Wachstumsgrenzen oder Wachstumschancen für Europa?

Kerneuropa, europäische (Ost-)Erweiterung und Export von Planungskultur anhand der Beispiele Ungarn und Ukraine

Prof. Dr. János Brenner

Honorarprofessor an der TU Budapest, Zentrum für soziale und räumliche Studien des Lehrstuhls für Soziologie und Kommunikation

Vortrag im Diskussionsforum Raumentwicklung des BMI,

26.09.2019

Vom (westlichen) Kerneuropa zur Osterweiterung 2004 – Beispiel Ungarn: halb gelungene Transformation und Rückschläge

Ungarn - Grunddaten

- **Fläche:** 93.030 km²
- **Klima:** mitteleuropäisch gemäßigt (Klimawandel erzeugt allerdings im Sommer starke urbane Hitzeinseln)
- **Topographie:** Tiefebene, Mittelgebirge, Hügelland; Donau, Theiß, Plattensee; tiefster Punkt 78 m, höchster Punkt 1014 m
- **Einwohnerzahl:** 9,985 Mio., Tendenz fallend

(zusammengestellt nach Angaben des Statistischen Zentralamts Ungarn und anderen Quellen)

Häufig übersehen: der Transformationsprozess war politisch und fachlich nicht voraussetzungslos…

Gesetz Nr. VI/1937 über den Städtebau und das Bauwesen

- Planungsrechtlicher Teil nur für Städte, bauordnungsrechtlicher Teil auch für Gemeinden
- **Zweistufige Bauleitplanung** mit vorgeschaltetem **Stadtentwicklungs-programm** – ein für die damalige Zeit außerordentlich modernes Konzept!
- Planverwirklichungsinstrumente: u.a. Enteignung, Umlegung

Aus Anlass des Bauhausjubiläums: Planungsrecht und Stadtentwicklung in der Zwischenkriegszeit in Budapest

- Sollte eine **straßenparallele Blockrandbebauung** als reformierte Variante der früher mit rückwärtigen und Seitenflügeln vollständig und sehr dicht umbauten Grundstücke als Leitbild vorgegeben
- oder **statt der Blocktextur eine offene Zeilen-bebauung** in der Nachfolge des „Neuen Bauens" der Weimarer Republik angestrebt werden?

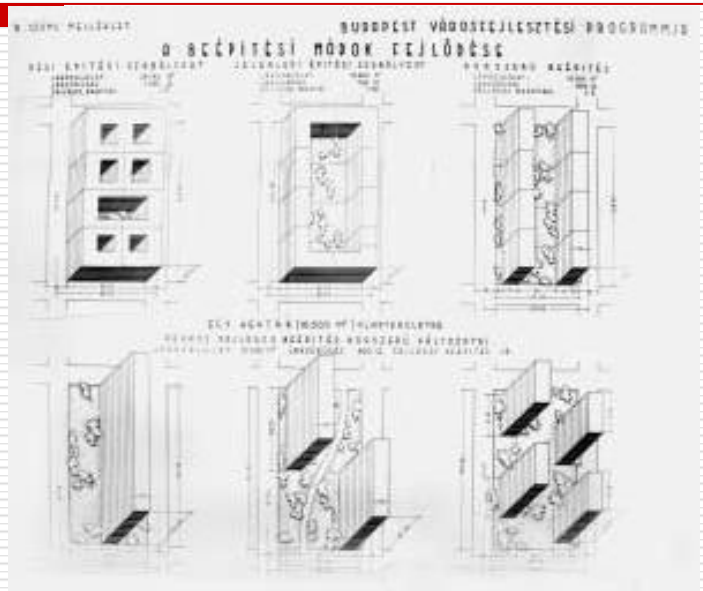


Abb.: Sipos, Budapest 1930-60

… und es gab auch Kontinuitäten bei Planungsrecht und Stadtentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg

Gesetz Nr. III/1964 über den Städtebau und das Bauwesen

- **Zweistufige Bauleitplanung blieb erhalten**
- Bedingt insbes. durch umfangreichen privaten Wohnungsbau **Mindestmaß an rechtsstaatlichen Verfahrensweisen erhalten** (z.B. Baugenehmigungsverfahren mit diversen Rechtsmitteln, Enteignung nur gegen – damals – angemessene Entschädigung)
- Durchführungsverordnung und Landesbauordnung

Beratung und eigene Tradition: Grundzüge des Planungsrechts nach 1990 (1)

Gesetz Nr. LXXVIII/1997 über die Gestaltung und den Schutz der gebauten Umwelt – *Baugesetz* – (Ung. GBl. Nr. 67/1997 S. 4918), zuletzt geändert durch Gesetz Nr. CXIII/2014 - wesentliche Regelungsbereiche:

- Bauleitplanung
- Instrumente der Planverwirklichung
- Anforderungen an bauliche Anlagen
- Baugenehmigungsverfahren und Bauaufsichtsbehörden
- (Es fehlen spezifische Regelungen zur Stadterneuerung!)

Beratung und eigene Tradition: Grundzüge des Planungsrechts nach 1990 (2)

Stadtentwicklungsplanung:

- Stadtentwicklungskonzept (langfristig)
- „Integrierte Stadtentwicklungsstrategie“ (mit einem Projektportfolio untersetztes, mittelfristiges Instrument)

Bauleitplanung:

- „Siedlungsstrukturplan“ (= F-Plan)
- „Örtliche Bausatzung“ mit „Regulierungsplan“ (= textliche und zeichnerische Festsetzungen des B-Plans)

Zweite Phase: Fortentwicklung des Planungsrechts

- Gesetz Nr. L/2006: Einführung des **städtebaulichen Vertrages** – Instrument in der Praxis breit angewandt (§ 30/A), eng verwandt mit § 11 BauGB
- Gesetz Nr. CLVII/2012 mit zahlreichen Änderungen, u.a. **Neuregelung des Planungssystems von Budapest** und wegen zahlreicher Baugenehmigungs-Freistellungen neu eingeführtes **kommunales Verfahren zum Schutz des Ortsbildes**
- Gesetz Nr. **CXIII/2014**: Neuregelungen für bauliche Anlagen des **Handels**

Fehlentwicklungen: massiver Eingriff in die kommunale Planungshoheit in Sonderfällen

- § 4 Abs. 3a der Novelle 2012: „Für bauliche Anlagen auf Grundstücken, die an **Stätten von herausragender Bedeutung für die Geschichte Ungarns** belegen und im ausschließlichen Eigentum des Staates befindlich sind oder unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten als Denkmale oder Denkmalensembles von herausragender Bedeutung gelten, ferner für **Grundstücke von Kultur- und Sportstätten von landesweiter Bedeutung** sowie für Grundstücke in deren unmittelbarer Umgebung kann die Regierung zur Verwirklichung von Investitionen im öffentlichen Interesse die Vorschriften der Bebauung festlegen.“ *(Hervorhebungen im Zitat durch Verf.)*
- Ein dringend notwendiges neues Konzept für das Ensemble der **Burg** sowie das **Nationalstadion** in Budapest lassen diese Aussage keineswegs als abstraktes Vorbehaltsrecht erscheinen - wer zahlt, soll auch mitbestimmen dürfen, von oben verordnete Entscheidungen werden aber wohl kaum zur Festigung einer offenen und demokratischen Planungs- und Diskussionskultur beitragen!

