

Städtebau in Georgien vom Sozialismus zur Marktwirtschaft

Vom Fachbereich

**Architektur, Raum- und Umweltplanung und Bauingenieurwesen der
Technischen Universität Kaiserslautern zur Verleihung des akade-
mischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.) genehmigte Dissertation**

Vorgelegt von Karl Ziegler, Dipl.-Ing. der Raum- und Umweltplanung

Impressum

Städtebau in Georgien - vom Sozialismus zur Marktwirtschaft

Vom Fachbereich Architektur, Raum- und Umweltplanung und Bauingenieurwesen der Technischen Universität Kaiserslautern zur Verleihung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.) genehmigte Dissertation

Mündliche Prüfung erfolgte am 21.02.2006

**Vorgelegt von:
Karl Ziegler, Dipl.-Ing. der Raum- und Umweltplanung**

Dekanin: Frau Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Vorsitz: Prof. Dr.-Ing. Hartmut Topp

**1. Gutachter: Prof. Dr.-Ing. Hans Dennhardt
2. Gutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher**

Kaiserslautern, Dezember 2005

Redaktionsschluss, 15. September 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Kapitel 1: Einführung

	Seite
A. Einordnung und Eingrenzung der Thematik	18
1. Einleitung	18
1.1 Definition der Arbeit	20
1.1.1 Problem – Aufgabenstellung	20
1.1.2 Zielsetzung der Arbeit - Ergebniserwartung	22
1.1.3 Vorgehensweise	24
B. Vorstellung des Bearbeitungsgegenstandes	26
1.2 Kenndaten zum Land Georgien	26
1.2.1 Großlage	26
1.2.2 Geschichtlicher Kurzabriß	27
1.2.3 Raumstrukturen - Siedlungsgeographie	28
1.2.4 Bevölkerung	33
1.2.5 Ökonomie	33
1.2.6 Konsequenzen für städtebauliche Handlungsfelder	39
1.3 Kenndaten zu ausgewählten Städten	40
1.3.1 Stadt Tbilisi	40
1.3.2 Stadt Kutaisi	47
1.3.3 Stadt Gori	49
1.3.4 Kleinstadt Signaghi	52
1.3.5 Städtebauliche Konsequenzen aufgrund struktureller Rahmenbedingungen	54

Kapitel 2:		Seite
Grundlagen und Vorgaben für den Städtebau in der ehemaligen Sowjetunion		
A. Raumordnung und Konsequenzen für den Städtebau	56	
2.1 Städtebau – Stadtplanung im System der Raumordnung	56	
2.1.1 Das System der räumlichen Planung in der ehemaligen UdSSR	56	
2.1.2 Chronologie der Regionalplanung in der UdSSR	58	
2.1.3 Regionalplanung als Grundgerüst der Entwicklung der Siedlungsstruktur	59	
2.1.4 Die Fachplanung im System der Regionalplanung	61	
2.1.5 Die Bedeutung von Prognosen in der (Regional)planung	65	
2.2 Das Generalsiedlungsschema der UdSSR	67	
2.2.1 Aussagen des Generalsiedlungsschemas mit Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung in der Unionsrepublik Georgien	67	
2.2.2 Das System von Gruppensiedlungen (GS)	70	
2.3 Das regionale Siedlungsschema der Unionsrepublik Georgien (RSG)	74	
2.3.1 Vorgaben und Grundlagen für die Erstellung des RSG	74	
2.3.2 Ziele – Methodik	74	
2.3.3 Analytische Aussagen zur Ausgangssituation (Phase 1)	76	
2.3.4 Prozess der Konzeptfindung (Phase 2)	80	
2.3.5 Umsetzung des Konzeptes der Gruppensiedlungssysteme	85	
2.3.6 Prognosen für die Einwohnerentwicklung in georgischen Städten	86	
2.3.7 Forderung nach Reformen in der Regional- und Stadtplanung	90	
2.4 Bewertung des regionalen Siedlungsschemas der Georgischen SSR aus heutiger Sicht	91	
2.4.1 Gründe für gravierende Umsetzungsdefizite	91	
2.4.2 Konsequenzen für die Siedlungsstruktur	93	
2.5 Fazit Teil A	95	
B. Stadtplanung und Konsequenzen für den Städtebau	97	
2.6 Hauptentwicklungslien in der Stadtplanung in der früheren UdSSR	97	
2.6.1 Dimension Stadt und Bedingungen der Stadtplanung	97	
2.6.2 20er Jahre	98	
2.6.3 30er Jahre bis Kriegsende	99	
2.6.4 ab 1945 und 50er Jahre	99	
2.6.5 60er Jahre bis Ende 80er Jahre	103	

