natura, 1995
- **Kouwenhoven**, Vincent: „Public Private Partnership: A model for the management of public-private cooperation“; in: Jan Kooiman (Hg.): „Modern Governance – New Government-Society Interactions“; SAGE Publishers, London, 1993
- **Krätke**, Stefan: „Stadt-Raum-Ökonomie“; Birkhäuser-Verlag, Basel Boston Berlin, 1995
- **Lübke**, Ingrid: „Wie machen es andere – das Beispiel Rotterdam“; in: Freie Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.): „von leuchttürmen und taschenlampen. Hafen-City – Ein Ort zum Leben.“; ohne Verlag, 2000
- **Lübke**, Ingrid: „Anforderungen an die Stadtplanung heute – das Konzept der Strategischen Planung in Rotterdam“; in: Helga Fassbinder (Red.): „Rotterdam an der Elbe – Strategische Planung im Dialog zweier Behörden“; Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, Amt für Stadtentwicklung Rotterdam; Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Hamburg, 1995
- **May**, Alexander et al.: „Projektentwicklung im CRE-Management“; Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1998
- **Naschold**, Frieder; Bogumil, Jörg: „Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform“; Leske + Budrich, Opladen, 1998
- **Needham**, Barrie; van de Ven, Johann: „Amsterdam“; in: Berry, James; McGreal, Stanley (editors): „European Cities, Planning Systems and Property Markets“; E & FN Spon, London, 1995

- **Needham**, D.B.; Kruijt, B.; Koenders, P.: „Urban land and property markets in the Netherlands“; UCL Press, London, 1993
- **Newman**, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996
- „Nota van Kitgangspunten voor de IJ-oeveren“; ohne Verlag, Amsterdam, Januar 1990
- **Oatley**, Nick (ed.): „Cities, Economic Competition and Urban Policy“; Paul Chapman Publishing Ltd, London, 1998
- **Pfeiffer**, Ulrich; Gillhaus, Volker; Braun, Boris: „Immobilienmärkte in Großbritannien“; empirica, Bonn, 1993; in: Williams, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994
- **Rodenberg**, Piet: „Kop van Zuid als sleutelproject“; in: van de Bout, Jan; Pasveer, Erik (Hg.): „Kop van Zuid“; Uitgeverij O10 Publishers, Rotterdam, 1994
- **Rosemann**, Jürgen: „Leitbild oder Strategie? – Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden“; in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.): „Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa“; Karl Krämer Verlag, Stuttgart Zürich, 1998
- **Rydin**, Yvonne: „The British Planning System – An Introduction“; Macmillan Press Ltd, Houndsmills Basingstoke Hampshire London, 1993
- **Schätzl**, Ludwig: „Wirtschaftsgeographie, Band 1, Theorie“, 7. Auflage; Schöningh-Verlag, Paderborn München Wien Zürich, 1998
- **Schelte**, Jeanette: „Räumlich-struktureller Wandel in Innenstädten. Moderne Entwicklungsansätze für ehemalige Gewerbe- und Verkehrsflächen“ (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung). Dortmund: o.V., 1997
- **Schierenbeck**, Henner: „Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre“, 13. Auflage; Oldenbourg Verlag, München Wien, 1998
- **Schmidt-Eichstaedt**, Gerd (Hg.): „Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union“ – Aufgaben der Kommunalpolitik 12; Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1995
- **Schulte**, Karl-Werner (Hg.): „Handbuch der Immobilien-Investition“; Verlagsgesellschaft Rudolf-Müller, Köln, 1998
- **Selle**, Klaus: „Alte und neue Planungskulturen“, in: Tilman Harlander (Hg.) „Stadt im Wandel – Planung im Umbruch“; Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, Berlin, Köln, 1998
- **Short**, John Rennie: „The urban order“; Blackwell Publishers, Cambridge, 1996
- **Stadt Kassel**: „Städtebaulicher Vertrag zur Durchführung der Maßnahmen der Konversion von Bundeswehrliegenschaften in Kassel, Druseltalstraße“; 1996
- **The Economist** June 23rd – 29th 2001: „The next global city? – The blob that ate east Texas“; 2001

