

## Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis

### I

#### Einleitung

„Erst wenn die Debatte über Leitbilder die Konferenzräume verlässt und in symbolische Politik umgesetzt wird, wird sie real.“<sup>1</sup>

Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung wird eine Reihe grundsätzlicher Funktionen in der Planungspraxis zugesprochen<sup>2</sup>. Dies sind die Prägung von Planungsinhalten, die Eingrenzung, Homogenisierung und Integration verschiedener Ziele, die Abstraktion der Argumentation und der Zielaussagen sowie die Legitimation von Planaussagen. Nach der leitbildgeprägten Wiederaufbauzeit und den Stadtentwicklungseuphorien der 60er- und 70er-Jahre ist in den 80er-Jahren die Diskussion neuer städtebaulicher Leitbilder und ihre planungspraktische Relevanz jedoch völlig zum Erliegen gekommen. Bei nachlassender wirtschaftlicher und demographischer Dynamik richteten sich die Städte mit einer Politik kleiner, projektbezogener Schritte auf eine Zukunft im bestehenden Siedlungsgefüge ein. Die 90er-Jahre haben dagegen eine Renaissance von Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung gebracht. Die Zahl der wissenschaftlichen Tagungen und der einschlägigen Veröffentlichungen, die die Suche nach Orientierungen für die räumliche Entwicklung der Stadt thematisieren, ist stark gestiegen. Ursache für dieses Wiederaufleben städtebaulicher Leitbilder ist eine Mischung aus globalen Entwicklungen sowie lokalen Optionen und Zwängen<sup>3</sup>.

Unter Leitbildern der Stadtentwicklung werden jedoch sehr verschiedene Konzepte verstanden. Sieverts unterscheidet drei Leitbildtypen, die unterschiedliche Funktionen haben<sup>4</sup>:

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

---

<sup>1</sup> Detlev Ipsen, *Moderne Stadt – was nun?*, in: Heidede Becker, Johann Jessen und Robert Sander (Hrsg.), *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*, Stuttgart und Zürich 1998, S. 54.

<sup>2</sup> Ebenda.

<sup>3</sup> Vgl. Heidede Becker, Johann Jessen und Robert Sander, *Auf der Suche nach Orientierung – das Wiederaufleben der Leitbildfrage im Städtebau*, in: Becker u.a. (Fn. 1), S. 10 ff.

<sup>4</sup> Thomas Sieverts, *Was leisten städtebauliche Leitbilder?*, in: Becker u.a. (Fn. 1), S. 23 f.

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

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

Für diese Erhebung wurde ein Fragebogen an die in kommunalen Spitzenpositionen tätigen Stadtplanerinnen und Stadtplaner in allen deutschen Mittel- und Großstädten versandt. Damit sollten die Erfahrungen der Planungspraxis mit räumlichen Leitbildern sowie Experteneinschätzungen zu neuen räumlichen Leitbildern zur nachhaltigen Stadtentwicklung ermittelt werden. Die Befragung knüpft an die wenigen früheren Erhebungen zur Bedeutung von Leitbildern in der Planungspraxis unter Umweltgesichtspunkten<sup>5</sup>, zur Beurteilung von Leitbildern durch Experten<sup>6</sup> oder zu verkehrsreduzierenden städtebaulichen Vorhaben<sup>7</sup> an. Von den angeschriebenen 194 Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern beantworteten 110 den Fragebogen. Mit der Rücklaufquote von 57 Prozent und einer ausgewogenen Verteilung über das Bundesgebiet und über verschiedene Stadtgrößenklassen können die Ergebnisse der Befragung als repräsentativ für die kommunale Stadtplanungspraxis und für die Fachmeinung leitender Stadtplaner angesehen werden. Ausgewählte Ergebnisse dieser Befragung sind Gegenstand des nachfolgenden Beitrags<sup>8</sup>.

## II

### *Planerische Steuerung der Stadtentwicklung*

Zur Steuerung der Stadtentwicklung gibt es in Deutschland ein umfassendes planerisches Instrumentarium. Bevor auf die Ziele der Stadtentwicklung in Form räumlicher

---

<sup>5</sup> Weeber u.a. (Fn. 2).

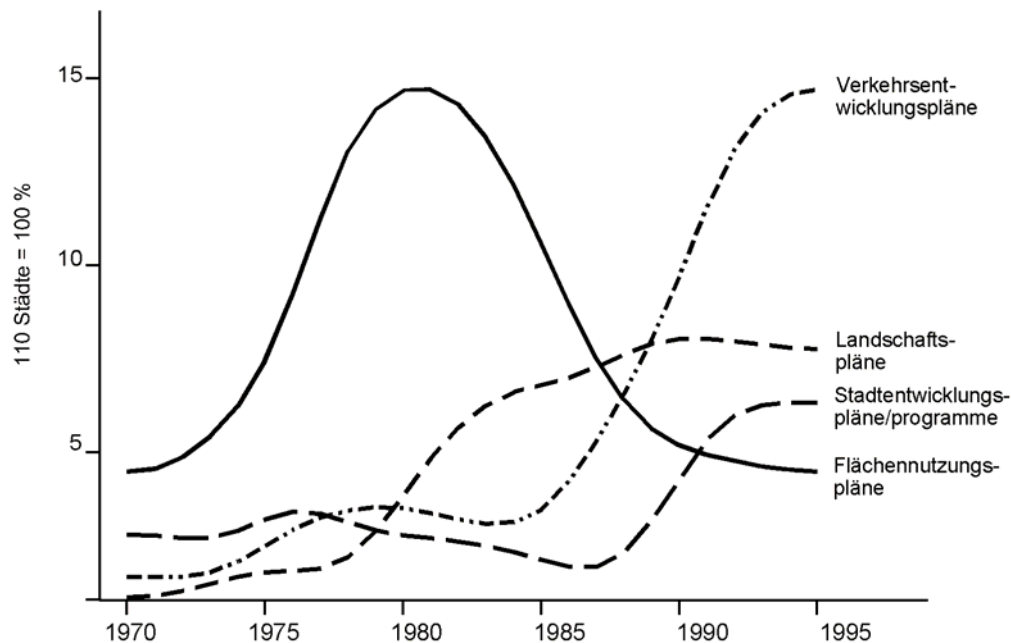
<sup>6</sup> Bernhard Schäfers und Gabriele Köhler, Leitbilder der Stadtentwicklung. Wandel und jetzige Bedeutung im Expertenurteil, Pfaffenweiler 1989 (Beiträge zur gesellschaftlichen Forschung, Bd. 7).

<sup>7</sup> Dieter Apel u.a., Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich, Berlin 1997 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 24).

<sup>8</sup> Die Befragung wurde im Jahr 1996 durchgeführt. Sie war Bestandteil des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Vergleich räumlicher Stadtstrukturen auf Sozial- und Umweltverträglichkeit“, welches am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund (IRPUD) bearbeitet wurde. Die Ergebnisse sind ausführlich dokumentiert in Klaus Spiekermann, Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis, Dortmund 1999 (Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Bd. 42). Weitere Ergebnisse des Forschungsprojekts sind in folgenden Berichten enthalten: Franz Fürst, Ursus Himmelsbach und Petra Potz, Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit? Dortmund 1999 (Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Bd. 41); Michael Wegener, Die Stadt der kurzen Wege: Müssen wir unsere Städte umbauen? Dortmund 1999 (Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Bd. 43). Alle Projektberichte sind im PDF-Format abrufbar unter <http://irpud.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/pub3.htm#beri>

Leitbilder eingegangen wird, soll geprüft werden, in welchem Umfang das vorhandene Instrumentarium überhaupt genutzt wird. Dazu wurde ermittelt, ob gültige Planwerke mit entsprechendem Steuerungsanspruch vorliegen, und wie aktuell diese Planwerke sind (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Entstehungsjahre heute gültiger kommunaler Planwerke\*



\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Die Steuerung der räumlichen Stadtentwicklung erfolgt in fast allen befragten Städten durch den Flächennutzungsplan. In 86 Prozent der Städte liegt ein gültiger Flächennutzungsplan vor. Die verbleibenden 14 Prozent der Städte ohne ein solches Planwerk befinden sich ausschließlich in den neuen Bundesländern; in all diesen Städten ist ein Flächennutzungsplan aber in Vorbereitung.

Aufschlussreich ist eine Analyse der Entstehungsjahre der heute gültigen Flächennutzungspläne: Ein Viertel aller Städte arbeitet mit Plänen aus den 70er-Jahren, weitere 38 Prozent mit Plänen aus den, zumeist frühen, 80er-Jahren. Diese sind zwar vielfach geändert worden, eine Neuaufstellung und grundsätzliche Anpassung an neue Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung hat aber offenbar nicht stattgefunden. In den alten Bundesländern gibt es kaum Städte mit einem in den 90er-Jahren neu verabschiedeten Flächennutzungsplan. In 42 Prozent der Städte ist aber eine Neuaufstellung vorgesehen. Allerdings scheint sich in wenigen Jahren ein sehr heterogenes Bild zu ergeben: Während dann fast alle Städte in den neuen Ländern und in Baden-Württemberg sowie die Stadtstaaten über relativ neue Flächennutzungspläne verfügen werden, wird dies in vielen anderen Bundesländern nicht der Fall sein. Insbesondere die Städte Nordrhein-Westfalens werden dann veraltete Pläne vorliegen haben; eine Neuaufstellung ist dort nur in wenigen Ausnahmefällen geplant.