	Seite
2.7 Prinzipien bei der Planung neuer Wohnbaugebiete	106
2.7.1 Ebenen von städtebaulichen Einheiten	106
2.7.2 Organisation der Funktionen in der Stadt	110
2.8 Städtebau im und am Bestand – Entwicklung der Innenstädte	113
2.8.1 Stadtsanierung in der Sowjetunion	115
2.8.2 Stadtsanierung in der Unionsrepublik Georgien	115
2.9 Fazit Teil B	119
C. Die Generalbebauungsplanung in der früheren Sowjetunion	120
2.10 Die Bedeutung des Generalplans für den Städtebau	120
2.10.1 Entwicklung und allgemeine Bedeutung	120
2.10.2 Forschung auf dem Gebiet der Generalplanung in der UdSSR und DDR	122
2.10.3 Prinzipien der Bestandsaufnahme und Datenerfassung	124
2.10.4 Mathematische Modelle zur optimalen Organisation der Stadt	125
2.10.5 Kosten als Determinanten des Städtebaus	126
2.10.6 Überblick: Generalbebauungsplanung in den georgischen Städten Tbilisi – Kutaisi – Gori - Signaghi	127
2.10.7 Die Eignung des Generalplans zur Lösung aktueller städtebaulicher Aufgaben	136
2.11 Fazit Teil C	138

Kapitel 3: Analyse der Ausgangslage in Georgien ab 1991

A. Systemwandel und allgemeine Rahmenbedingungen	140
3.1 Zerfall der UdSSR und Folgen für die allgemeine städtebauliche Entwicklung	140
3.1.1 Auswirkungen in den Großstädten	140
3.1.2 Auswirkungen in Klein- und Mittelstädten	141
3.1.3 Auswirkungen auf hochspezialisierte Städte und Städte mit Sonderstatus	141
3.2 Beginn und Stationen der politischen Unabhängigkeit in Georgien	145
3.3 Georgische Mentalität und Kultur	147
3.3.1 Thematischer Zusammenhang	147
3.3.2 Tradition	148
3.3.3 Soziale Verantwortung	149
3.3.4 Lebensstil	150
3.3.5 Schattenwirtschaft	150
3.3.6 Arbeit und Geldverdienen	152
3.3.7 Bedeutung von Gesetzen	152

	Seite
3.3.8 Hochschulausbildung	153
3.4 Entwicklung und Situation in Städten und Dörfern	157
3.4.1 Aktuelle Tendenzen der räumlichen Gesamtentwicklung	157
3.4.2 Konsequenzen für die überörtliche und örtliche Raumplanung	157
3.4.3 Allgemeine Lage in den Städten und Dörfern	158
3.4.4 Hauptstadt Tbilisi	161
3.4.5 Situation in anderen Städten	162
3.5 Fazit Teil A	164
B. Rechtliche Grundlagen für den Städtebau im eigenständigen Staat Georgien (ab 1991)	166
3.6 Georgisches Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung als Grundlage für die Ausübung der kommunalen Planungshoheit	166
3.6.1 Die „örtliche“ Ebene in der früheren UdSSR	166
3.6.2 Der Beginn der örtlichen Selbstverwaltung in Georgien	167
3.6.3 Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung in Georgien	168
3.6.4 Auswertung des georgischen Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung (GkS) für die städtebauliche Planung <ul style="list-style-type: none"> – Begriffsdefinitionen – Städtebauliche Aufgaben auf der Ebene der Gemeinden – Städtebauliche Aufgaben in der Zuständigkeit der Kreise – Wichtige planungsrelevante Aufgaben von politischen Personen 	171
3.6.5 Das Hauptstadtgesetz als Grundlage der lokalen Selbstverwaltung <ul style="list-style-type: none"> – Übersicht der allgemeinen Sonderrechte und staatlichen Abhängigkeit – Einschränkung der Planungshoheit durch den Staat – Funktionen einzelner Organe im Bereich Städtebau 	176
3.6.6 Sonstige Regelungen mit Relevanz für den Städtebau	182
3.7 Entwicklung und Stand der städtebaulichen Gesetzgebung	185
3.7.1 Allgemeine Ausgangslage	185
3.7.2 Situation in der Hauptstadt Tbilisi	186
3.7.3 Aktuelle Ausgangssituation	189
3.7.4 Vergleich städtebaulicher Systeme (Sozialismus, Marktwirtschaft)	190
3.8 Zusammenstellung und Auswertung aktueller städtebaulicher Regelungen in Georgien	193
3.8.1 Die „Baunutzungsverordnung“ von Tbilisi (BauNVO-TBS) <ul style="list-style-type: none"> – Hauptregelungsinhalte – Festsetzung von städtebaulichen Parametern – Wertung 	194
3.8.2 Beispiel für die Mißachtung der Baunutzungsverordnung von Tbilisi <ul style="list-style-type: none"> – Regelfälle der Missachtung – Ursachen für die Missachtung der Baunutzungsverordnung 	202