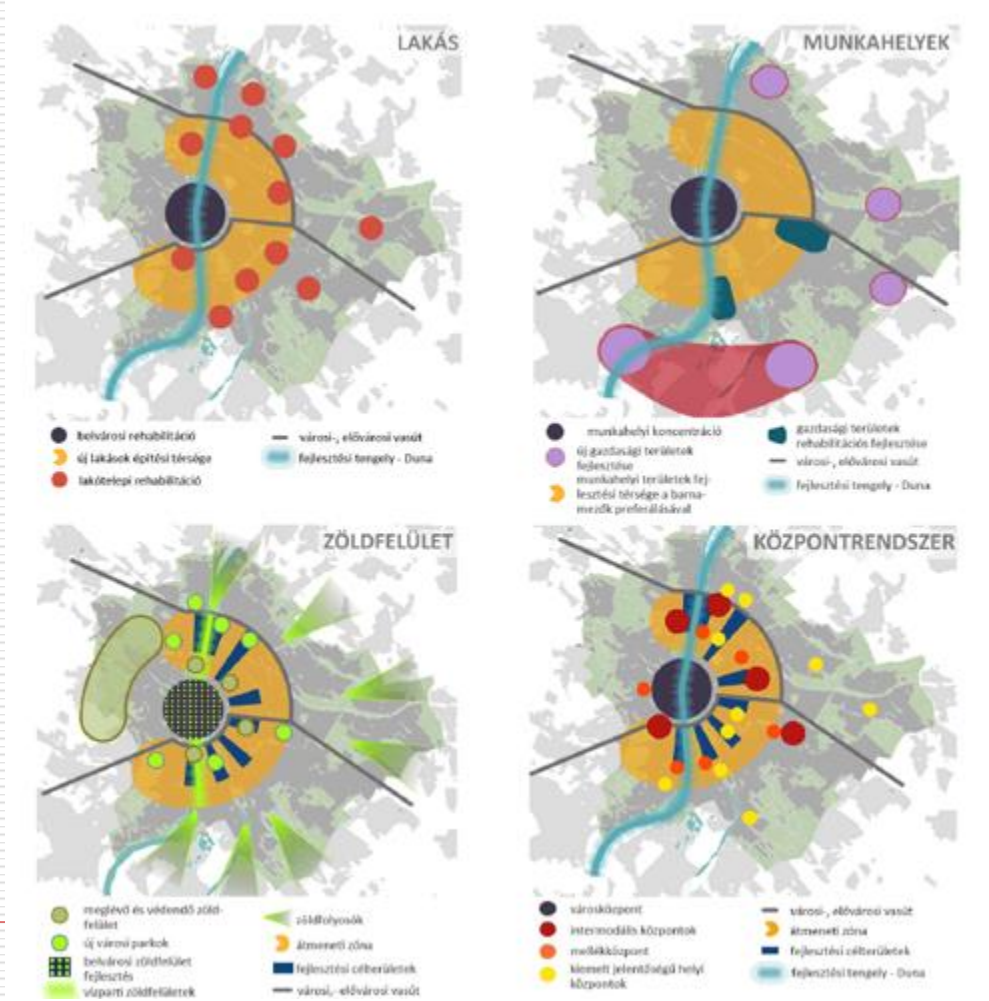
… und was <u>nicht</u> in der Novelle 2012 steht: Planungswertausgleich

Der **Referentenentwurf** enthielt in § 27 ein geradezu revolutionäres neues Instrument, die Wertsteigerungsabgabe, d.h., einen Planungswertausgleich:

- „(1) Wenn als Ergebnis der Aufstellung oder Änderung der örtlichen Bausatzung beim Verkehrswert der Gebäude bzw. Grundstücke in ihrem Geltungsbereich eine Steigerung eintritt, **kann die Gemeinde aufgrund einer diesbezüglichen Satzung dem Eigentümer bis zu 10 v.H. der Steigerung als Wertsteigerungsabgabe entziehen**.
- (2) Eine Wertsteigerungsabgabe kann dann verhängt werden, wenn die Gemeinde gleichzeitig mit der Aufstellung der örtlichen Bausatzung ein Immobilienwertkataster aufstellt (…).
- (3) Eine Wertsteigerungsabgabe kann nicht gleichzeitig mit einem Erschließungsbeitrag sowie einem städtebaulichen Vertrag angewandt werden.
- (4) Die Wertsteigerungsabgabe wird bei der Realisierung der Steigerung des Verkehrswertes des Grundstücks bzw. des Gebäudes fällig. (…)“*(Hervorhebungen im Zitat durch Verf.)*

Dieser alten Idealen der Planung entsprechende Vorschlag war **bereits im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten und kam gar nicht erst vors Parlament – die Revolution findet nicht statt!**

Budapest – Wohnen, Arbeiten, Grün, Zentrensystem



Quelle: Entwurf des räumlichen Entwicklungs-konzepts 2013 – es gehört zu den Schattenseiten der Transformation, dass sich die Regierung über solche Konzepte der Stadt im Zweifel hinwegsetzt

Budapest – aktuelle stadt-entwicklungspolitische Fragen (1)

- **Neuordnung der Stadterneuerung:** Klärung des Verhältnisses Gesamtstadt – Bezirke
- **Erneuerung der inneren Stadtteile:** Elisabethstadt, Josefstadt, Franzstadt – unterschiedliche Konzepte mit unterschiedlichen Resultaten

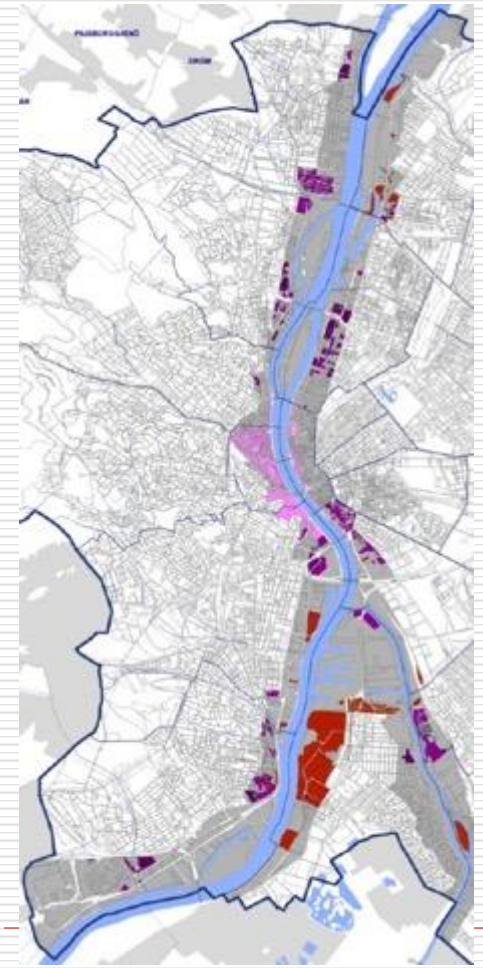
Fotos: I. Tosics

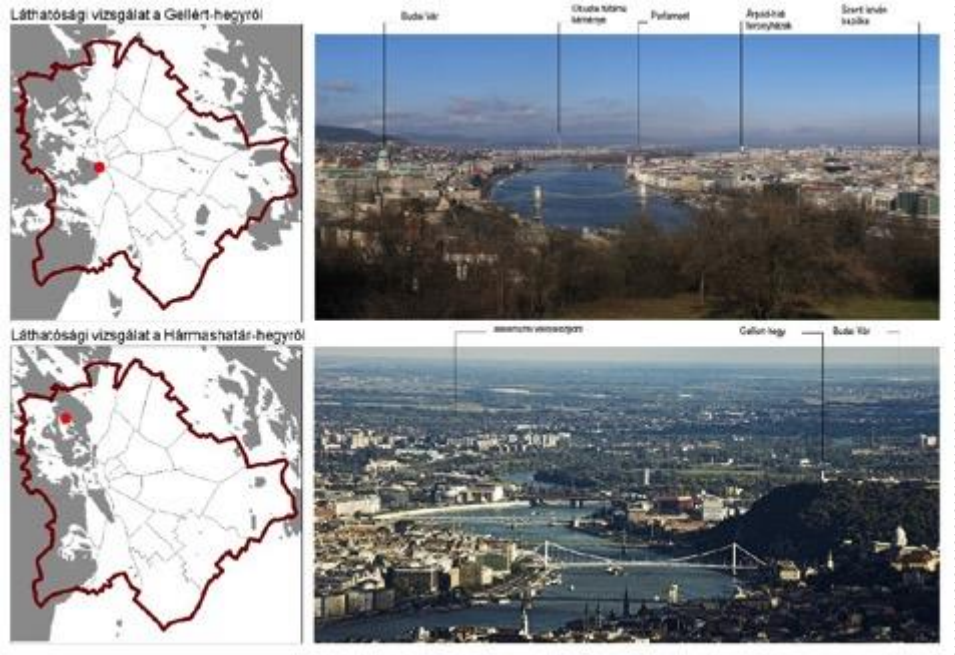
Budapest – aktuelle stadt-entwicklungspolitische Fragen (2)