Die Beeinflussung der räumlichen Stadtstruktur durch die klassische Stadtentwicklungsplanung findet lediglich in einem Drittel der befragten Städte statt. Bezüglich der Altersstruktur der Stadtentwicklungspläne oder -programme fällt das Bild etwas positiver aus als für die Flächennutzungspläne: Etwa die Hälfte der gültigen Pläne stammt aus den 90er-Jahren. Zudem ist in jeder fünften Stadt geplant, ein neues Stadtentwicklungsprogramm aufzulegen. Jede zweite Stadt wird dann über einen Stadtentwick-

lungsplan verfügen, sodass durchaus von einer Renaissance der Stadtentwicklungsplanung gesprochen werden kann. Generell lässt sich wiederum festhalten, dass die Städte in den neuen Ländern und die Stadtstaaten überproportionalen Anteil an der aktuellen Entwicklungsdynamik haben.

Eine zusammenfassende Einschätzung des Verfahrensstands der deutschen Stadtplanung ist schwierig. Einerseits hat in den letzten Jahren eine Reihe neuer Planwerke, wie etwa Verkehrsentwicklungspläne, Landschaftspläne oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, stark an Bedeutung gewonnen. Zudem scheint in zahlreichen Städten die strategische Planung in Form der Stadtentwicklungsplanung erneuten Auftrieb zu erlangen. Andererseits wird das Instrument der vorbereitenden Bauleitplanung, der Flächennutzungsplan, nicht mehr überall konsequent genutzt. Dessen Trendlinie in Abbildung 1 zeigt, dass die Flächennutzungsplanung ihren Höhepunkt zu Beginn der 80er-Jahre hatte. Seitdem sind pro Jahr immer weniger Flächennutzungspläne verabschiedet worden. Außerhalb der neuen Länder sind in den letzten Jahren nur noch sehr vereinzelt Flächennutzungspläne aufgestellt worden. Bei nicht aktuellen Flächennutzungsplänen wird es schwierig oder auch unmöglich sein, raumstrukturelle Ziele der Stadtentwicklung in ein kohärentes Planwerk aufzunehmen, welches zumindest für die Kommune selbstbindenden Charakter aufweist. „Die lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen erklärt sich ... primär aus dem Verzicht an Steuerungsfunktion“<sup>9</sup>. Zudem lässt das Auseinanderfallen von Verkehrsentwicklungsplanung und Flächennutzungsplanung Zweifel aufkommen, ob die vielbeschworene Integration von Verkehrs- und Raumplanung in der Planungspraxis wirklich eine Chance bekommen hat.

### III

#### *Räumliche Leitbilder in deutschen Städten*

Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung haben vor allem in der theoretischen und akademischen Debatte einen Platz gefunden, wie sich an den zahlreichen historischen und aktuellen Publikationen hierzu ablesen lässt<sup>10</sup>. Ob räumliche Leitbilder jedoch in der Planungspraxis eine signifikante Rolle spielen, ist bislang in systematischer und repräsentativer Form kaum untersucht worden. Analysen von Leitbildern in der Planungspraxis beschränken sich auf die Beschreibung ausgewählter und zumeist spektakulärer Einzelfälle<sup>11</sup>.

Die Bedeutung räumlicher Leitbilder für die Stadtentwicklung in Deutschland ist Gegenstand dieses Kapitels. Es wird zunächst dargestellt, in welchem Ausmaß aktuelle räumliche Leitbilder in den Städten vorliegen bzw. in den vorangegangenen Jahrzehnten vorhanden waren<sup>12</sup>. Dann wird versucht, die räumlichen Aussagen der Leitbilder zu klassifizieren, um so Aussagen zu den raumstrukturellen Zielen der Stadtentwicklung zu erhalten. Die sozialen und ökologischen Elemente der Leitbilder werden analysiert, und es wird nach ihrer Umsetzung und tatsächlichen Wirkung gefragt.

#### *1. Existenz räumlicher Leitbilder*

---

<sup>9</sup> Arno Bunzel und Ulrike Meyer, Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, Berlin 1996 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 20), S. 212.

<sup>10</sup> Für einen Überblick siehe Fürst u.a. (Fn. 8).

<sup>11</sup> Vgl. die Beispiele in Becker u.a. (Fn. 1).

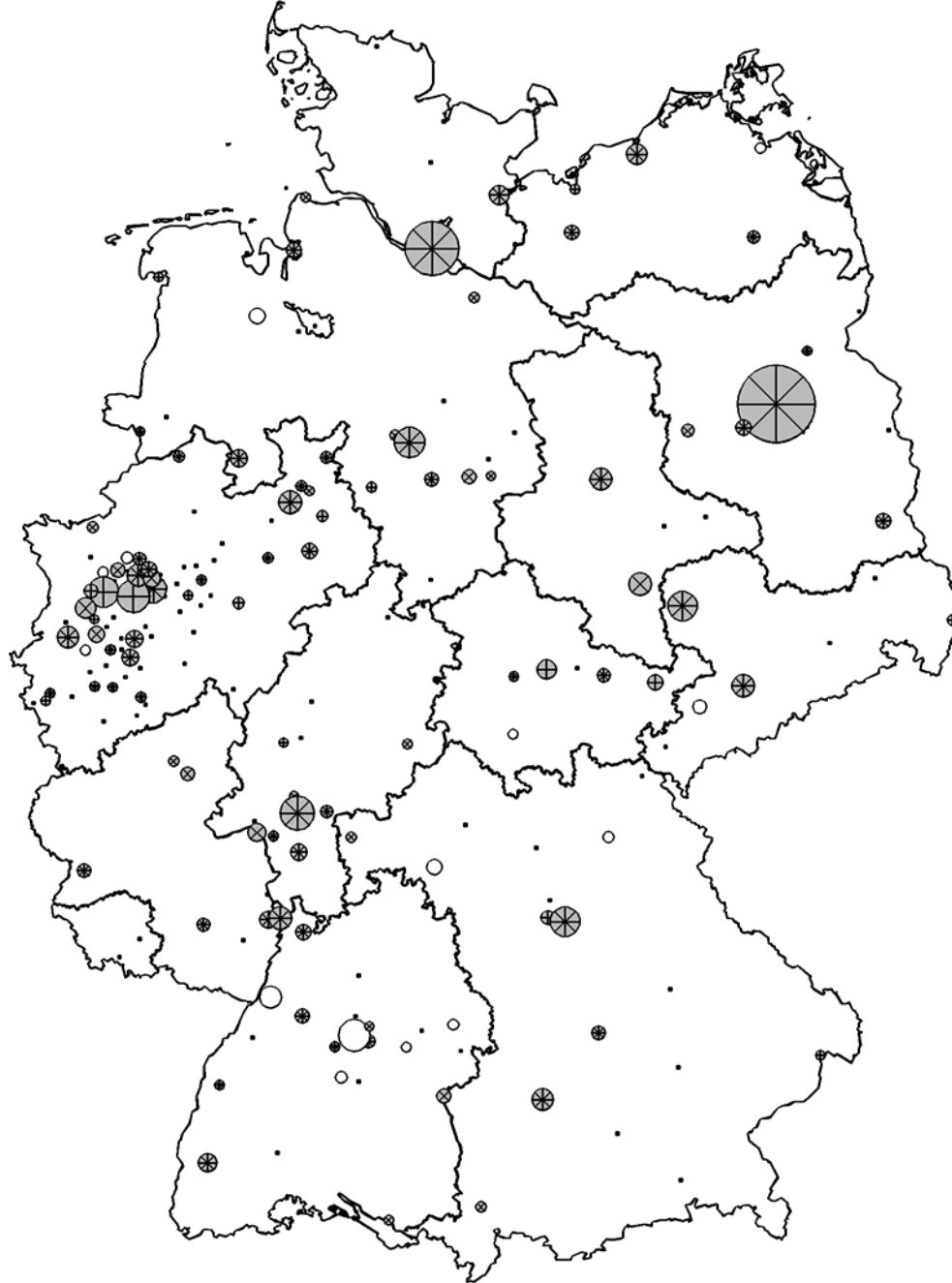
<sup>12</sup> Heute nicht mehr gültige Leitbilder werden nachfolgend als frühere oder historische Leitbilder be-

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass räumliche Leitbilder ein fester Bestandteil der Stadtplanung in Deutschland sind. In 70 Prozent der Städte existiert heute ein relevantes Leitbild, in 66 Prozent der Städte sind in der Vergangenheit, d.h. in den letzten 50 Jahren, räumliche Leitbilder vorhanden gewesen. Diese leichte Steigerung der Anzahl von Leitbildern ist in allen Stadtgrößenklassen vorzufinden; eine Ausnahme bildet die zahlenmäßig kleine Klasse der Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern.