	Seite
3.8.3 Gesetz Georgiens über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus (RO-StBauG)	212
– Übersicht - Allgemeine Regelungen	
– Städtebauliche Planung	
– Sonstige wichtige Regelungen	
– Wertung	
3.9 Fazit Teil B	219

Kapitel 4:

Die Bedeutung städtebaulicher Regelungen und Instrumente

A. Thesen für die städtebauliche Entwicklung	224
4.1 Kapital diktiert den Städtebau in Georgien	224
4.2 These 1: Hochentwickelte Städte sind keine Zufallsprodukte, sondern Ergebnis planerischer Instanz und gesellschaftlicher Konventionen	226
4.2.1 Überblick: Städtebau von der Antike bis zum Barock	226
4.2.2 Neuzeitliche Städte	231
– Chaos als Folge einer liberalen Stadtentwicklung zu Beginn der Industrialisierung	
– Parallelen zur Entwicklung in Georgien	
– Vom „liberalen“ zum „Postliberalen“ Städtebau	
4.3 These 2: Gesellschaftssysteme und Lebensstile prägen und verändern das Bild der Städte und Gemeinden	236
4.3.1 Wechselwirkungen Lebensstil und Städtebau	236
4.3.2 Allgemeine Entwicklungen ab den 50er Jahren im „Westen und Osten“	237
4.3.3 Entwicklung von Wohnsiedlungen am Beispiel von (West)deutschland	238
– Stadtwachstum	
– Trabantensiedlungen	
– Kritik an den Großsiedlungen	
– Experten und Bürger rücken zusammen	
– Anhaltende Nachfrage bei Einfamilienhausgebieten	
– Denkmalschutz und Altstadtsanierung	
– Wohlstand erzeugt stetig Nachfrage	
4.3.4 Entwicklung von Wohnsiedlungen am Beispiel der Hauptstadt Tbilisi (ab 1950 – 1991)	242
– Flächenwachstum und Trabantensiedlungen	
– Altstadtsanierung als Reaktion auf Bürgerproteste	

	Seite
4.3.5 Anarchie in Gesellschaft und im Städtebau ab 1991 -- Einfamilienhäuser – Probeme und Chancen der Altstadt	245
4.3.6 Vergleich von städtebaulichen Entwicklungen ab 1950 im „Westen und Osten“ – Bürgerpartizipationen an Planungsverfahren – Umgang mit Grund und Boden – Zeitphasen für Bauentwicklungen	247
4.4 <u>These 3: In demokratischen Staaten sind Festlegungen über die bauliche und sonstige Entwicklung der Stadt ein verbindliches Abkommen zwischen Stadt und Bürgern auf der Grundlage von Baugesetzen</u>	251
4.4.1 Gründe für die Bürgerbeteiligung	251
4.4.2 Voraussetzungen in Georgien	252
4.5 Fazit Teil A	254
B. Zentrale Fragen zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung	256
4.6 Eingrenzung der zentralen Fragen	256
4.7 Städtebausysteme ausgewählter Ländern Westeuropas im Überblick: Deutschland – Frankreich – Schweiz – Tschechien	258
4.8 Zentrale Regelungsinhalte in Theorie und Praxis	263
4.8.1 Wo darf gebaut werden (Standort) ? - a) Ebene der Gemeinde - b) Ebene Baugebiet - Grundstück	263
4.8.2 Was darf gebaut werden (Nutzung/Funktion) ? - a) Ebene der Gemeinde - b) Ebene Baugebiet - Grundstück	272
4.8.3 Wie darf gebaut werden (3. Dimension - Baugestaltung) ? - a) Ebene der Gemeinde - b) Ebene Baugebiet - Grundstück	278
4.9 Fazit Teil B	289
C. Entwicklung, Stand und Ansätze für die städtebauliche Planung in den ausgewählten georgischen Städten	291
4.10 Stadt Tbilisi	291
4.10.1 Entwicklungen ab 1991 - Zonenplanung - Bewertung der Leistungsfähigkeit des Zonenplans für das Zentrum - Informelle Planungen - Wettbewerbe	291