- **Thornley**, Andy: „Urban Planning under Thatcherism – The challenge of the market“; Routledge, London, 1991
- **Tjalling** C. Koopmans, Martin Beckmann; „Assignment problems and the location of economic activities“; in: „Econometrica, Bd.25“, 1957, S.53-76; abgedruckt in: Matthew Edel, Jerome Rothenberg (Hg.); „Readings in urban Economics“; Macmillan Publ., 1972
- **Tremer**, Nadja: „Stadtumbau am Wasser – Das Beispiel Frankfurt am Main“; Diplomarbeit, unveröffentlicht, Kassel, 2000
- „Umweltrecht“, 11. Auflage, Beck-Texte im dtv-Verlag, Stand: 15. Juli 1998
- **Walker**, Gotthilf: „Handbuch Städtebauliche Verträge – Band I – Materielle Darstellungen“; herausgegeben von der Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e.V.; Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999
- **Weidenfeld**, Werner (Hg.): „Europa-Handbuch“, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 359; Bundeszentrale für politische Bildung, 1999
- **Wentz**, Martin: „Perspektiven der Stadtentwicklung durch Public-Private-Partnership – Anforderungen und Modelle in Frankfurt am Main.“ in: Hewel, Brigitte (Hrsg.): „Verwaltung reformieren. Öffentlich-private Partnerschaften – Management-Beispiele aus der Praxis.“; IKU-Reihe 'Kommune und Umwelt' Band 2. Frankfurt/Main: Fachhochschulverlag, 1995
- **Wentz**, Martin: „Frankfurts neue Stadtteile am Wasser. in: Wasserstadt GmbH: Neue Adressen am Wasser“; Dokumentation eines europäischen Kongresses vom 23-25. Oktober 1997 in Berlin, Berlin: Wasserstadt, ohne Jahr
- **Westhafen Projektentwicklungs-GmbH**: „Der Westhafen Frankfurt am Main – Bürgerinformation“; ohne Verlag, ohne Jahr
- **Williams**, Richard H.; Wood, Barry: „Urban land and property markets in the United Kingdom“; UCL Press Limited, London, 1994
- **Wohnstadt** – Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Kassel mbH: „Konversion Kassel – Masterplanung Wittich- und Hindenburg-Kaserne – Dokumentation“; ohne Verlag, Kassel, 1995
- **Zimmermann**, Horst; Henke, Klaus-Dieter: „Finanzwissenschaft“, 8. Auflage; Verlag Franz Vahlen, München, 2001
- **Zweigert**, K.; Kötz, H.: „Introduction to Comparative Law“; Clarendon Press, Oxford, 1987

Abbildungsverzeichnis

- **Abbildung 1:** Aufbau der Arbeit; *eigene Darstellung*
- **Abbildung 2:** Vierfelder-Portfolio staatlich-privater Zusammenarbeit; modifiziert nach: Budäus, Dietrich; Grüning, Manfred: „Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie“, 2. überarbeitete Auflage; Hochschule für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management, Hamburg, 1997, S.33
- **Abbildung 3:** Gesamtübersicht der ‚rechtlichen und administrativen Familien‘ in Europa; modifiziert nach: Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routhledge, London New York, 1996, S. 29
- **Abbildung 4:** Darstellung der ‚rechtlichen Familien‘ in Europa; modifiziert nach: Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routhledge, London New York, 1996, S. 29
- **Abbildung 5:** Darstellung der ‚administrativen Familien‘ in Europa; modifiziert nach: Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routhledge, London New York, 1996, S. 29
- **Abbildung 6:** Europäische Systemfamilien in einem Flexibilitäts-/Zentralitäts-Portfolio; *eigene Darstellung*
- **Abbildung 7:** Einordnung der Untersuchung (Teil IV) in das Gesamtkonzept der Arbeit; *eigene Darstellung*
- **Abbildung 8:** Vorgehen im Rahmen der Untersuchung in drei Schritten; *eigene Darstellung*
- **Abbildung 9:** Verwaltungsebenen und zugehörige räumliche Pläne in der Bundesrepublik Deutschland; modifiziert nach: Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hg.): „Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union“; Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1995, S.41
- **Abbildung 10:** Verwaltungsebenen und zugehörige räumliche Pläne in Großbritannien; modifiziert nach: Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hg.): „Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union“; Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1995, S.91
- **Abbildung 11:** Verwaltungsebenen und zugehörige räumliche Pläne in den Niederlanden; modifiziert nach: Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hg.): „Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union“; Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1995, S.134
- **Abbildung 12:** Passivhaus auf der Marbachshöhe; aus: <http://www.passiv.de/projekte/he.html> (11/2001)
- **Abbildung 13:** Städtebaulicher Rahmenplan Projekt Marbachshöhe; aus: Wohnstadt – Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Kassel mbH: „Konversion Kassel – Masterplanung Wittich- und Hindenburg-Kaserne – Dokumentation“; ohne Verlag, Kassel, 1995, S. 57
- **Abbildung 14:** Modell des Westhafen-Projekts; aus: Westhafen Projektentwicklungs-GmbH: „Der Westhafen Frankfurt am Main – Bürgerinformation“; ohne Verlag, ohne Jahr