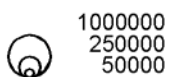
Die Existenz räumlicher Leitbilder ist eine Funktion der Stadtgröße. Je größer eine Stadt ist, desto wahrscheinlicher verfügt sie über ein räumliches Leitbild und desto wahrscheinlicher hat sie auch in der Vergangenheit räumliche Leitbilder besessen. So haben von den Städten mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern 63 Prozent, von den Städten mit 100 000 bis 250 000 Einwohnern 77 Prozent und von den Städten mit mehr als 250 000 Einwohnern 79 Prozent ein aktuelles Leitbild.

Die räumliche Verteilung der Städte mit historischen und aktuell vorhandenen Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung zeigt Abbildung 2. Die meisten Städte (49 Prozent) haben demnach immer mit räumlichen Leitbildern gearbeitet, wenige Städte (14 Prozent) haben nie räumliche Leitbilder benutzt. In 16 Prozent der Städte waren nur früher Leitbilder vorhanden, in 21 Prozent sind sie es nur heute. Auffällig ist der hohe Anteil von solchen Städten in Nordrhein-Westfalen, die nur früher oder nur heute Leitbilder hatten bzw. haben: Obwohl die Gesamtzahl der Städte dieses Bundeslandes mit räumlichen Leitbildern in etwa gleich geblieben ist (27 Städte früher und 25 heute), planen acht Städte, die früher Leitbilder benutzten, nunmehr ohne diese, während sechs Städte heute erstmalig Leitbilder benutzen.

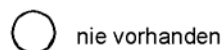
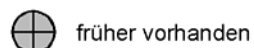
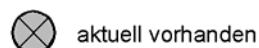
Abbildung 2: Existenz räumlicher Leitbilder in deutschen Städten\*



Stadtgröße in Einwohnern



Räumliche Leitbilder



• Fragebogen nicht beantwortet

\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

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

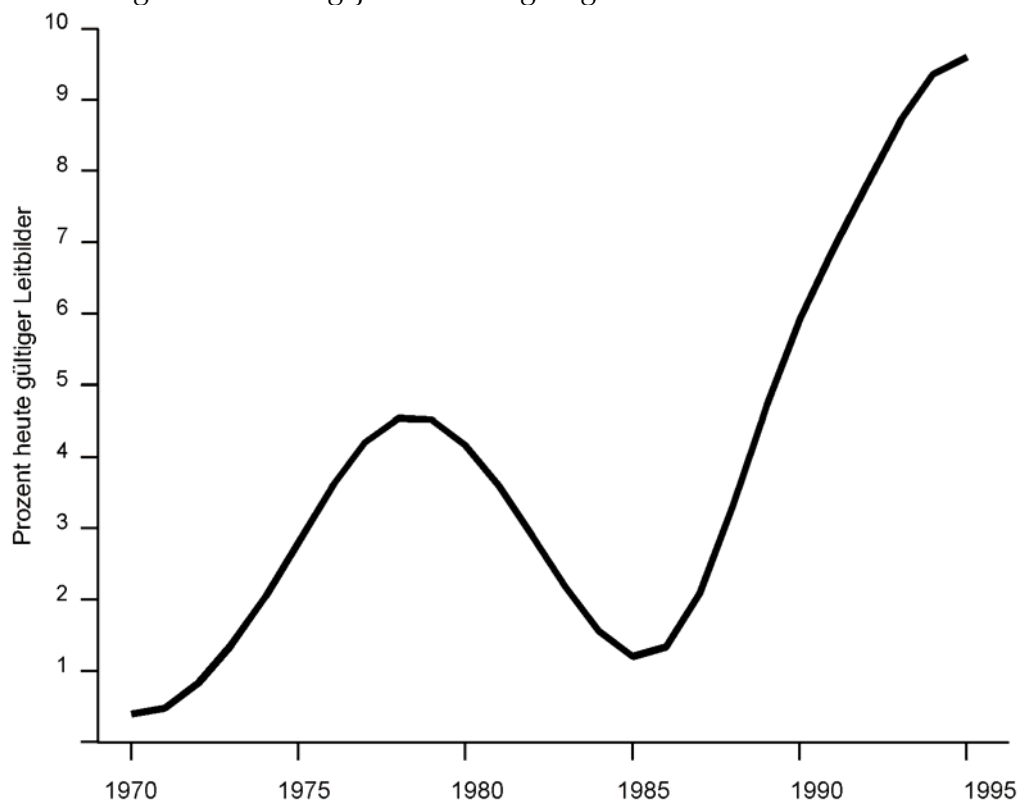
Eine weitere räumliche Differenzierung ergibt sich in den alten Bundesländern in Nord-Süd-Richtung. Die in der Mitte und im Norden gelegenen Bundesländer weisen leicht

höhere Prozentwerte auf als die beiden südlichsten Bundesländer. Während aber Baden-Württemberg, wo früher nur 47 Prozent der Städte über räumliche Leitbilder verfügten, nunmehr deutsche Durchschnittswerte erreicht hat, zählt Bayern mit 56 Prozent der Städte zu den Bundesländern mit der relativ geringsten Zahl an Städten mit Leitbildern der räumlichen Stadtentwicklung.

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

Die genannte Vorbereitung neuer räumlicher Leitbilder schließt nahtlos an den Trend der letzten Jahre an. Abbildung 3 zeigt die Entstehungsjahre der heute relevanten räumlichen Leitbilder.

Abbildung 3: Entstehungsjahre heute gültiger räumlicher Leitbilder\*



\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Die Trendkurve zeigt eindeutig, dass die Entwicklung neuer räumlicher Leitbilder wieder eine hohe Konjunktur in der deutschen kommunalen Planungspraxis erlangt hat. Ein Großteil der heute relevanten Leitbilder ist in den 90er-Jahren entstanden, die Anzahl neuer Leitbilder stieg dabei kontinuierlich von Jahr zu Jahr an. Deutlich zu erkennen ist auch, dass in vielen Städten die Leitbilder schon in den späten 70er-Jahren ent-

standen sind. Zudem gaben etwa zehn Prozent der Städte an, dass bei ihnen noch ältere Leitbilder vorhanden sind. Diese stammen zum Teil aus den 50er-Jahren, aber auch aus den 20er-Jahren. Dies weist darauf hin, dass räumliche Leitbilder durchaus eine hohe zeitliche Persistenz aufweisen können, ohne veraltet zu sein. Ein weiteres Phänomen ist, dass in den 80er-Jahren nur sehr wenige Leitbilder definiert wurden. Das Absinken der Trendkurve reflektiert so den Einbruch strategischer Stadtplanung in diesem Jahrzehnt.

## 2. Raumstrukturelle Aussagen

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

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

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

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

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



räumlichen Leitbilder machen keine Aussagen zu dieser Grundfrage zukünftiger Siedlungsentwicklung.

Für eine Zuordnung der benannten räumlichen Leitbilder zu raumstrukturellen Grundkonzepten wurden die drei Kategorien „kompakte Entwicklung“ (bei expliziter Nennung, Innenverdichtung, Stadterneuerung, Brachflächenreaktivierung), „polyzentrische Entwicklung“ (bei expliziter Nennung, dezentraler Konzentration, Subzentrenentwicklung, zentralörtlicher Gliederung) und „axiale Entwicklung“ (Achsenmodelle, punkt-axiale Systeme, Siedlungsbänder) definiert. Eine Zuordnung der benannten räumlichen Leitbilder zu diesen raumstrukturellen Grundtypen war nicht immer eindeutig – in solchen Fällen wurden die Städte mehreren Typen zugeordnet – oder nicht möglich, da die räumlichen Leitbilder keine wirklichen räumlichen Aussagen beinhalten.

Tabelle 1 stellt das Ergebnis dieser Zuordnung nach Stadtgrößenklassen dar. So werden in 30 Prozent der Städte mit aktuellen räumlichen Leitbildern kompakte Raumstrukturen angestrebt; 36 Prozent streben polyzentrische Strukturen an, 17 Prozent setzen auf axiale räumliche Entwicklungen, und 18 Prozent der räumlichen Leitbilder sind räumlich nicht zuzuordnen. In keiner Stadt bestehen Leitbilder mit dem Ziel gering verdichteter Raumstrukturen.