	Seite
4.10.2 Ansätze für den Fortgang der städtebaulichen Planung - Formelle Instrumente - Städtebauliche Wettbewerbe als informelle Instrumente - Weitere Ansätze	301
4.11 Stadt Kutaisi	312
4.11.1 Entwicklungen ab 1991 - Bestandsplan als Grundlage für einen Zonenplan - Exkurs: Wettbewerb zur Erstellung von Zonenplänen in sechs Modellstädten - Pilotprojekt "Bebauungsplanung"	312
4.11.2 Ansätze für den Fortgang der städtebaulichen Planung - Formelle Instrumente - Städtebauliche Planung zur Erzeugung von Nachfrage - Weitere Ansätze	318
4.12. Stadt Gori	322
4.12.1 Entwicklungen ab 1991	322
4.12.2 Ansätze für den Fortgang der städtebaulichen Planung - Kooperation und Koordination von Rayon und Stadt bei der Raumplanung - Zonenplan für die Gesamtstadt - Sonstige Ansätze	325
4.13 Stadt Signaghi	
4.13.1 Entwicklungen ab 1991 - Modellprojekt	330
4.13.2 Ansätze für denm Fortgang der städtebaulichen Planung - Zonenplan als Rahmenvorgabe des Städtebaus - Informelle Planungsbeiträge im Bereich Tourismus und Denkmalschutz	332
4.14 Fazit Teil C	335
D. Die Bedeutung einer Regional- und Landesplanung bei der Ausübung kommunaler „Planungshoheit“	338
4.15 Allgemeine Wechselwirkungen und Aufgabenstellung für Georgien	338
4.16 Das Wesen der Raumordnung	340
4.16.1 Hauptziele und Aufgaben der Regional- und Landesplanung	340
4.16.2 Überörtlich bedeutsame Raumnutzungsansprüche	341
4.16.3 Materielle Hauptregelungen in der Wechselwirkung zur lokalen, städtebaulichen Planung	342
4.17 Konsequenzen für die Raumordnung in Georgien	347

Seite

Kapitel 5: **Zusammenfassung - Ergebnisse und Ausblick**

5.1 Vergangenheitsbewältigung: Ergebnisse und Erkenntnisse des Städtebaus im Sozialismus	352
- Ziele der Planung - Planungsbegriffe - Planungsinstrumente früher - Verwertbarkeit - Aufgaben heute	
5.2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen	354
- Land - Städte und Gemeinden allgemein - Stadt Tbilisi - Mentalität	
5.3 Grundlagen für den Städtebau heute	356
- Gesetze - Planungsinstrumente heute - Sonstige Strukturen	
5.4 Maßstäbe und Erkenntnisse des Städtebaus in der Marktwirtschaft	358
- Etablierung von Vorschriften für den Städtebau - Sozioökonomische Rahmenbedingungen und Partizipationen - Leistungsanforderungen an städtebauliche Regelungen	
5.5 Standortbestimmung und Ansätze in Georgien	359
- Hauptstadt Tbilisi - Städte Kutaisi, Gori und Signaghi	
5.6 Ausblick	362
Quellenverzeichnis	368
Lebenslauf	379

Abkürzungen

AR	Autonome Republik
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
GkS	Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung
GFZ	Geschossflächenzahl
GRZ	Grundflächenzahl
GS (GSS)	Gruppensiedlungssystem(e)
GSSR	Georgische Sozialistische Sowjet-Republik
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HG	Hauptstadtgesetz (Stadt Tbilisi)
RO-StBauG	Raumordnungs- und Städtebaugesetz (Georgien)
RSG	Regionales Siedlungsschema der Unionsrepublik Georgien
SAB	Stadtarchitektenbüro
SS	Stadtähnliche Siedlung
TBS	Tbilisi
WZ	Wohnzone
ZGB	Zivilgesetzbuch (Georgien)

Vorwort

Mit dem Zerfall der Sowjetunion wurde ein enormer gesellschaftlicher und ökonomischer Wandel in den nach Eigenständigkeit strebenden ehemaligen Sowjetrepubliken ausgelöst. Kernpunkt dieser Veränderungen bildet die Privatisierung von Grund und Boden sowie von sonstigem Staatseigentum.

Folglich standen bzw. stehen auch im Bereich der räumlichen Planungssysteme die Transformationsländer vor großen und neuen Herausforderungen, die sich vor allem im Aufbau dezentraler Planungsstrukturen zur Regelung der baulichen und sonstigen Bodennutzung zeigen.

Die Arbeit skizziert für das Land Georgien die Entwicklungslinien auf dem Weg von einem sozialistischen zu einem marktwirtschaftlichen Städtebau.

Das Zusammentragen der dazu erforderlichen Unterlagen und Informationen sowie das spezifische Recherchieren gestaltete sich nicht immer einfach.

Dies lag einerseits an sprachlichen Hemmnissen und andererseits daran, dass in nicht wenigen Segmenten Neuland betreten werden musste. Hinzu kam die überkommene Haltung vieler ehemals staatlicher Institutionen Planungsunterlagen grundsätzlich für geheim einzustufen oder neuerdings nur gegen Bezahlung bereitzustellen.