- **Städtebauliche Erneuerung der Großsiedlungen,** Beispiel: öffentlicher Raum und Parken

Foto: I. Tosics

Budapest – aktuelle stadt-entwicklungspolitische Fragen (3)





- **Entwicklung der Donau-Uferbereiche:** derzeit stark untergenutztes „Filetstück" der Stadt
  (Quelle: Regionales Entwicklungskonzept 2013, Entwurf)

Budapest – aktuelle stadt-entwicklungspolitische Fragen (4)

Stadtwäld-chen, National-stadion und Burg: massive staatliche Eingriffe

(Bild: Projekt-gesellschaft Liget Budapest)

„Export von Planungskultur“- Zusammenarbeit mit der GIZ bei den Projekten U-LEAD und ISU - Unterstützung der Annäherung der Ukraine an die EU

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
U-LEAD: Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development Programme
ISU: Integrierte Stadtentwicklung in der Ukraine

Ukraine – Grunddaten (1)

Ukraine – Grunddaten (2)

Fläche	**603.700 km²** (davon 26.080 km² AR Krim und 864 km² Stadt Sewastopol)
Einwohnerzahl	**42.854.106**, ohne AR Krim und Stadt Sewastopol (Stand 1. Mai 2015)

Altersstruktur

0-14:	15,51%
15-24:	10,3%
25-54:	44,47%
55-64:	13,68%
65 und darüber:	16,05%

(Schätzung für 2016)

- deutliche Überalterungstendenz -

Ukraine - die Ebenen der räumlichen Planung (derzeit)

Staatliche Ebene	• „Generalplanungsschema“ des Gebiets der Ukraine • „Planungsschema“ eines Teils des Staatsgebiets, z.B. grenzüberschreitende Planungsräume oder das Gebiet von Tschernobyl
Regionale Ebene	• „Planungsschema“ der Oblast (des Gebiets) • „Planungsschema“ des Rayons (des Landkreises) oder eines Teils des Rayons, nämlich der vereinigten territorialen Gemeinde (Hromada)
Örtliche Ebene	• „ Generalplan“ der Ortschaft (Stadt oder Dorf) • „Zonierungsplan“ der Ortschaft • „Detailplan“ eines Teils der Ortschaft (funktionales Gebiet, Quartier, Nachbarschaft, Stadtbezirk, ggf. Grundstück außerhalb der Ortschaft)

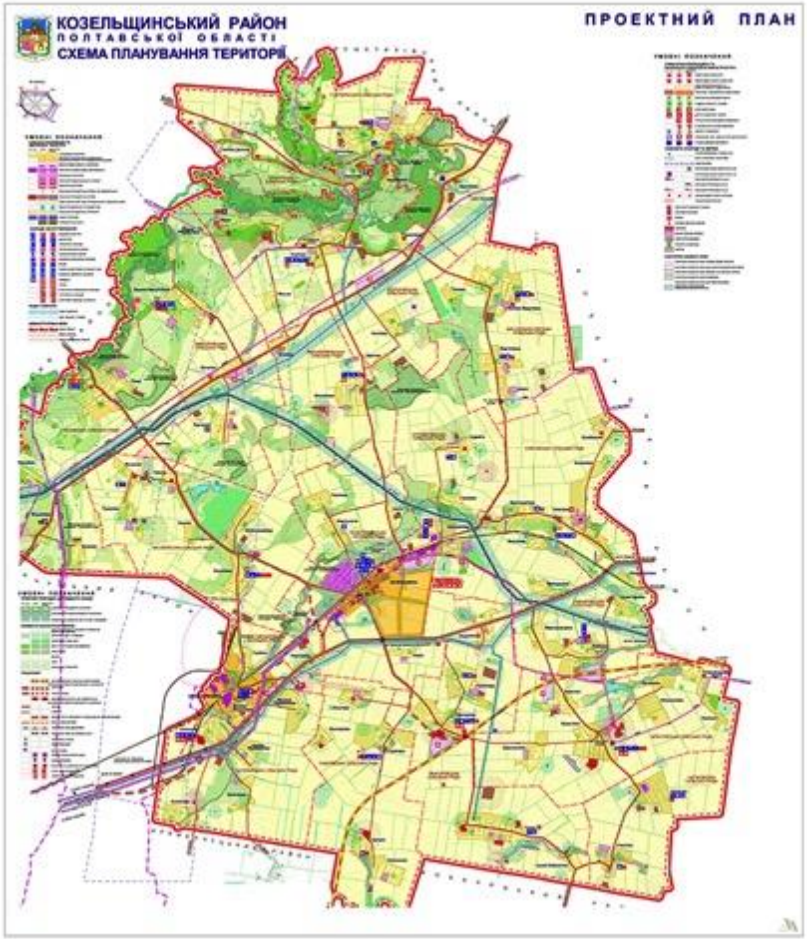
Räumliche Planung auf nationaler Ebene

„Generalplanungsschema“ der Ukraine, Quelle: Dipromisto

Räumliche planung auf der Ebene der Oblast (des Gebiets)

„Planungsschema“ der Oblast Poltawa, Quelle: Dipromisto

Räumliche Planung auf der Ebene des Rayons (des Landkreises)

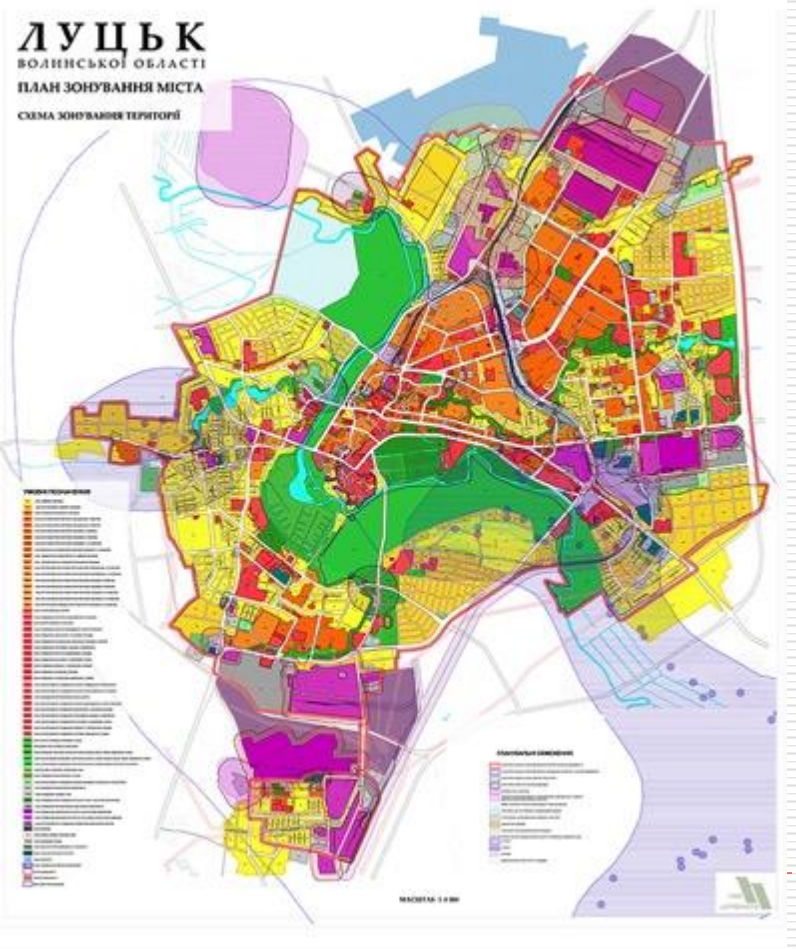


„Planungsschema“ des Rayons (Landkreises) Koselschinsk in der Oblast Poltava, Quelle: Dipromisto