Tabelle 1: Räumliche Leitbilder nach Stadtgrößenklassen\*

Stadtgröße in Einwohnern	Städte mit Leitbild	Räumliche Elemente			
		kompakt	polyzentrisch	axial	nicht zuzuordnen
50 000–100 000	35	12,0	10,5	4,5	8,0
	<u>100,0</u>	<u>34,3</u>	<u>30,0</u>	<u>12,9</u>	<u>22,9</u>
100 000–250 000	27	7,5	11,5	5,0	3,0
	<u>100,0</u>	<u>27,8</u>	<u>42,6</u>	<u>18,5</u>	<u>11,1</u>
250 000–500 000	10	2,5	3,0	2,5	2,0
	<u>100,0</u>	<u>25,0</u>	<u>30,0</u>	<u>25,0</u>	<u>20,0</u>
500 000–...	5	0,8	2,3	0,8	1,0
	<u>100,0</u>	<u>16,7</u>	<u>46,7</u>	<u>16,7</u>	<u>20,0</u>
Alle Städte	77	22,8	27,3	12,8	14,0
	<u>100,0</u>	<u>29,6</u>	<u>35,5</u>	<u>16,7</u>	<u>18,2</u>

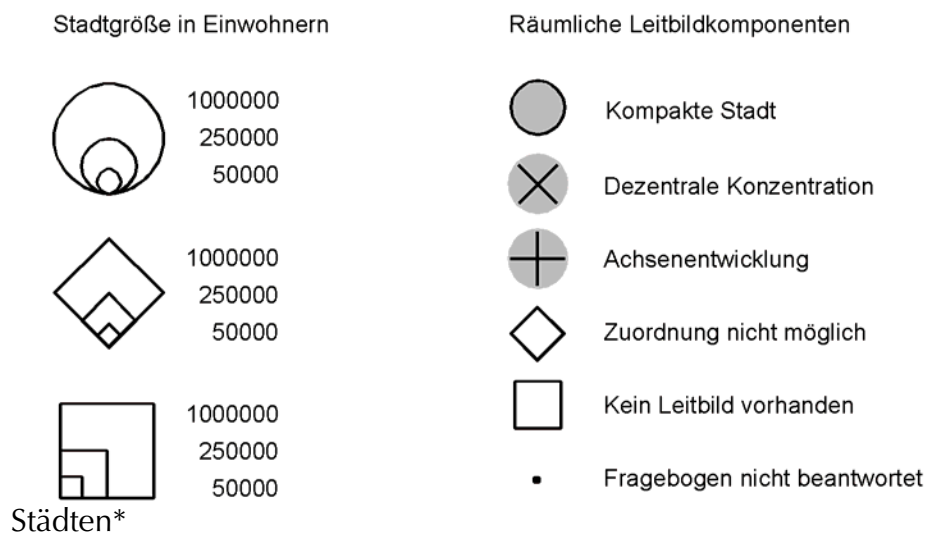
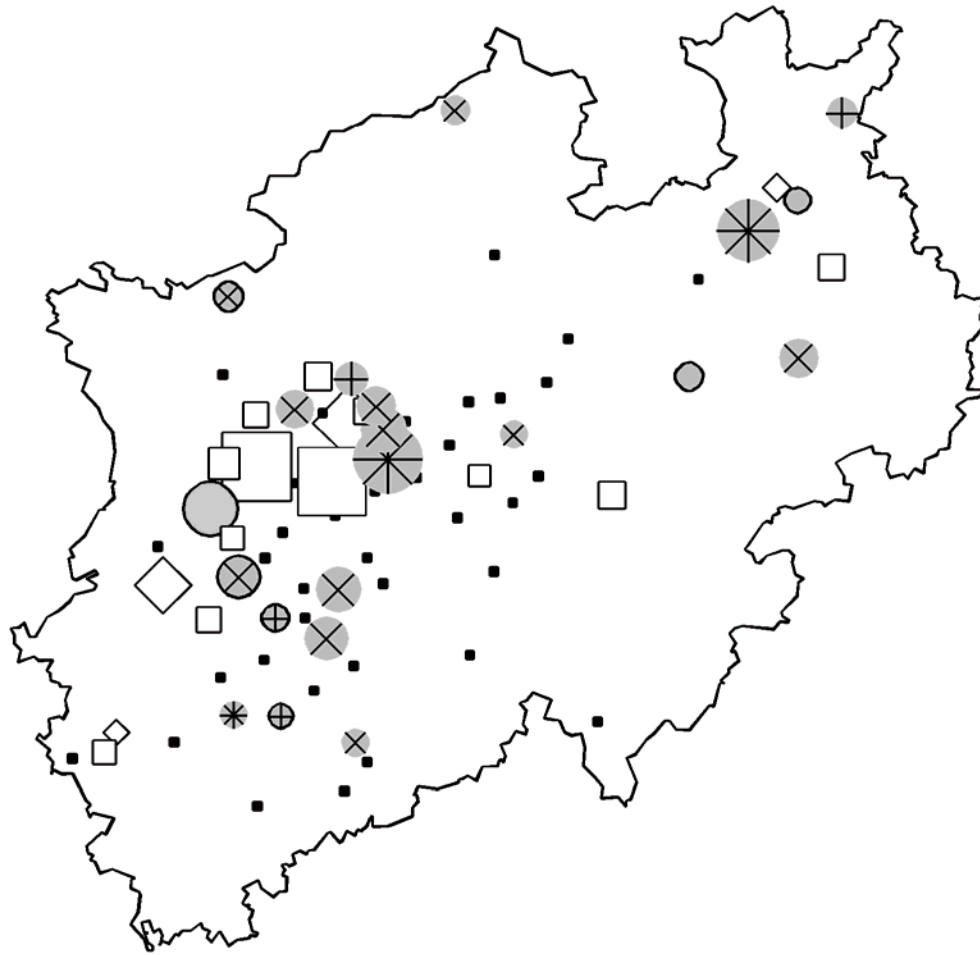
Absolute Angaben: Anzahl Städte (Aufteilung einer Stadt auf mehrere räumliche Elemente möglich);  
relative Angaben: Anzahl Städte mit Leitbild in Stadtgrößenklasse = 100.

\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Eindeutig ablesbar sind die Präferenzen für bestimmte raumstrukturelle Grundtypen nach Stadtgrößenklassen. Je kleiner eine Stadt ist, desto eher setzt sie auf kompakte Leitbilder, je größer eine Stadt ist, desto wahrscheinlicher sind polyzentrische oder axial orientierte räumliche Leitbilder. Zudem ergeben sich auch räumliche Differenzierungen. Demnach sind in den neuen Ländern, in denen fast alle Leitbilder auch räumlich zuzuordnen sind, sowohl die kompakten als auch die polyzentrischen Leitbilder über-

proportional vorhanden, während die raumstrukturellen Leitbildkomponenten der Städte in den alten Bundesländern insgesamt in etwa dem Durchschnitt entsprechen.