Ohne die guten persönlichen Beziehungen, die ich im Laufe meiner Einsätze in Georgien mit vielen Personen aufbauen konnte, wäre das Thema in dieser Substanzhaltigkeit kaum zu bewältigen gewesen.

Daher gilt ein besonderer Dank allen Personen, die durch Interviews, die Bereitstellung von Daten und Plänen, sowie unzähliger Übersetzungsarbeit zur inhaltlichen Ausgestaltung beigetragen haben. Namentlich herausstellen möchte ich Herrn Paul Dzindzibadze und Herrn David Dzindzibadze, der vor allem unermüdlich übersetzt hat, sowie Herrn Zurab Nemsadze und Herrn Zurab Bakradze.

Ein inneres Bedürfnis als Ausdruck von Liebe und Vertrauen ist es mir, meiner Frau Kerstin, die viel Verständnis für zeitliche Entbehrungen hatte und dies gegenüber unseren beiden jungen Söhnen Philipp und Paul mehr als kompensiert hat, zu danken.

Großen Dank möchte ich Herrn Prof. Dennhardt aussprechen, der mich in angenehmer Art und Weise gedrängt hat, diese Arbeit anzufertigen und dabei stets unterstützte.

Herrn Prof. Kistenmacher möchte ich für seine spontane Bereitschaft danken, mein Thema anzunehmen sowie für die wenigen, aber dafür umso intensiveren und konstruktiven Gespräche.

Frau Silke Dreyer hat mich mit viel Geduld und Ausdauer in der redaktionellen Aufbereitung unterstützt - dafür herzlichen Dank.

Nicht zuletzt möchte ich Herrn Gerhard Laux und Herrn Jan Melchior, mit denen mich viele gemeinsame Arbeitseinsätze in Georgien verbinden, für ihre Unterstützung danken.

Ich bin davon überzeugt - obwohl die georgischen Unterlagen unter den Vorbehalt der vollständigen Richtigkeit, so z.B. bei der Übersetzung von Fachbegriffen, gestellt werden müssen - mit dieser Arbeit zu einer Erweiterung der Kommunikation und des Erfahrungsaustausches zwischen beiden Ländern im Bereich Städtebau beitragen zu können.

Abschließend bleibt zu hoffen, dass die Arbeit natürlich Anregungen für weitere wissenschaftliche Beiträge innerhalb dieses Themenfeldes liefert, aber selbst nicht nur wissenschaftlichen Zwecken dient, sondern einen kleinen Beitrag zur Lösung der Aufgaben in der Praxis leistet.

Karl Ziegler

Inhaltlicher Überblick – Kurzzusammenfassung

Die Arbeit stellt die wissenschaftliche Aufbereitung von 6 Jahren Beratungsarbeit im Rahmen des von der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführten Projektes „Landmanagement Georgien“ zum Aufbau eines marktwirtschaftlichen Städtebau- und Raumordnungssystems in Georgien dar. Dabei geht es um die grundsätzliche Durchdringung eines komplexen Themenfeldes und den grundlegenden Aufbau einer bislang von westlicher Seite fehlenden Wissenschaftsbasis.

In Georgien begannen die Privatisierungen im Jahr 1992: Wohnungen wurden verschenkt, Betriebe (bislang rund 20 Tausend) und sonstige Grundstücke werden verkauft bzw. versteigert.

1994 begann modellhaft für die Hauptstadt Tbilisi die Erstellung von Grundbuch/Kataster, d.h. der Aufbau eines öffentlichen Eigentumssicherungssystems für privaten Grundbesitz.

Daher gilt es insbesondere für die bauliche und sonstige Nutzung von privaten Grundstücken verbindliche Spielregeln zu finden.

Die Ausführungen konzentrieren sich vom Zielansatz folglich auf das in Georgien unbedingt erforderliche Spektrum von rechtsverbindlichen Mindestvereinbarungen in Form von Gesetzen, Verfahren sowie weichen und harten Instrumenten zur Steuerung der baulichen und gestaltungsrelevanten Bodennutzung im Sinne eines geordneten Städtebaus. Innerhalb dieser Schwerpunktsetzung, d.h. der Auseinandersetzung mit vorhandenen und zu schaffenden städtebaulichen (Rechts)Grundlagen, werden die Schnittstellen und Wechselwirkungen zur Raumordnung sowie zu politischen und administrativen Strukturen aufgezeigt, aber nicht vertieft.

Eine Betrachtung des sowjetischen Planungssystems, bei dem es letztendlich auf allen Ebenen nur um die Verwirklichung staatlicher Großprojekte zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Bilanz ging, sollen einerseits das schwierige psychische und physiognomische Erbe im Städtebau offen legen und andererseits die Dimension notwendiger Veränderungen bei den Transformationsprozessen verdeutlichen.