Räumliche Planung auf der Ebene der Gemeinde (1) - Generalplan

Generalplan von Odessa, Quelle: Dipromisto

Räumliche Planung auf der Ebene der Gemeinde (2) – „Zonierungsplan“



„Zonierungsplan“ von Luck (Oblast Wolhynien), Quelle: Dipromisto

Räumliche Planung auf der Ebene der Gemeinde (3) – „Detailplan“

„Detailplan“ Stadtzentrum Krementschuk (Oblast Poltawa), Quelle: Dipromisto

Reformansätze in der Ukraine: Kommunalreform (1)

- Derzeit laufen in der Ukraine intensive Bemühungen um eine starke Dezentralisierung, in deren Rahmen bei der Reform das **Subsidiaritätsprinzip** zum Tragen kommen soll, d.h. Aufgabenerledigung möglichst bürgernah und auf der jeweils untersten, hierfür geeigneten Ebene
- Für die **Kommunen** heißt das, dass sie in ihrer Leistungsfähigkeit entscheidend gestärkt werden (müssen)
- Zu diesem Zwecke werden zunächst auf freiwilliger Basis **vereinigte territoriale Gemeinden** gebildet, wohl in der Annahme, dass später eine kommunale Gebietsreform flächendeckend für das ganze Land stattfinden wird
- Der Begriff "Gemeinde" oder ukrainisch "Hromada" wird nachstehend für die vereinigte territoriale Gemeinde verwendet, es sei denn, es wird ausdrücklich anders angegeben

Reformansätze in der Ukraine: Kommunalreform (2)

- Die vereinigten territorialen Gemeinden geben sich, unterstützt vom Projekt U-LEAD, **kommunale Entwicklungskonzepte – ein enormer Fortschritt!**
- Sie sind durchaus professionell: sie bauen jeweils auf einer SWOT-Analyse auf und enthalten ein Projektportfolio, teilweise versehen mit einer zeitlichen Priorisierung - was allerdings gänzlich **fehlt,** ist eine **räumliche Dimension**
- Diese räumliche Dimension **muss dringend nachgeholt werden**, sonst stehen das Konzept und der künftige Plan der vereinigten territorialen Gemeinde (nach deutschen Begriffen: Flächennutzungsplan) völlig unvermittelt nebeneinander, das Konzept hätte auch für den Generalplan wenig Sinn
- Als relativ simple und allgemein verständliche Herangehensweise ist zu empfehlen, die im Projektportfolio erfassten Maßnahmen mit Punkten auf einer Karte zu markieren - dadurch bilden sich quasi automatisch **räumliche Handlungsschwerpunkte** heraus

Ergebnisse im GIZ-Projekt „Integrierte Stadtentwicklung in der Ukraine“: Weißbuch – Gesetzentwurf – Glossar – Modellstädte

Starke Städte. Starke Ukraine.

Weißbuch zur Reform von Verwaltung und Recht für die Stadtentwicklung in der Ukraine

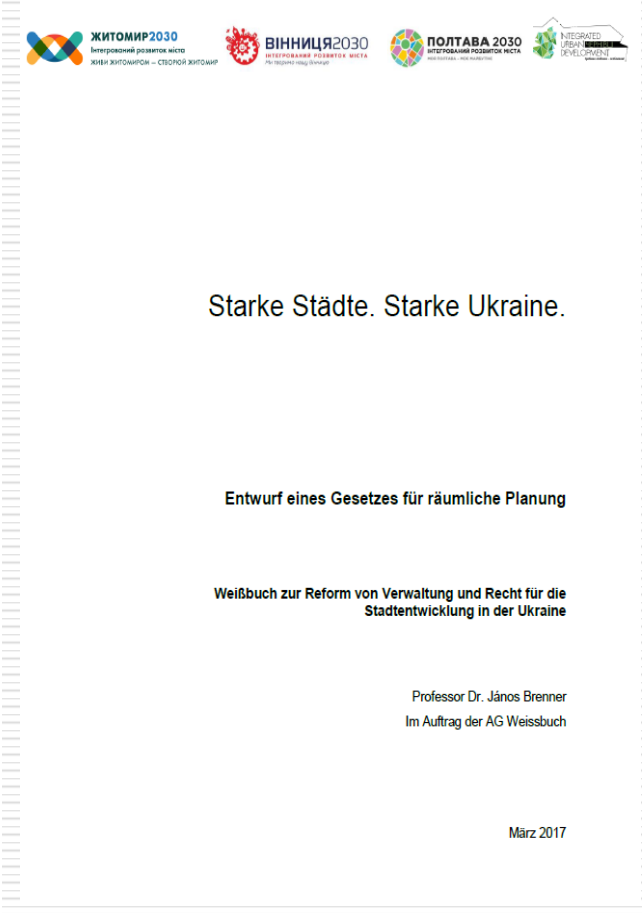
Ausgabe 1

15. Mai 2017

співпраця з німеччиною
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra


ЖИТОМИР2030 Інтегрований розвиток міста
ВІННИЦЯ2030 ІНТЕГРОВАНИЙ РОЗВИТОК МІСТА
ПОЛТАВА 2030 ІНТЕГРОВАНИЙ РОЗВИТОК МІСТА
INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT

Starke Städte. Starke Ukraine.

Entwurf eines Gesetzes für räumliche Planung

Weißbuch zur Reform von Verwaltung und Recht für die Stadtentwicklung in der Ukraine