- **Abbildung 15:** Organigramm des Westhafen-Projekts (1995); modifiziert nach: Wentz Martin: „Perspektiven der Stadtentwicklung durch Public-Private-Partnership – Anforderungen und Modelle in Frankfurt am Main.“ in: Hewel, Brigitte (Hrsg.): „Verwaltung reformieren. Öffentlich-private Partnerschaften – Management-Beispiele aus der Praxis.“; IKU-Reihe 'Kommune und Umwelt' Band 2. Frankfurt/Main: Fachhochschulverlag, 1995, S. 63
- **Abbildung 16:** Organisation und Verknüpfung von Projektentwicklungs- und Grundstücksgesellschaft; modifiziert nach: Schelte, Jeanette: „Räumlich-struktureller Wandel in Innenstädten. Moderne Entwicklungsansätze für ehemalige Gewerbe- und Verkehrsflächen“ (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung). Dortmund: o.V., 1997, S. 108
- **Abbildung 17:** Städtebauliches Konzept Deutschherrnufer; aus: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): „Stadtraum Main. Planungen für Frankfurt. Faltplakat zur Ausstellung.“; ohne Verlag, ohne Jahr
- **Abbildung 18:** Übersicht Stockley Park; aus: <http://www.kajima.co.jp/topics/news-notes/vol5/v5a.htm> (11/2001)
- **Abbildung 19:** Gebäude im Stockley Park; aus: http://www.arupassociates.com/Projects/AA_StockleyPark.html (11/2001)
- **Abbildung 20:** Lage von Canary Wharf; aus: http://www.fourseasons.com/.../printable_hotel_fact_sheet.html (11/2001)
- **Abbildung 21:** Canary Wharf im Bau; aus: <http://www.imagedepot.btinternet.co.uk/Gallery03/Picture16.html> (11/2001)
- **Abbildung 22:** Canary Wharf; aus: <http://www.arup.com/insite/projectsheet.cfm?rid=10> (11/2001)
- **Abbildung 23:** Canary Wharf; aus: <http://www.skyscrapernews.co.uk/canary.htm> (11/2001)
- **Abbildung 24:** Lage der Heartlands; modifiziert nach: Newman, Peter; Thornley, Andy: „Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects“; Routledge, London New York, 1996, S. 129
- **Abbildung 25:** Star City Complex; aus: www.birmingham-photos.co.uk (11/2001)
- **Abbildung 26:** Übersicht ‚Oosterlijk Havengebied‘; aus: <http://www.dro.amsterdam.nl/eng/06projecten/ohg/index.html> (11/2001)
- **Abbildung 27:** Lage des ‚IJ-oevers-Projekts‘, hier mit Plangebiet des Masterplans von 1990; aus: „Nota van Kitgangspunten voor de IJ-oevers“; ohne Verlag, Amsterdam, Januar 1990
- **Abbildung 28:** Blick auf die ‚IJ-oevers‘ heute; aus: <http://www.amsterdam.nl/e-plansandprojects/ijbanks.html> (11/2001)
- **Abbildung 29:** ‚Kop van Zuid‘ und die städtebaulichen Teilprojekte; aus: <http://www.kopvanzuid.rotterdam.nl> (11/2001)
- **Abbildung 30:** Erasmus-Brücke; aus: <http://www.kopvanzuid.rotterdam.nl> (11/2001)
- **Abbildung 31:** ‚Stadtstuinen‘; aus: <http://www.kopvanzuid.rotterdam.nl> (11/2001)
- **Abbildung 32:** Wilhelmina-Pier; aus: <http://www.kopvanzuid.rotterdam.nl> (11/2001)
- **Abbildung 33:** Der strukturierte Lernprozess im Phasenmodell; *eigene Darstellung*