Anhand einer zielorientierten Beschäftigung mit örtlichen Planungssystemen/-instrumenten in den Ländern Deutschland, Frankreich, Schweiz und Tschechien wird der Frage nachgegangen, welche zentralen Regelungen in der Marktwirtschaft für einen geordneten Städtebau unerlässlich sind. Damit werden generelle Maßstäbe und Leitlinien definiert, die bei der Transformation auf das georgische System kritisch hinterfragt und angepasst werden.

Der räumliche Schwerpunkt bildet die Hauptstadt Tbilisi als dominantes Zentrum baulicher Aktivitäten. Darüber hinaus werden die Städte Kutaisi, Gori und Signaghi, jeweils stellvertretend für bestimmte Siedlungstypen/-größen betrachtet.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich der Städtebau in Georgien am Scheideweg befindet. Gesetze sind trotz formaler und inhaltlicher Schwächen vorhanden und leistungsfähig. Jetzt geht es um die Anwendung, eine bedarfsorientierte Instrumentalisierung und vor allem die Beachtung. Eine weitere, enorm wichtige Aufgabe stellt in diesem Zusammenhang die Festigung von Strukturen bei der Wahrnehmung von Planungsabläufen dar. Denn im Sozialismus gab es nur eindimensionale Entscheidungsstrukturen. Heute bestehen vielschichtige Strukturen und Möglichkeiten bei der Abwicklung von Planungsaufgaben.

Aber trotz des vielfältigen Handlungsbedarfs konnte im Vergleich zu den benachbarten Kaukasusrepubliken Armenien und Aserbaidschan in Georgien viel erreicht werden.

Die Arbeit kann dazu beitragen, die städtebaulichen Prozesse in Georgien scharfkantiger und zielgenauer zu führen. Anderen postsowjetischen Ländern kann sie als Leitfaden bei der Transformation der räumlichen Planungssysteme dienen. Darin liegt ein bedeutender Mehrwert.

Kapitel 1: EINFÜHRUNG

A. Einordnung und Eingrenzung der Thematik

1. Einleitung

Die Motivation für die Erstellung dieser Arbeit resultiert aus meinen persönlichen Erfahrungen bei Arbeitseinsätzen in Georgien im Auftrag der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Die GTZ, die ihre Aufgabe in der Unterstützung von Partnerländern bei der Durchführung von Projekten sieht, ist bereits seit 1994 mit dem Projekt „**Landmanagement Georgien**“ aktiv. Das Projekt besteht aus folgenden drei Säulen:

1. Erstellung von Kataster und Grundbuch (Eigentumssicherungssystem)
2. Aufbau eines räumlichen Planungssystems (Stadtplanung/Raumordnung) sowie
3. Schulung, Qualifizierung von Personal für Verwaltungs- und Lehrtätigkeit (Universitäten) in den Bereichen Kataster/Grundbuch sowie Raumordnung/Stadtplanung

In der Zeit von 1994 bis 2000 wurde das Projekt modellhaft für die Hauptstadt Tbilisi durchgeführt. Der Erfolg dieser ersten Phase war ausschlaggebend, die Projektzeit bis Ende 2006 zu verlängern und die Aktivitäten auf weitere Teile bzw. ausgewählte Städte des Landes auszuweiten. Innerhalb dieses Projektes war der Verfasser ab dem Jahr 1999 aktiv eingebunden und für die zweite und teilweise dritte Säule mit verantwortlich.

Bei den zahlreichen Arbeitseinsätzen wurde deutlich, dass sich die Kernprobleme vor allem auf die folgenden drei Punkte konzentrieren und eine Lösung dieser Aufgaben der Schlüssel für einen geordneten Städtebau darstellen könnten. Die Aktualität und Brisanz dieser Punkte ist hoch.¹

Kernprobleme

1. Es besteht keine Planungssicherheit (bauplanungsrechtlicher und teilweise eigentumsrechtlicher Status von Flächen) für (private) Investitionen.
2. Lückenhaft vorhandene Vorschriften und Instrumente für die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken (z.B. Art und Maß der baulichen Nutzung) werden nicht beachtet und von Investoren umgangen.
3. Es gibt keine oder kontroverse Leitvorstellungen und Vorbilder für die Bebauung und Entwicklung von Bereichen unterschiedlicher Struktur (insbesondere in der Hauptstadt Tbilisi).

Die Inhalte dieser Arbeit beruhen vor allem auf praktischen und empirischen Erfahrungen in Georgien. Die dabei gewonnenen eigenen Eindrücke, die sich durch die vielen Gespräche mit georgischen Experten in ihrer Kontur verdichteten, liefern die Kernsubstanz für das Thema.