Abbildung 4: Räumliche Komponenten von Leitbildern in nordrhein-westfälischen

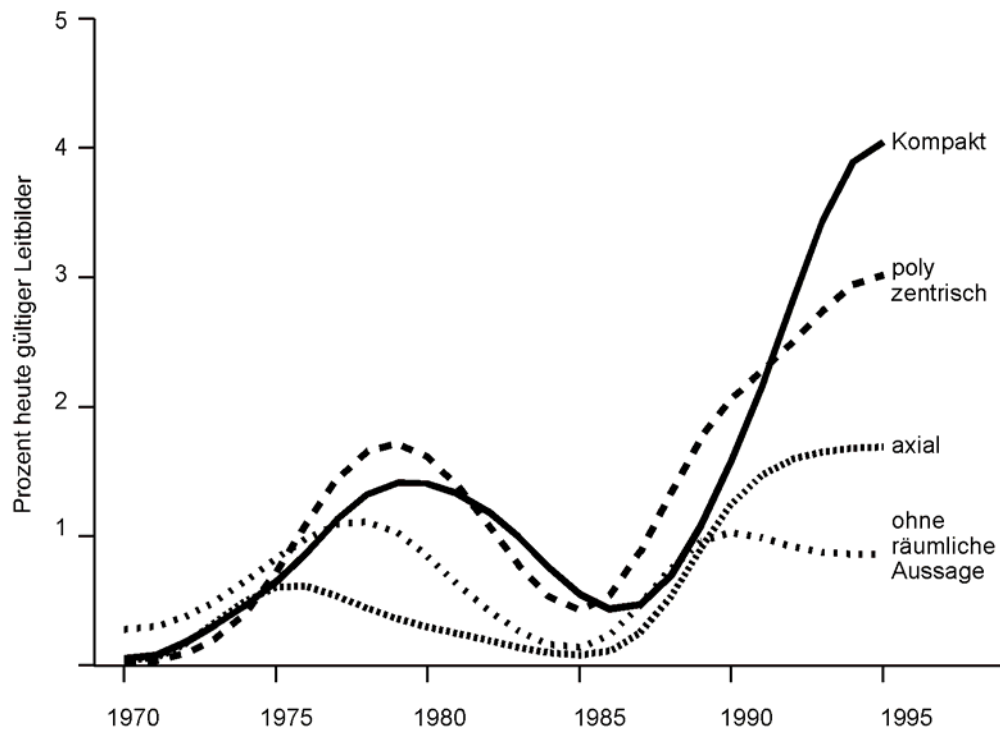


\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Abbildung 4 zeigt beispielhaft die raumstrukturellen Komponenten der Leitbilder für die Städte des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. In diesem dichtbesiedelten Bundesland mit einer vergleichsweise hohen Anzahl von Städten überwiegen mit 46 Prozent polyzentrische Leitvorstellungen. Als typisches Beispiel hierzu mag das im Fragebogen folgendermaßen formulierte Leitbild der Stadt Bottrop zitiert werden: „Zentralörtliche Gliederung mit Stadtzentrum, Nebenzentren und Versorgungsschwerpunkten; Entwicklung der Siedlungsschwerpunkte“. Kompakte Elemente der räumlichen Leitbilder finden sich nur in 20 Prozent der nordrhein-westfälischen Städte. Kompakte Leitbilder ohne weitere raumstrukturierende Komponenten werden nur sehr selten formuliert, eine der wenigen Ausnahmen bildet die Stadt Lippstadt: „Kompakte und konzentrische Entwicklung um den historischen Ortskern“. Achsenmodelle werden mit 18 Prozent ebenso häufig angestrebt, beispielsweise für Marl: „Durch Großchemie und Bergbau begründete Industrialisierung wird städtebaulich gefasst durch bandartige Entwicklungszonen mit vergleichsweise klarer Trennung (bzw. Gliederung) von Wohnen und Arbeiten, verbunden durch Verkehrsleitachsen, durchzogen von großzügigen Grünachsen, umgeben von Freiraum mit hohem Freizeit- und Erholungs- sowie naturhaushaltlichen Wert.“ Das Beispiel Nordrhein-Westfalens macht aber auch deutlich, dass nur sehr wenige Städte ausschließlich einen der räumlichen Leitbildgrundtypen in ihren Konzepten verfolgen. Häufiger anzutreffen ist die Kombination von zwei oder allen drei räumlichen Leitbildelementen in einer Stadt.

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

Abbildung 5: Entstehungsjahre und raumstrukturelle Elemente heutiger räumlicher Leitbilder\*



\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Lässt sich die in der Fachdiskussion der letzten Jahre zu konstatierende Verschiebung der präferierten Leitbilder von kompakten zu polyzentrischen Leitbildern in der Planungspraxis ablesen? Abbildung 5 zeigt analog zu Abbildung 3 die Entstehungsjahre heute relevanter Leitbilder nach raumstrukturellen Komponenten. Zunächst lässt sich feststellen, dass alle Leitbilder dem zuvor beschriebenen generellen Trendverlauf der Entstehungsjahre mit einer Spitze zu Beginn der 80er-Jahre, einem Einbruch in den 80er-Jahren und einer deutlichen Zunahme in den 90er-Jahren folgen. Eine nähere Betrachtung offenbart jedoch, dass

- sich die kompakte Entwicklungen anstrebenden Leitbilder in den 90er-Jahren deutlich nach oben von den anderen Leitbildern absetzen;
- polyzentrische Leitbilder zunächst Ende der 80er-Jahre präferiert wurden, sich jedoch in den letzten Jahren nicht durchsetzen konnten;
- axial orientierte Leitbilder in den 70er- und 80er-Jahren praktisch keine Bedeutung hatten, aber in den 90er-Jahren eine Rückbesinnung auf die Entwicklungspotenziale schienengebundener ÖPNV-Achsen stattgefunden hat; die Bedeutung axialer Leitbilder bleibt jedoch deutlich hinter kompakten oder polyzentrischen Raumstrukturierungen zurück;
- Leitbilder ohne räumliche Aussagen kein besonderes Phänomen der 90er-Jahre darstellen, sondern dass solche heute gültigen, räumlich indifferenten Leitbilder vielfach schon seit den 70er-Jahren existieren.

Von den vor 1970 entstandenen räumlichen Leitbildern, die in etwa zehn Prozent der Städte mit Leitbildern vorliegen, hat fast die Hälfte Elemente der polyzentrischen Stadt. Diese stammen zumeist aus den 50er-Jahren. Fast ein Drittel hat Elemente axialer Entwicklung, diese Leitbilder stammen zumeist aus den 20er-Jahren. Die kompakte Stadt spielt fast keine Rolle in diesen sehr alten, aber heute noch relevanten Leitbildern.

### 3. Soziale und ökologische Aspekte

Die aktuellen räumlichen Leitbilder enthalten neben den mehr oder weniger genau

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

#### *4. Umsetzung räumlicher Leitbilder*

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

Die räumlichen Leitbilder werden zu einem relativ hohen Teil in verbindlichen räumlichen Plänen oder Programmen aufgenommen. Der Flächennutzungsplan, in nahezu allen Städten vorhanden, ist dabei das wichtigste Planwerk zur planerischen Verankerung der Leitbilder. Allerdings wurden nur 72 Prozent der historischen Leitbilder auch tatsächlich in die jeweiligen Flächennutzungspläne aufgenommen. Bei den aktuellen Leitbildern liegt dieser Wert mit 69 Prozent noch etwas niedriger, weitere 27 Prozent der Städte planen aber eine Einbindung für die Zukunft. Im Vergleich zu den früheren Leitbildern werden aktuelle Leitbilder häufiger in Stadtentwicklungsplänen oder -programmen aufgenommen bzw. sollen aufgenommen werden; dies ist vor allem auf die zuvor festgestellte Bedeutungssteigerung der Stadtentwicklungsplanung zurückzuführen. Auch für die anderen Planwerke lässt sich eine steigende Tendenz der Verankerung der räumlichen Leitbilder feststellen. In welcher Form diese Aufnahme geschieht, in Form räumlich präziser Umsetzungen der eher abstrakt formulierten Leitbilder oder in Form von räumlich nicht definierten Zielformulierungen kann jedoch an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

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

*Generelle Umsetzungsprobleme* sind unabhängig von der konkreten Ausformung des Leitbilds. Sie beruhen im Wesentlichen auf den folgenden, von den Befragten genannten Interessens- oder Zielkonflikten:

- Kommunalpolitiker verfolgen häufig andere Ziele als die in den Leitbildern formulierten. Sie wollen sich nicht binden lassen, sind politisch nachgiebig und betreiben im stadtreionalen Zusammenhang Kirchturmspolitik für ihren Stadtteil bzw. ihre Kommune. Langfristige räumliche Planung steht hierbei deutlich im Widerspruch zu kurzfristig orientierten Interessen, die kurzfristige politische Entscheidungen bewirken.
- Fachplanung wird entsprechend ihren eigenen Zielen entwickelt sowie implementiert und lässt sich nicht in strategische Planung einbinden. Die Komplexität der Verwaltungsebenen und Ressortegoismen führen zu Abstimmungsproblemen innerhalb der Kommunalverwaltung.
- Umlandgemeinden haben zunächst ein Interesse an ihrer eigenen Entwicklung.

Dies führt mit einer großzügigen Angebotsplanung zu nicht leitbildgerechten Entwicklungen an den Rändern von Stadtregionen.

- Grundstückseigentümer und Investoren wollen häufig ungeeignete Standorte entwickeln oder spekulieren auf Bodenpreissteigerungen und blockieren so als sinnvoll erachtete Maßnahmen.
- Ein grundsätzlicher Zielkonflikt besteht zwischen den ökologischen und sozialen Ansprüchen. Während einerseits der Freiraum im Umland geschont werden soll, sind andererseits bezahlbare Bodenpreise für viele Haushalte mit dem Wunsch nach einem Eigenheim nur noch dort zu finden. Dem so entstehenden Siedlungsdruck im Umland wird dann häufig nachgegeben.

*Spezifische Umsetzungsprobleme* beruhen auf den jeweils formulierten Zielen der Leitbilder. Allen in den Städten relevanten Leitbildern ist gemeinsam, dass sie die Zersiedlung durch höher verdichtete Raumstrukturen verhindern wollen. Dies stößt jedoch auf erhebliche Barrieren und gegenläufige räumliche Entwicklungen:

- Die Mobilisierung innerstädtischer Flächenreserven ist vielfach sehr schwierig. Interessen der Grundstückseigentümer, Bodenspekulation oder die lange Zeit ungeklärten Alteigentümersprüche in den neuen Bundesländern werden als wesentliche Barrieren für die Umsetzung kompakter Elemente der räumlichen Leitbilder angesehen.
- Ein erhöhter Planungs-, Verhandlungs- und Managementaufwand ist für die Implementierung von höher verdichteten Leitbildern notwendig. So schrieb ein Stadtplaner: „Die Durchsetzung von Innenentwicklung und Nutzungsmischung ist mit erhöhtem Planungsaufwand bei schrumpfenden Personalressourcen verbunden.“
- Einzelhandelsgroßprojekte an nicht integrierten Standorten untergraben polyzentrische Siedlungskonzepte. Durch die Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ werden vor allem die kleineren Nebenzentren beeinträchtigt, weniger die Innenstädte.
- Bürgerinitiativen organisieren zunehmend Widerstand gegen Nachverdichtungen oder Arrondierungen der Siedlungsflächen in ihrer Nachbarschaft.