Lieferbare Schriften

ARBEITSBERICHTE

A 06	Exemplarische Beschreibung eines "Stückes" Stadt	2,60
A 26	Veränderungen einer Siedlung	5,00
A 39	Bauinvestitionen und Planungspolitik	2,00
A 44	Neue Heimat und Film	1,50
A 56	Nie allein und barfuß	5,00
A 69	Umweltplanung mit Bild und Ton	2,00
A 70	Sozialpolitische Hoffnungen und die Logik des Marktes	7,80
A 77	Naturparke und Raumplanung	10,50
A 79	Durch den Berg und übers Tal	7,80
A 80	Die andere Gegenwart	10,50
A 81	99 Laubbäume im ehemaligen Botanischen Garten – Ein Gehörführer	4,00
A 82	Stadtplanung und Stadterneuerung in der DDR	15,00
A 83	Atemwegserkrankungen und Luftbelastung in Kassel	5,50
A 85	Bürger, Bauer, Emanzipation	2,00
A 94	Gesund muß man schon sein – zum Schaffen	6,50
A 96	Kleinbauern zwischen Subsistenz und Marktwirtschaft	5,80
A 97	Brückenhof - Zusammenleben in einer Großsiedlung	9,50
A 99	Menderes Delta – Zustand und Gefährdung eines ostmediterranen Flußdeltas	10,50
A 101	Arten, Schutz und Landschaftsplanung – Naturschutz zwischen der Pflege attraktiver Arten und einer fundamentalen Gesellschaftskritik	10,50
A 102	Der Motor diktiert – Einblicke in die Zusammenhänge von Verkehr und Städtebau	7,80
A 103	Klangräume – Raumklänge	2,00
A 104	Doppelband: Grünlandgesellschaften als Indikator der Nutzungsintensität – Extensives und intensives Grünland	8,50
A 105	Soziale Ungleichheit und öffentliche Sozialisationspolitik	2,00
A 106	Bedürfnisse in der Planung der Städte	9,20
A 107	Mieterbeteiligung im Sozialen Wohnungsbau	17,00
A 108	Transitfrauen – durch Planung, Verwaltung, Forschung, Lehre	7,00
A 109	Der öffentliche Raum und seine Benutzung für Fußgänger	5,00
A 110	Radikale Parks brauchen radikale Freiflächen	6,80
A 111	Festsetzungen in Bebauungsplänen	6,80
A 112	Giftweiber	7,50
A 113	Ein-Sicht ist der erste Schritt	7,50
A 114	Weiß – Rein – Klar – Hygienevorstellungen des Neuen Bauens und ihre soziale Vermittlung durch die Frau	7,80
A 115	Nachhaltigkeit und Effizienz Aktuelle Beiträge zur Verkehrsplanung	7,80
A 116	Gewalt – ein Thema für die Stadt- und Landschaftsplanung?	6,50
A 117	Sind Baulandreserven Reserven?	11,50
A 118	Klima + Luft in der Planung	2,80
A 119	Gestapelte Fahrzeuge	10,50
A 120	Die ganze Siedlung	7,20
A 122	Transitorische Gärten	15,00

A 123	Konversion – Segen oder Fluch	7,80
A 125	Landschaftsökologischer Hochwasserschutz	6,50
A 126	Die öffentliche Toilette als Zivilisationsprodukt	6,80
A 127	Vom Discobus zum Nachtbus	7,80
A 129	GropiusStadt	6,80
A 130	Die Angst ausräumen	7,80
A 131	Bioklimakarte Nordhessen	7,80
A 133	Die Novellierung des Baugesetzbuches	15,50
A 134	Mädchenbeteiligungsprojekte im öffentlichen Raum	6,50
A 135	Planerinnenreader 1998	15,50
A 136	Fluß und Wald - Zur Landschaftsgeschichte Niederraltaichs	9,80
A 137	Wohnungspolitik in der alten Frauenbewegung - Pflanzensortimente im Raum Kassel	18,50 4,10
A 139	Schutzkategorien im Naturschutzrecht	11,50
A 140	Konzepte für einen "urbanen" Städtebau	12,00
A 141	GEHEN – Ein Essay über ein leibliches Phänomen	8,20
A 142	Bilder für Brachen	15,50
A 143	Dorf und Landschaft 2000	8,20
A 144	Spurensuche - Frauen in der Disziplingeschichte der Freiraum und Landschaftsplanung 1700 -1933	10,30
A 145	Stadt, Zuwanderung, Wohnen	15,60
A 146	Stadtluft macht frei - und unsicher	15,60
A 147	Zum Dilema einer querschnittsorientierten Fachplanung	17,00
A 148	Revitalisierung von Kasseler Industriebrachen	
A 149	Frauen in der Geschichte der Gartenkultur	9,80
A 151	Natur- und Sozialverträglichkeit des Integrierten Obstbaus	21,50
A.152	Schließe die Augen, damit du sehen kannst	8,50

SCHRIFTENREIHE

S 04	Heirate nie den Berg hinauf	5,00
S 05	Bauernland in Junkerhand	5,00
S 08	Über Planung 1984	2,00
S 10	O m – Der Beginn der Landschaft	6,50
S 11	Die Fahrt nach Tahiti	6,50
S12/13	Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Stadt Kassel Bd I + II	15,50
S 15	Die verpaßte Stadt	6,50
S 16	Agrarfabriken oder bäuerliche Wirtschaftsweise	10,80
S 17	Stadt und Raum 1933–1949	10,30
S 18	Fremdenverkehr und regionale Entwicklung	11,30
S 20	Das Zebra streifen	7,80
S 21	Klangwege	12,80
S 23	Verkehr und Modernisierung	12,50
S 24	Freiraumführer von Kassel Parks und Plätze	16,80
S 25	Freiraumqualität statt Abstandsgrün Band 1	12,50
S 26	Freiraumqualität statt Abstandsgrün Band 2	16,20

Auf diese Europreise werden noch Porto und Verpackung sowie 7% Umsatzsteuer berechnet.