Die thematischen Abhandlungen über die Ausgangslage von Georgien nach der Unabhängigkeit können dabei kaum auf fundierte georgische oder externe Literaturquellen gestützt werden, weil die wissenschaftliche Aufarbeitung bisher nicht stattgefunden hat. Dies war ein weiterer Grund und eine zusätzliche Motivation diese Arbeit zu verfassen. Daher ist

¹ Der erste Oberbürgermeister der Stadt Tbilisi nach der Rosenrevolution (Novemer 2003), Herr Tschiaberaschwili stoppte im Oktober 2004 in Form eines Moratoriums die Erteilung von Baugenehmigungen bis zur Verabschiedung grundsätzlicher Vereinbarungen über die bauliche Nutzung von Flächen

sie auch als grundsätzlicher Beitrag zum Städtebau in Georgien zu verstehen, so dass vor allem Wert auf eine bestandsanalytische Durchdringung dieses Themenfeldes gelegt wurde. Die konzeptionellen Ansätze sind das Produkt dieser intensiven Basisarbeit.

Die fehlenden Fachquellen werden durch eine Vielzahl eigener Erfahrungen, Berichte und Expertengespräche vor Ort kompensiert und nachvollziehbar belegt.

Begriff Städtebau

Der im Titel der Arbeit verwendete Begriff „Städtebau“² ist dabei nicht komplex und umfassend für die generelle Planung von Städten und Gemeinden, sondern im Sinne einer engeren Definition nach Gerd Albers³ zu verstehen:

„Unter Städtebau verstehen wir die Lenkung der räumlichen, insbesondere der baulichen Entwicklung im gemeindlichen Bereich. Das Tätigkeitsfeld erstreckt sich von der langfristigen räumlichen Disposition der Bodennutzungen .. bis hin zum Entwurf des dreidimensionalen Rahmens für die bauliche Gestaltung. Seinen rechtlichen Niederschlag findet der Städtebau in der Bauleitplanung ...“

Innerhalb dieser Definition hervorgehoben sind die Begriffe bauliche und gestalterische Entwicklung. Mit diesen beiden zentralen Begriffen im Städtebau wird der thematische Rahmen für die Arbeit gezogen.

Denn bei den Gesprächen und Diskussionen in Georgien nahm im Zusammenhang mit städtebaulichen Aufgabenstellungen die Frage der baulichen und gestalterischen Entwicklung von Grundstücken und Flächen im städtischen Kontext – meist durch Investoren - aus Sicht des Verfassers immer wieder einen entscheidenden Stellenwert ein, so dass die Fokussierung auf diesen Teilbereich vorgenommen wird.

Eine Aufarbeitung der sozialistischen und jüngeren Vergangenheit soll dazu beitragen, einerseits die aktuelle Ausgangslage besser zu erklären und andererseits damit zu beginnen, eine Lücke in der westlichen Forschung zu schließen.

Auf dem Weg einen konstruktiven Beitrag für die weitere bauliche und gestalterische Entwicklung georgischer Städte und Gemeinden zu leisten, wird auf die Erfahrungen im Städtebau von Westeuropa eingegangen. Westeuropa deshalb, weil einerseits der marktwirtschaftliche Städtebau hier eine lange Tradition besitzt und andererseits Georgien die Annäherung zu Europa sucht. Aus diesen Erkenntnissen werden - auch im Vergleich zu der Situation in der ehemaligen Sowjetunion - die Kernelemente für den Städtebau in der Marktwirtschaft extrahiert und Vorschläge für die mögliche Transformation in ein georgisches System abgeleitet.

Zur Verdeutlichung und Veranschaulichung der generellen Aussagen wird auch immer wieder Bezug zu bestimmten Gemeinden bzw. Gemeindekategorien in Georgien genommen. Im Mittelpunkt dieser Betrachtungen steht wegen der enormen Bedeutung für das Land die Hauptstadt Tbilisi.

Daneben werden drei weitere georgische Städte (Kutaisi, Gori und Signaghi) eingeblendet und je nach Bedarf mit unterschiedlicher Intensität behandelt. Sie unterscheiden sich hinsichtlich Größe, Bedeutung und Lage deutlich voneinander und stellen einen repräsentativen Querschnitt georgischer Siedlungstypen außerhalb der Küsten- und Hochgebirgsregionen dar. Somit lässt sich herausarbeiten, in welchem Umfang auch differenzierte Anforderungen an den Städtebau zu stellen sind.

Im nachfolgenden wird das mit der Arbeit verfolgte Anliegen ausformuliert.