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

### *5. Wirkung auf räumliche Entwicklung*

Können räumliche Leitbilder bei derartigen Implementierungsproblemen überhaupt Wirkungen im Stadtraum entfalten? Die Befragten konstatieren zunächst einen deutlichen Einfluss der räumlichen Leitbilder auf die kommunalen Planwerke. Die Wirkungen sind am deutlichsten im Bereich der Flächennutzungsplanung: Vier von fünf aktuellen räumlichen Leitbildern wird dort ein starker Einfluss zugesprochen. Etwas geringer ist die Wirkung auf Stadtentwicklungs- und Freiraumplanung. Jedes zweite räumliche Leitbild hat starke Wirkung auf die Bereiche Verkehrsplanung, Wohnungs- und Gewerbeplanung. Der Einfluss der Leitbilder auf überkommunale Planungen wie die Regional- bzw. Gebietsentwicklungsplanung oder neuere Formen interkommunaler Kooperation ist bei den aktuellen Leitbildern deutlich ablesbar. Für fast alle Planungsbereiche lässt sich feststellen, dass die Wirkungen heutiger Leitbilder höher eingeschätzt werden als die der früheren Leitbilder.

Eine zusammenfassende Wertung der Wirkung räumlicher Leitbilder auf die tatsächliche Stadtentwicklung beinhaltet Tabelle 2. Obwohl der Einfluss auf die verschiedenen Planungsbereiche von den früheren zu den jetzt relevanten Leitbildern gestiegen ist, wird die Prägung der räumlichen Stadtstruktur durch die Leitbilder heute geringer ein-

geschätzt als in der Vergangenheit. Während frühere Leitbilder noch zu 58 Prozent eine direkte räumliche Wirkung erzielen konnten, trifft dies heute nur noch für 49 Prozent zu. Gleichzeitig sind aber die indirekten Wirkungen von 18 auf 29 Prozent gestiegen. Erstaunlich ist, dass in 14 Prozent der Städte die Entwicklung der Stadtstruktur trotz vorhandenem Leitbild unabhängig von diesem vonstatten gegangen ist. Dieser Anteil ist für die aktuellen Leitbilder auf lediglich drei Prozent zurückgegangen. Für jedes fünfte Leitbild konnten hinsichtlich der Wirkungen auf die räumliche Stadtentwicklung noch keine Angaben gemacht werden. Dies beruht vor allem darauf, dass eine Vielzahl heutiger Leitbilder erst vor kurzer Zeit entstanden ist.

Tabelle 2: Wirkung vorhandener räumlicher Leitbilder auf die tatsächliche Stadtentwicklung\*

Stadtgröße in Einwohnern	Frühere Leitbilder prägten die räumliche Stadtstruktur				Aktuelles Leitbild prägt räumliche Stadtstruktur			
	direkt	indirekt	nicht	k.A.	direkt	indirekt	nicht	k.A.
50 000–100 000	19,0	8,0	3,0	2,0	18,7	8,7	1,7	6,0
	<u>59,4</u>	<u>25,0</u>	<u>9,4</u>	<u>6,3</u>	<u>53,3</u>	<u>24,8</u>	<u>4,8</u>	<u>17,1</u>
100 000–250 000	14,5	2,5	5,0	2,0	11,8	7,8	0,3	7,0
	<u>60,4</u>	<u>10,4</u>	<u>20,8</u>	<u>8,3</u>	<u>43,8</u>	<u>29,0</u>	<u>1,2</u>	<u>25,9</u>
250 000–500 000	5,0	2,0	0,0	2,0	3,5	4,0	0,5	2,0
	<u>55,6</u>	<u>22,2</u>	<u>0,0</u>	<u>22,2</u>	<u>35,0</u>	<u>40,0</u>	<u>5,0</u>	<u>20,0</u>
500 000–...	3,3	0,3	2,3	1,0	3,5	1,5	0,0	0,0
	<u>47,6</u>	<u>4,8</u>	<u>33,3</u>	<u>14,3</u>	<u>70,0</u>	<u>30,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>
Alle Städte	41,8	12,8	10,3	7,0	37,5	22,0	2,5	15,0
	<u>58,1</u>	<u>17,8</u>	<u>14,3</u>	<u>9,7</u>	<u>48,7</u>	<u>28,6</u>	<u>3,2</u>	<u>19,5</u>

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

\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Bei einer Differenzierung der Wirkungen nach der Stadtgröße ergeben sich für die historischen Leitbilder keine besonders großen Unterschiede. Die Intensität der Prägung der räumlichen Stadtentwicklung schien mehr oder weniger unabhängig von der Stadtgröße zu sein. Demgegenüber scheinen die aktuellen räumlichen Leitbilder in den kleineren Städten wirksamer als in größeren zu sein. Eine Ausnahme bilden lediglich die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern, in denen räumliche Leitbilder ebenfalls sehr direkt Einfluss ausüben.

Eine eindeutige Aussage zur tatsächlichen räumlichen Wirkung von Leitbildern in den Städten Deutschlands ist aufgrund der Befragung nicht möglich. Die Wertungen der Stadtplanerinnen und Stadtplaner sind diesbezüglich sehr heterogen. Um dies zu verdeutlichen, werden nachfolgend typische Zitate für verschiedene Wirkungsgrade räumlicher Leitbilder präsentiert:

– *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung sind nahezu überflüssig:* „Die Wirkung

des formalen Leitbildes der Stadtentwicklungsplanung ist gering. Es wird so gut wie nie zitiert. Ursache ist unter anderem die mangelnde Konkretheit und Nachvollziehbarkeit.“

- *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung werden unterlaufen:* „Die Leitbilder wurden früher stärker umgesetzt. Heute ist die Kommunalpolitik versucht, tagesaktuellen Problemen schnelle Lösungen bereiten zu wollen. Dabei werden zum Teil Entscheidungen getroffen, die das Leitbild außen vor lassen, um später mühsam zu korrigieren.“
- *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung folgen der ohnehin ablaufenden Entwicklung:* „Stadtentwicklung und räumliche Leitbilder waren weitgehend deckungsgleich.“
- *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung können begrenzt steuern:* „Räumliche Entwicklung wird nur in geringem Maße durch Planungshandeln beeinflusst, doch dieser kleine, planerisch beeinflusste Teil ist deutlich von solchen Leitbildern geprägt.“
- *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung können integrieren:* „Leitbilder sind sinnvoll und notwendig, um Planungen der Fachbereiche im Sinne einer Gesamtplanung zu koordinieren und aufeinander abzustimmen und zur Vermittlung der Planung an Bürger und andere Betroffene.“
- *Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung können prägen:* „Ein Leitbild, entwickelt aus der besonderen Lage und räumlichen Vorgabe (*genius loci*), ist Voraussetzung, um einer Stadt eine unverwechselbare Struktur und ein eigenes Gesicht zu geben.“

#### IV

### *Neue Leitbilder für die räumliche Stadtstruktur?*

Moderne Stadtentwicklung und deren planerische Steuerung ist immer von städtebaulichen Leitbildern wie der Gartenstadt, der autogerechten Stadt oder der kompakten Stadt beeinflusst worden. Seit einigen Jahren beherrscht das Leitbild der „nachhaltigen Stadt“ die Stadtentwicklungsdiskussion. Für dieses Leitbild gibt es zwar Ziele und Prinzipien, es fehlt jedoch eine Definition im Sinne einer raumstrukturellen Konzeption. Daher soll nun eine Annäherung an ein unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten vertretbares neues Leitbild der räumlichen Stadtentwicklung für deutsche Städte versucht werden. Dazu wurden die leitenden Stadtplanerinnen und Stadtplaner nach ihrer persönlichen Fachmeinung gefragt. Sie wurden gebeten, über ihre konkrete städtische Situation hinaus zu abstrahieren, um so zu allgemeingültigen Aussagen über nachhaltig sinnvolle räumliche Stadtstrukturen zu gelangen.

Fast alle befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner sehen räumliche Leitbilder als notwendige Voraussetzung für zukünftige Stadtentwicklung an. Die Meinungen sind allerdings geteilt, ob der Einfluss auf die verschiedenen Planwerke direkt (40 Prozent) oder über Diskursprozesse eher indirekt (49 Prozent) sein sollte. Die Befragten betonen die wichtige Rolle von räumlichen Leitbildern als Instrument kommunikativer und kooperativer Planung<sup>13</sup>. Räumliche Leitbilder „dienen damit der fachlichen und politischen Standortbestimmung ebenso wie der strategischen Positionierung von Maßnah-

---

<sup>13</sup> Vgl. auch *Klaus-Dieter Schnell und Martin Walser*, Räumliche Leitbilder. Hilfestellung zur Kommunikation und Kooperation, in: *RaumPlanung*, Heft 71 (1995), S. 267 ff.



men und Projekten. Im Mittelpunkt steht also die Kommunikationsfunktion ...<sup>14</sup>.