Professor Dr. János Brenner
Im Auftrag der AG Weissbuch

März 2017

Друга робоча редакція

Словник фахових термінів з інтегрованого міського розвитку

Glossar zu Fachbegriffen für Integrierte Stadtentwicklung

Zweiter Arbeitsentwurf

співпраця з німеччиною
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

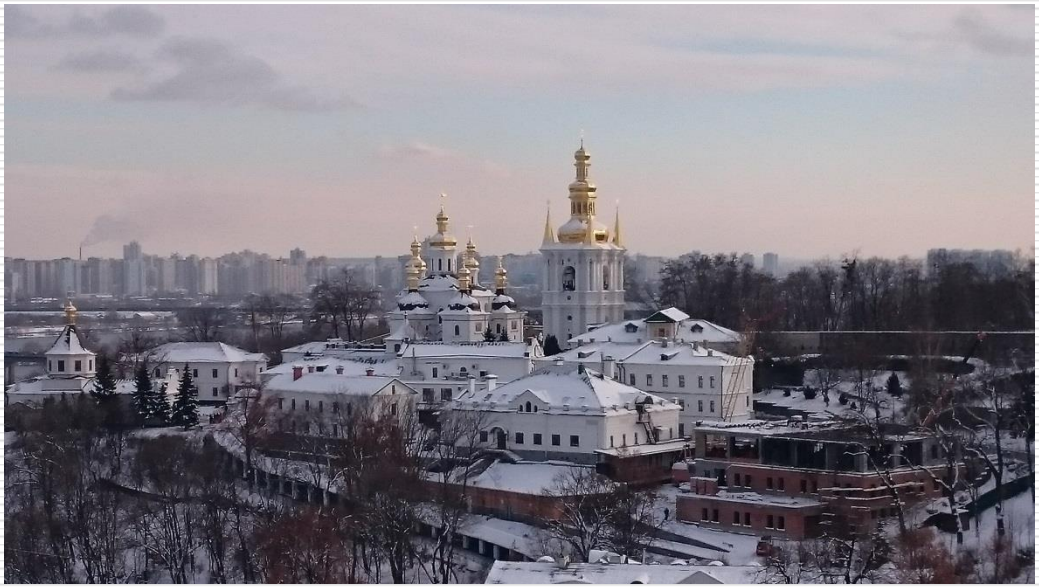
Ukraine: Beispiele

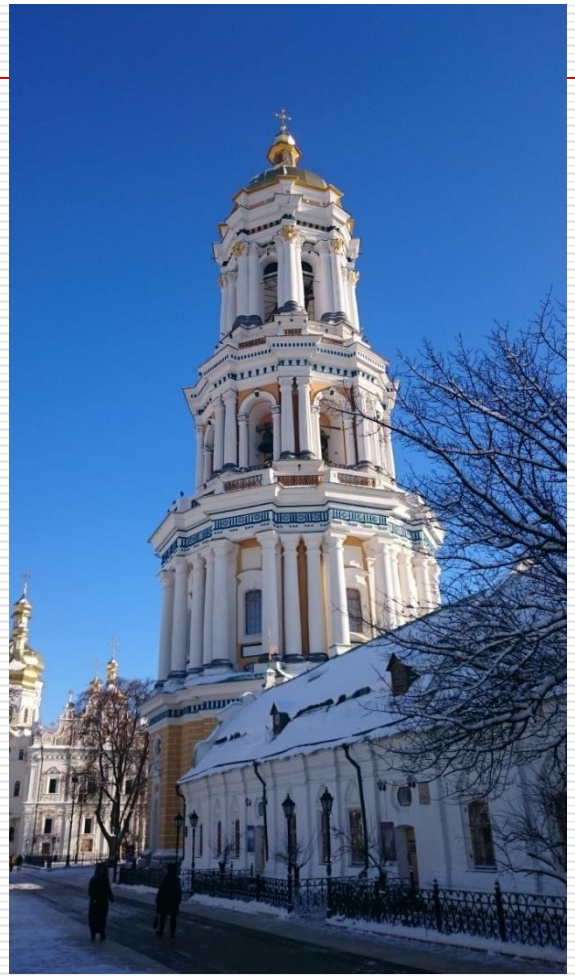
Kyiv und die Modellstädte des GIZ-Projekts „Integrierte Stadtentwicklung in der Ukraine“ (ISU):

- Zhytomyr
- Poltawa
- Winniza
- Czernowitz
- Seit Anfang 2018 auch: Lwiw und der Stadtbezirk Podil von Kyiw

Kyiv, Lavra-Klöster – Welterbe, im Hintergrund die städtebaulichen Probleme…

Fotos: J. Brenner





Kyiv, Andreasviertel, vom Abbruch bedrohtes Haus - Veränderungsdruck

Foto:
J. Brenner

Zhytomyr, Wohn- und Geschäftshaus

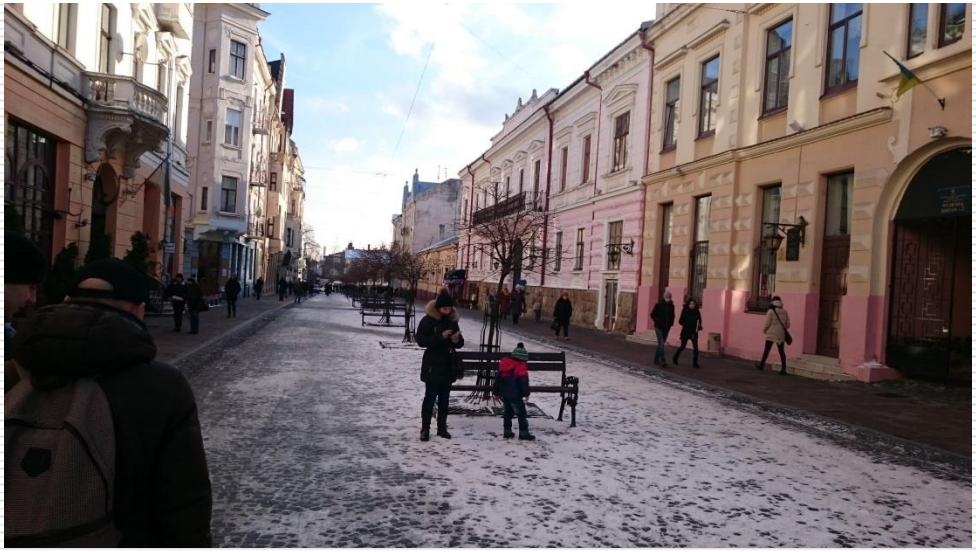
Enormer Handlungsbedarf
bei der Bausubstanz

Foto: J. Brenner

Poltawa, ehem. Kadettenanstalt – Konversion dringend erforderlich

Foto:
J. Brenner

Czernowitz, Herrengasse und Stadttheater (Arch. Fellner & Helmer)



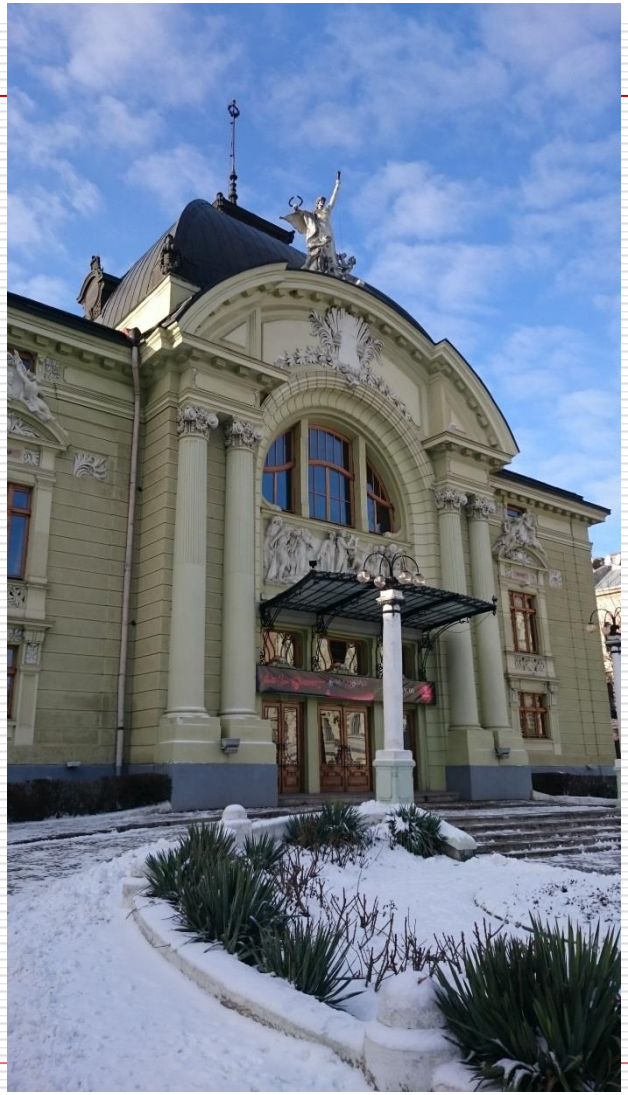


Foto: J. Brenner

ISU: Vorschlag für den Entwurf eines Gesetzes zur räumlichen Planung in der Ukraine (Art. 1)

(1) Das Staatsgebiet der Ukraine und dessen Teile (**überörtliche räumliche Planung**) sowie die Gebiete der Gemeinden (**örtliche räumliche Planung**) sind durch räumliche Pläne und deren Umsetzung zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

(2) Pläne der **überörtlichen** räumlichen Planung sind

•das Planungsschema für das **Staatsgebiet** der Ukraine,

•die Planungsschemata für die durch Beschluss der Verchovna Rada festgelegten **Teilräume** sowie für das Gebiet der Autonomen Republik **Krim**,

•das Planungsschema für die **Oblast**,

•das Planungsschema für den **Rayon**.