### 1. Vier Leitbilder zur Auswahl

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

- Die *kompakte Stadt* greift das Argument auf, dass aus Umweltgesichtspunkten, insbesondere aus Gründen des zu reduzierenden Freiraumverbrauchs, die Städte als hochverdichtete Einheiten zu organisieren sind. Die kompakte und durchmischte Stadt soll gleichzeitig zur „Stadt der kurzen Wege“ führen<sup>15</sup>.
- Die *polyzentrische Stadt* reflektiert das Konzept der Gartenstadt bzw. das heute in Deutschland propagierte Leitbild der dezentralen Konzentration<sup>16</sup>. Es ist der Versuch, die Suburbanisierung räumlich einzugrenzen und auf ausgewählte Standorte zu konzentrieren.
- Die *Stadt im Park* ist ein positives Leitbild für die fortschreitende Suburbanisierung. Die Stadt im Park stellt ein Leitbildszenario für das Konzept der „Middle Landscape“<sup>17</sup> bzw. der „Zwischenstadt“<sup>18</sup> dar. Sie greift dabei auf Elemente zurück, wie sie etwa im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscherpark entwickelt wurden, und definiert so die „Zwischenstadt als vielfältiges Nutzungsangebot“<sup>19</sup>.
- Die *alternative Stadtstruktur* schließlich konnte bei Unzufriedenheit der Befragten mit den zuvor skizzierten Leitbildern von ihnen selbst entworfen werden.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Stadtplaner konnte bei den drei vorgegebenen Alternativen ein ihrer Meinung nach angemessenes Leitbild für die zukünftige Stadtentwicklung identifizieren. 18 Stadtplaner entwickelten jedoch ein weiteres, mehr oder weniger ausformuliertes Leitbild. Dies waren fast immer Variationen oder Kombinationen der drei vorgegebenen Leitbilder. Einige der Stadtplaner verbanden Elemente der kompakten mit der polyzentrischen Stadt und entwarfen so eine polyzentrische Stadt mit einem sehr starken Zentrum. Andere zogen Elemente der Stadt im Park zu den beiden höher verdichteten Leitbildern und entwickelten eine mono- oder polyzentrische Stadt, welche von einer Stadt im Park eingeschlossen war.

---

<sup>14</sup> Heidede Becker, Städtebau zur Sprache bringen – Leitbildentwicklung und -umsetzung in Deutschland, in: Becker u.a. (Fn. 1), S. 472.

<sup>15</sup> Johann Jessen, Führt das städtebauliche Leitbild der kompakten und durchmischten Stadt zur Stadt der kurzen Wege?, in: Michael Bose (Hrsg.), Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Kritische Betrachtungen neuer Leitbilder, Konzepte, Kooperationsstrategien und Verwaltungsstrukturen für Stadtregionen, Dortmund 1997 (Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9), S. 77 ff.

<sup>16</sup> Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1993.

<sup>17</sup> Peter G. Rowe, Making a Middle Landscape. Cambridge, MA 1991.

<sup>18</sup> Thomas Sieverts, Zwischenstadt zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig und Wiesbaden 1997 (Bauwelt Fundamente 118).

<sup>19</sup> Thomas Sieverts, Gute Chancen für eine zeitgemäße Urbanität, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Standorte. Jahrbuch Ruhrgebiet 1997/98, Essen 1998, S. 19 ff.

## 2. Leitbildpräferenzen der Planungsexperten

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

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

Viele der Befragten merkten an, dass das geeignete Leitbild von der Stadtgröße abhängig sei. Demnach wäre die kompakte Stadt eher für kleine und mittlere Städte geeignet, während die polyzentrische Stadt das ideale Modell für Großstädte ist.

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

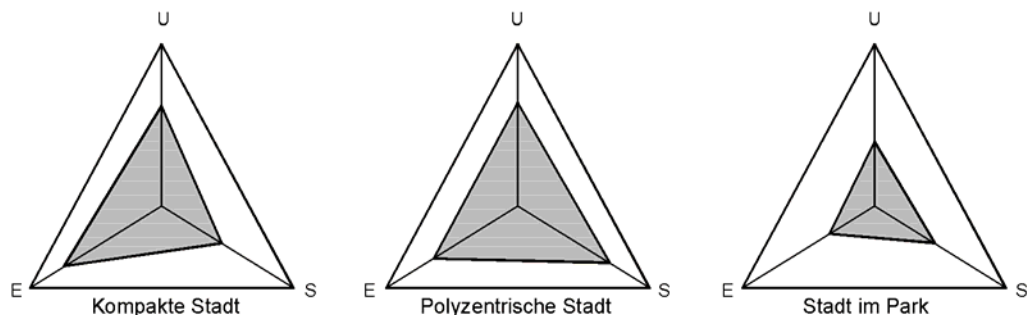
- Gegen die kompakte Stadt wurde ihre geringe Durchsetzbarkeit und Akzeptanz bei Politik und Bevölkerung angeführt. Zudem werden aufgrund der hohen Dichten eine Verschlechterung der Wohnqualität mit verstärkten sozialräumlichen Segregationsprozessen und eine Verschärfung der Immissionsprobleme erwartet. Eine Lösung der Verkehrsproblematik durch die kompakte Stadt wird infrage gestellt.
- Die polyzentrische Stadt wurde in geringerem Umfang kritisiert. Sie führt mit ihrer räumlichen Arbeitsteilung zu einer Schwächung der City und großen Konkurrenzkämpfen zwischen den Zentren bei gleichzeitig hohen Infrastrukturkosten. Trotz

hohem Flächenverbrauch kann sie den Trend zur Suburbanisierung nicht stoppen. Die Vermeidung des motorisierten Individualverkehrs wird als unrealistische Hoffnung eingestuft.

- Die Stadt im Park erfuhr die umfangreichste und heftigste Kritik. Sie führt mit ihren dispersen Raumnutzungen zu hohem Flächenverbrauch und hohem Verkehrsaufwand. Das Vorhalten der benötigten Infrastruktur ist nicht finanzierbar. Immobiler und sozial schwache Gruppen werden durch die elitären Wohnformen dieser Siedlungsorganisation benachteiligt. Sie verlässt mit ihrem Verlust an Urbanität den Pfad historischer Stadtentwicklung: „Stadt ist das Gegenteil von Park.“

Abbildung 6 visualisiert eine zusammenfassende Bewertung der drei räumlichen Leitbilder unter Bezugnahme auf die drei Komponenten der Nachhaltigkeit: ökonomische Effizienz (E), Umweltverträglichkeit (U) und Sozialverträglichkeit (S). Je weiter die Spitzen des schraffierten Innendreiecks in die Ecken des Außendreiecks reichen, desto höher wurden diese Aspekte der Nachhaltigkeit bewertet; je größer die aufgespannte Fläche des Innendreiecks ist, desto höher ist die Gesamtbewertung des Leitbilds. Deutlich wird, dass die Planungsexpertinnen und -experten die polyzentrische Stadt wegen ihrer Ausgeglichenheit auf hohem Niveau bezüglich der drei Nachhaltigkeitskomponenten als geeignetes räumliches Leitbild präferieren. Die polyzentrische Stadt erhält allerdings nur für Umwelt- und Sozialverträglichkeit die besten Noten; in Bezug auf ökonomische Effizienz schätzen die Stadtplaner die kompakte Stadt günstiger ein. Die kompakte Stadt fällt deutlich bei der Sozialverträglichkeit zurück. Die Stadt im Park kann in keinem Bereich an die Werte der polyzentrischen Stadt heranreichen und scheint kein geeignetes Modell zum Erreichen von Nachhaltigkeitszielen zu sein.

Abbildung 6: Bewertung räumlicher Leitbilder nach ökonomischer Effizienz (E), Umweltverträglichkeit (U) und Sozialverträglichkeit (S)\*



\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Die befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner nehmen so mit ihrer Präferenz eine eher pragmatische Position in der Tradition der europäischen Stadt ein. Sie sehen verdichtete räumliche Stadtstrukturen als geeignet zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen an, wählen aber aufgrund günstigerer Implementierungsmöglichkeiten überwiegend die polyzentrische Stadt als zu verfolgendes Stadtstrukturmodell.

V

### Fazit

Die Ergebnisse der vorgestellten Befragung stellen ein repräsentatives Meinungsbild der

deutschen Stadtplanungspraxis zur planungspraktischen Bedeutung räumlicher Leitbilder und zu Fragen zukünftiger sozial und ökologisch orientierter Stadtentwicklung und deren Unterstützung durch räumliche Leitbilder dar.