ISU: Vorschlag für den Entwurf eines Gesetzes zur räumlichen Planung in der Ukraine (Art. 1)

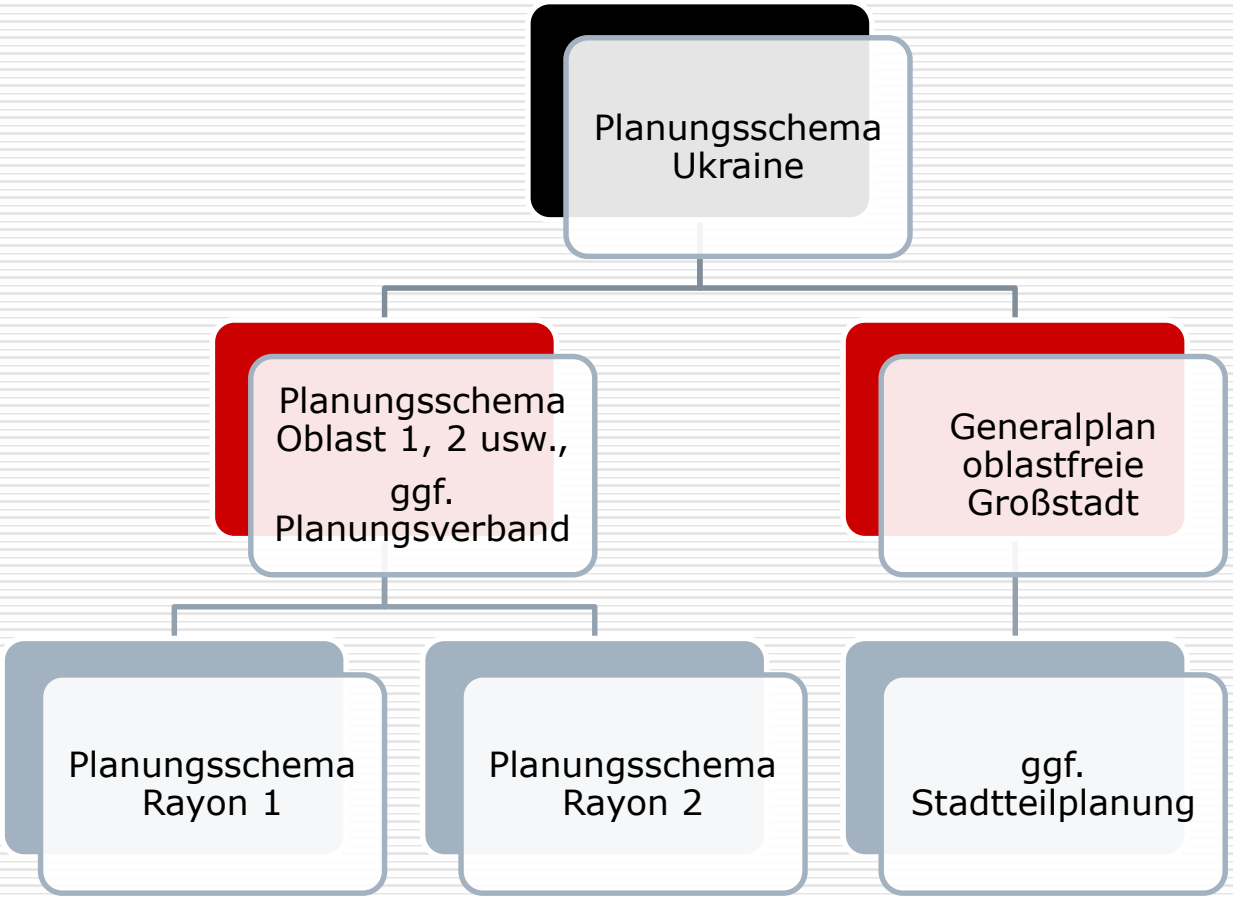
(3) Pläne der **örtlichen** räumlichen Planung sind

• der Plan für das Gebiet **der vereinigten territoriale Hromada** und **alle anderen**, nach den jeweils geltend Rechtsvorschriften bestehenden **Gemeinden** (nachfolgend **Generalplan** genannt),

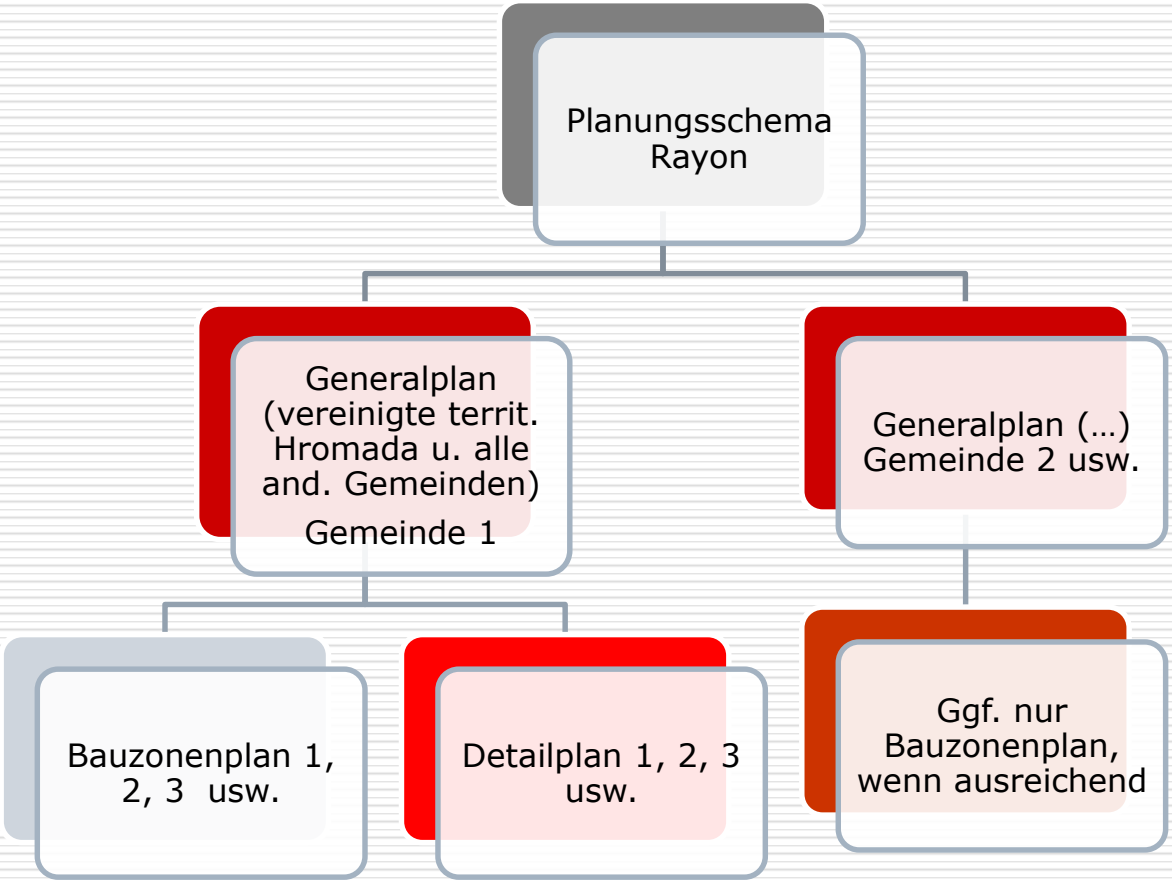
• der **Bauzonenplan** für einzelne Ortschaften, Stadtteile oder sonstige größere Teile des Gemeindegebiets (nachfolgend Bauzonenplan genannt),

• der **Detailplan** für einzelne, kleinere Teile des Gemeindegebiets (nachfolgend Detailplan genannt).