Es konnte belegt werden, dass räumliche Leitbilder nicht nur in der akademischen Diskussion und als Thema städtebaulicher Workshops und Kongresse, sondern auch in der kommunalen Planungspraxis wieder stark an Bedeutung gewonnen haben. „Ohne gemeinsames Bild der Stadt ist eine zusammenhängende Stadtpolitik offensichtlich auf Dauer nicht möglich. Es bedarf zumindest eines gemeinsamen *räumlichen* Nenners der verschiedenen Ressorts einer Stadtregierung, der Wissenschaften, die sich über Stadt verständigen wollen, der verschiedenen Fachplaner, die jeweils an einzelnen Teilen und Elementen der Stadt arbeiten, und nicht zuletzt der Investoren, die immer mehr Aufgaben der Stadtentwicklung übernehmen.“<sup>20</sup>

Allerdings ist eine räumlich präzise Formulierung von Leitbildern in der heutigen kommunalen Planungspraxis nur selten anzutreffen. Zum Teil werden gegenläufige räumliche Konzepte wie z.B. die gleichzeitige Innen- und Außenentwicklung in einem einzigen Leitbild benannt. Zudem existieren zahlreiche Leitbilder ohne wirkliche raumstrukturelle Aussagen. „Städtebauliche Leitbilder haben heute ihre scharfen Konturen verloren. Das Spektrum dessen, was unter ‚Leitbild‘ firmiert, reicht vom synonymen Gebrauch für Ziele, Prinzipien und Konzepte von Städtebau, Stadtplanung und Raumordnung über die bloße Etikettierung ohnehin ablaufender Trends und die Formulierung pathetischer Leitformeln mit missionarischem Gehalt bis zum Motivangebot für Imagepflege und Public Relations- Strategien.“<sup>21</sup>

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

Der konstatierte Bedeutungszuwachs strategischer Stadtplanung beinhaltet die Chance, nachhaltigkeitsorientierte räumliche Zielvorstellungen in die kommunale Praxis einzubetten. Von den befragten Stadtplanerinnen und Stadtplanern werden die drei Zielbereiche nachhaltiger Entwicklung – Umweltverträglichkeit, Sozialverträglichkeit und ökonomische Effizienz – als die wichtigsten gesellschaftspolitischen Ziele für ihr Handeln akzeptiert. Die Äußerungen der Befragten zu den kommunalen Abwägungsprozessen, insbesondere im politischen Raum, zeigen jedoch, dass ein gerechter Ausgleich zwischen den drei Komponenten der Nachhaltigkeit oder gar ein Primat ökologischer Ziele – wie im städtebaulichen Bericht der Bundesregierung gefordert<sup>22</sup> – in der Praxis eher selten vorkommt. Nach wie vor bestimmen Partikularinteressen kommunale Entscheidungen zur räumlichen Entwicklung. Wenn nachhaltige Stadtentwicklung nicht

---

<sup>20</sup> Sieverts (Fn. 4), S. 29.

<sup>21</sup> Becker u.a. (Fn. 3), S. 13.

<sup>22</sup> Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. Städtebaulicher Bericht, Bonn 1996.

eine Worthülse bleiben soll, mit der man alles begründen kann, ist hier eine klare Umkehr notwendig, einhergehend mit einer klaren Formulierung räumlicher Leitbilder, da „die städtebaulichen Leitbilder die gebauten gesellschaftlichen Ideen darstellen“<sup>23</sup>.

Die relativ schwache Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte in der Stadtplanungspraxis lässt sich auch aus der vorherrschenden Unsicherheit bezüglich der geeigneten räumlichen Struktur einer nachhaltigen Stadt begründen. Zwar präferieren die Befragten mit sehr großer Mehrheit verdichtete Stadtstrukturen, hierunter wird aber im Einzelfall völlig Unterschiedliches verstanden. An dieser Stelle ist die raumbezogene Wissenschaft gefragt. Sie muss Antworten darauf geben, welche räumlichen Stadtstrukturen nachhaltiger sind als andere. Erste Studien hierzu existieren zwar bereits, z.B. empirische Studien zu den verkehrlichen Wirkungen verschiedener Siedlungsformen<sup>24</sup> oder Simulationen der Auswirkungen von Strategien zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Verkehrsnachfrage mittels integrierter Flächennutzungs- und Verkehrsmodelle<sup>25</sup>, es besteht allerdings noch ein erheblicher Forschungsbedarf.

Aber selbst wenn geeignete räumliche Strukturen für eine nachhaltige Stadtentwicklung definiert werden könnten, ist offen, ob diese auch tatsächlich implementiert würden. Neben dem Handeln der politischen Akteure ist das räumliche Verhalten der Haushalte und Unternehmen entscheidend. Die Befragung erbringt deutlich, dass die alleinige Hoffnung auf einen Bewusstseinswandel mit einer entsprechenden Verhaltensänderung nicht ausreicht. Vielmehr müssen auf den staatlichen und überstaatlichen Ebenen die Rahmenbedingungen im Bereich des Bodenrechts und der Verkehrskosten so verändert werden, dass die Maßnahmen der Stadtplanung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wirksamer werden können.

## Zusammenfassung

### Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis

Die Zahl wissenschaftlicher Tagungen und einschlägiger Veröffentlichungen, die die Suche nach Orientierungen für die räumliche Entwicklung der Stadt thematisieren, ist stark gestiegen. Ziel des Beitrags ist es, die tatsächliche Bedeutung räumlicher Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis in Deutschland sowie die Positionen leitender Stadtplanerinnen und Stadtplaner zu räumlichen Leitbildern aufzuzeigen. Auf der Basis einer empirischen Untersuchung in 110 deutschen Mittel- und Großstädten wird dargestellt, in welchem Umfang räumliche Leitbilder benutzt werden, welche raumstrukturellen Aussagen sie treffen, wie und mit welchen Problemen sie umgesetzt werden und welche räumlichen Wirkungen sie entfalten.

Räumliche Leitbilder existieren in 70 Prozent der Städte. Ein Großteil der aktuellen Leitbilder ist in den 90er-Jahren entstanden, sodass von einer Renaissance der räumli-

---

<sup>23</sup> Christiane Thalgott, zitiert nach Becker u.a. (Fn. 1), S. 89.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Apel u.a. (Fn. 7); Christian Holz-Rau, Siedlungsstruktur und Verkehr, Bonn 1997 (Materialien zur Raumentwicklung, Bd. 84); Christian Holz-Rau und Eckhard Kutter, Verkehrsvermeidung, Siedlungsstrukturelle und organisatorische Konzepte, Bonn 1995 (Materialien zur Raumentwicklung, Bd. 73); Andreas Kagermeier, Siedlungsstruktur und Verkehrsmobilität. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Südbayern, Dortmund 1997.

<sup>25</sup> Vgl. z.B. LT, ME&P, MECSA, IRPUD, TRT, SPARTACUS: System for Planning and Research in Towns and Cities for Urban Sustainability. Final Report. European Commission Environmental and Climate Research Programme, Helsinki 1998 (abrufbar unter <http://www.ltcon.fi/spartacus/>); ebenso Wegener (Fn. 8).

chen Leitbilder in Deutschland gesprochen werden kann. Allerdings ist eine räumlich präzise Formulierung von Leitbildern in der heutigen kommunalen Planungspraxis nur selten anzutreffen. Die Leitbilder werden sehr häufig in verbindliche kommunale Planwerke aufgenommen; zugleich werden aber von fast allen Städten erhebliche Implementierungsprobleme berichtet. In dem Beitrag wird auch referiert, welche räumlichen Stadtstrukturen aus der Sicht der Praxis als geeignet angesehen werden, den gesellschaftspolitischen Zielen der ökonomischen Effizienz, sozialen Gerechtigkeit und ökologischen Nachhaltigkeit gerecht zu werden, und welche nicht. Aus drei vorgegebenen Leitbildern wurde die *polyzentrische Stadt* von der Hälfte der Befragten als geeignetes räumliches Leitbild für eine nachhaltige Stadtentwicklung gewählt. Die *kompakte Stadt* wird aufgrund der hohen Implementierungsprobleme nur von einem Viertel favorisiert, eine gering verdichtete *Stadt im Park* scheint kein akzeptables Modell zum Erreichen von Nachhaltigkeitszielen zu sein.

### *Summary*

#### Spatial models in municipal planning practice

The number of scientific conferences and specialist publications dealing with the search for direction in spatial urban development has grown considerably. This article aims to show the true significance of spatial models in municipal planning practice in Germany and the positions leading town planners take on spatial models. An empirical study of 110 German towns and cities is cited to show how often spatial models are used, what they say about spatial structure, how they are implemented and what problems are encountered, and how they affect the use of space.

Seventy percent of towns and cities have spatial models. Most of the current ones date from the 1990s, effectively a renaissance of spatial models in Germany. However, it is rare to find a spatially precise elaboration of models in present-day municipal planning practice. The models are frequently included in statutory municipal plans, but almost all towns report substantial problems with implementation. The article also reports which spatial urban structures seem to meet the socio-political goals of economic efficiency, social justice and ecological sustainability in practice, and which do not. The *polycentric city* was chosen by half of those surveyed as the most suitable of three spatial models for sustainable urban development. Because it is difficult to implement, the *compact city* was chosen by only a quarter. A low-density *town in the park* does not appear to be an acceptable model for achieving sustainability targets.