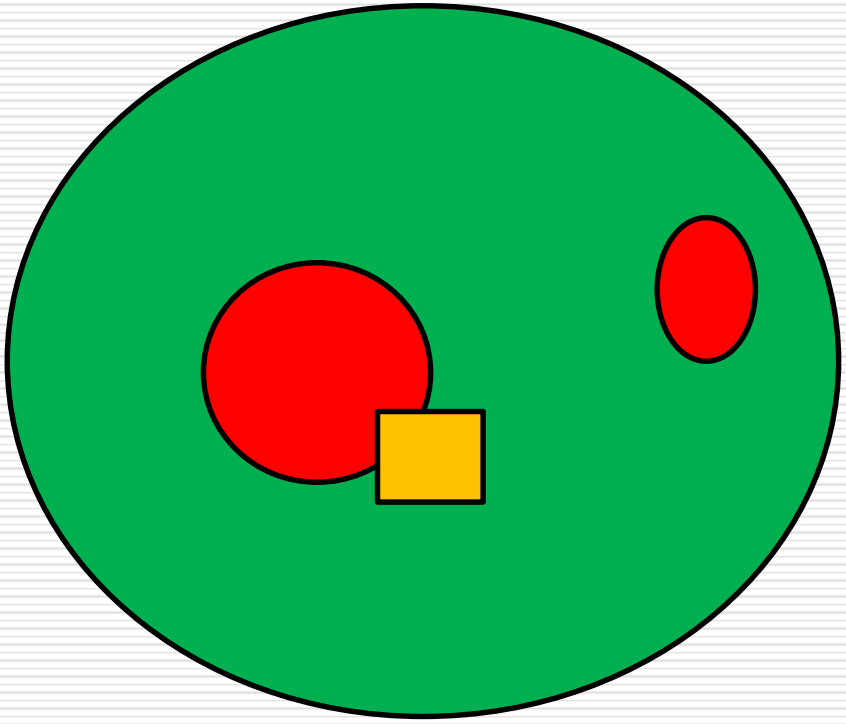
ISU: „Planungskaskade“ (Teil 1 – Überörtliche Planung, vereinfacht, ohne die besonderen Planungsgebiete)



ISU: „Planungskaskade“ (Teil 2 – Verbindung überörtliche und örtliche Planung, vereinfacht, ohne Großstädte)



ISU: Reform der räumlichen Planung auf Gemeindeebene nach Vorschlag zum Weißbuch



- ***Gesamte Fläche innerhalb der starken Umrandung einschl. der verschiedenen Farben:*** der Plan für das Gebiet der vereinigten territoriale Hromada und alle anderen, nach den jeweils geltend Rechtsvorschriften bestehenden Gemeinden (**Generalplan**)

- ***Rote Kreise**:* **Bauzonenpläne** für einzelne Ortschaften, Stadtteile oder sonstige größere Teile des Gemeindegebiets

- ***Gelbes Rechteck:*** **Detailplan** für einzelne, kleinere Teile des Gemeindegebiets

ISU: Vorschlag für den Entwurf eines Gesetzes zur räumlichen Planung in der Ukraine (Umsetzung)

Derzeit fehlt im ukrainischen Städtebaugesetz noch eine stringente und konsequente Linie, an der erkennbar wäre, dass die Gemeinden tatsächlich wirksame Instrumente der Umsetzung der Planung in die Hand bekommen. Daher werden insbesondere Vorschriften

•zur **Sicherung der Planung** (Zurückstellung von Bauanträgen, Veränderungssperre),

•zu Fragen von **Entschädigung und Enteignung** (bei Flächen, die für öffentliche Zwecke benötigt werden),

•zum **gemeindlichen Einvernehmen** in verschiedenen hoheitlichen Verfahren, insbesondere bei der Baugenehmigung (auch als ein zentrales Instrument der Korruptionsbekämpfung),

•zur **Umlegung** (d.h., zur Schaffung von Grundstücksgrößen und –zuschnitten, die für die Bebauung geeignet sind und auch die benötigten öffentlichen Flächen im Gebiet eines Detailplans sichern),

•zur **Bodenbewertung** und in bestimmten Fällen zum An- und Verkauf von Grundstücken (beides zwecks Bekämpfung der Bodenspekulation),

•zum **Planungswertausgleich** (gleichfalls auch zur Korruptionsbekämpfung und zur Gewinnabschöpfung zugunsten der Allgemeinheit),

•zur **strategischen Umweltprüfung** (Anpassung an das Recht der EU) eingeführt.

ISU: Vorschlag für den Entwurf eines Gesetzes zur räumlichen Planung in der Ukraine (Umsetzung)

- Das ukrainische Planungsrecht ist bisher (wie das frühere deutsche Bundesbaugesetz) stark auf die **Stadterweiterung**, d.h. letztlich die **Planung von Neubaugebieten**, ausgerichtet.
- Angesichts der überaus hohen Bedeutung des baulichen und infrastrukturellen Bestandes, der dringend einer Erneuerung bedarf, ist ein **Paradigmenwechsel in Richtung Stadterneuerung** zwingend erforderlich. Aus diesem Grunde werden Vorschriften zur **städtebaulichen Sanierung** eingeführt.

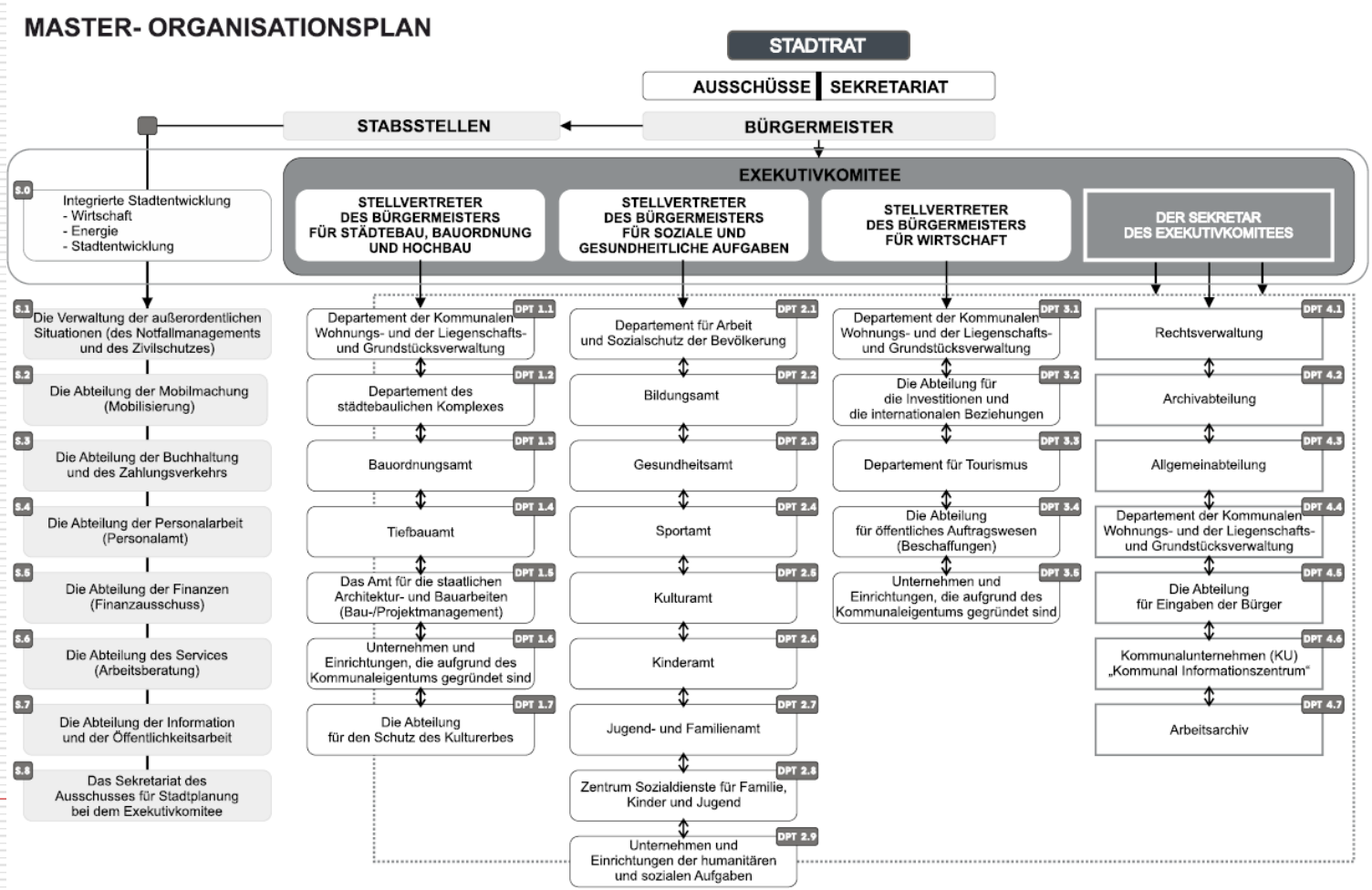
ISU: Baugenehmigung – materielles Recht

- Im Kontext der jeweiligen Pläne ist für die potentiell Bauwilligen, aber auch für deren Nachbarn die Frage der **Zulässigkeit von Vorhaben** (im Gesetzentwurf zum Weißbuch: Art. 44 ff.) von erheblichem Interesse.
- Die entscheidende Frage ist, **ob** für das Grundstück ein **Detail- oder Bauzonenplan vorliegt** (Art. 45). **Wenn ja** und das Bauvorhaben dem nicht widerspricht, ist die Baugenehmigung zu erteilen (bei kleineren Abweichungen ggf. mit Befreiungen vom Plan, Art. 46). **Wenn kein solcher Plan** vorliegt, sich das Bauvorhaben aber in die Umgebung im bebauten Innenbereich einfügt, gibt es gleichfalls eine Baugenehmigung (Art. 49). Liegt das Grundstück im unbebauten **Außenbereich**, sind Bauten nur unter sehr engen Voraussetzungen (s. in Art. 50) zulässig.

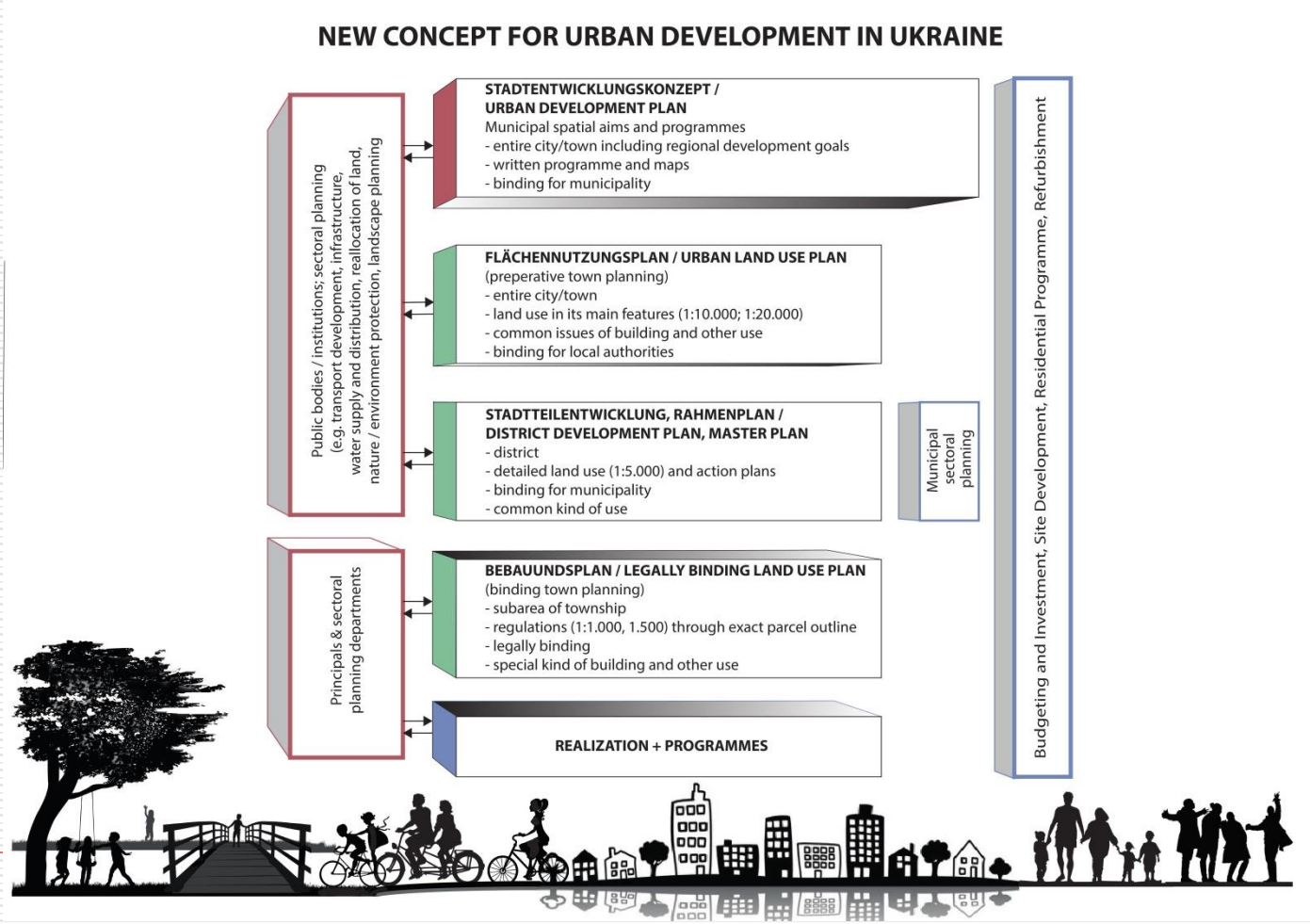
Weiteres Vorgehen: Gesetzentwürfe, INSEK

- Der **Vorteil des Gesetzentwurfs zum Weißbuch** ist, dass er – abgesehen vom systematischeren Vorgehen – auch **abschnittsweise** eingeführt werden kann (z. B. zuerst **ohne** die Vorschiften zur Bodenordnung und zur städtebaulichen Sanierung), d.h., zuerst werden die neuen (vereinfachten) Pläne etabliert; dies ist auch wichtig, um den Bürgerinnen und Bürgern sowohl bei der Planaufstellung, als auch im Baugenehmigungsverfahren **Transparenz** zu bieten
- Und stets mitzudenken: das (informelle) **integrierte Stadtentwicklungskonzept!**

ISU, weiteres Vorgehen: Organisation der Stadtverwaltung (erster Entwurf)



Weiteres Vorgehen: Umsetzung der Vorschläge des ISU-Projekts



… und wir WOLLEN schlafende Hunde wecken: Czernowitz, Herrengasse – danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Foto:
J. Brenner