2 Eine verbindliche Begriffsbestimmung, rechtliche Definition von „Städtebau“ gibt es nicht

3 Albers, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Spalte 3116

1.1 Definition der Arbeit

1.1.1 Problem-/Aufgabenstellung

Allgemeine Ausgangssituation und Aufgabenrahmen

Das Land Georgien, das sich im Jahr 1991 von der Sowjetunion gelöst und seine Unabhängigkeit erklärt hat, befindet sich auf dem Weg in eine demokratisch und marktwirtschaftlich orientierte Gesellschaft. In dem Land mit einer Flächengröße von 69 700 km² leben gegenwärtig ca. 4,3 Mio. EW⁴. Noch im Jahr 1988 lebten dort 5,27 Mio. EW⁵.

Ab dem Jahr 1992 begann im Zuge einer Bodenreform die Umwandlung von Staatseigentum in Privateigentum. Rechtliche Grundlage hierfür war der Erlass Nr. 107 des Ministerkabinetts der Republik Georgien vom 01. Februar 1992 „Über die Privatisierung der Wohnungen in der Republik Georgien“⁶. Nach diesem Erlass wurden alle Wohnungen kostenlos an die Bewohner, die zu diesem Zeitpunkt dort wohnten bzw. denen die Wohnung gemäß Inventarisierung zugewiesen war, übertragen. Mit der Zuordnung und eigentumsrechtlichen Übertragung der zu den Wohnungen bzw. Gebäuden gehörenden Grundstücke wurde erst später begonnen⁷. Zu sozialistischen Zeiten gab es in Georgien keine Möglichkeit privat Boden zu erwerben und für private bauliche Zwecke zu nutzen.

Natürlich ist mit der Privatisierung von Grund und Boden i.V. mit dem Entstehen von Gebäudeeigentum auch eng die Notwendigkeit des Aufbaus eines neu ausgerichteten Städtebaus verbunden. Ein Städtebau, dessen Aufgabe es ist, den Prozess zwischen öffentlichen und privaten Interessen bei der (baulichen) Inanspruchnahme von Grund und Boden zu steuern.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind in der Hauptstadt Tbilisi etwa 90 % des Wohnungsbestandes privatisiert⁸. Der Anteil an den zu den Wohngebäuden zugeordneten und eigentumsrechtlich registrierten Grundstücken (Anlage von Grundbuchblättern) lag Ende des Jahres 2004 bei ca. 30 %. Im Jahr 2004 wurden pro Tag durchschnittlich 300 Grundstücke registriert⁹. Bei den rein gewerblich oder andersartig genutzten Gebäuden dürfte der Anteil am registrierten Privateigentum geringer sein. Genaue Zahlen liegen zur Zeit nicht vor.

Es ist von besonderem Interesse aus Sicht des Städtebaus, verbindliche Vorgaben für eine geordnete Bebauung und Gestaltung von privaten Grundstücken zu schaffen.

Denn die Regelung der Nutzung von Grund und Boden und hier insbesondere der baulichen und nicht baulichen sowie der öffentlichen und privaten Nutzung entscheidet über Struktur und Qualität der städtebaulichen Entwicklung.

Bis zum heutigen Zeitpunkt konnten in Georgien kaum leistungsfähige Grundlagen für einen geordneten Städtebau geschaffen werden.

4 Nach offiziellen Angaben der Volkszählung vom Jahr 2002

5 Rietdorf in Architektur (Berlin), Jahrgang 37, Nr. 5, Seite 28

6 Vardosanidse, Handskript in deutscher Sprache eines unveröffentlichten Vortrages beim 2. Deutsch-Georgischen Städtebaukongress im Juli 2004 in Tbilisi mit dem Thema: Neue Verwaltungsformen im Wohnsektor, S. 2

7 Ab dem Jahr 1994 wurde von der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) modellhaft für die Hauptstadt Tbilisi mit einem Projekt „Landmanagement“ begonnen. Ziel war zunächst die Erarbeitung von Katasterplänen und Grundbüchern (Aufbau eines Eigentumssicherungssystems).

8 Vardosanidse s.o., S. 3

9 Nach Aussage des Amtes für Bodenverwaltung, übermittelt durch Herrn Gerhard Laux

Während der über 10 Jahre andauernden Präsidentschaftszeit von Eduard Schewardnadze, die Ende 2003 mit einer friedlichen Rosenrevolution endete, zeigten alle Versuche zur schnellen Etablierung von städtebaulichen Regelwerken in Form von Gesetzen und Planinstrumenten keine Erfolge. Die Politik überließ die Stadtentwicklung nahezu uneingeschränkt den freien Kräften der Marktwirtschaft. Aber auch unter der neuen Regierung mit dem Präsidenten Michael Saakaschwili konnten trotz deutlich wahrnehmbarer Bemühungen noch keine sichtbaren Erfolge erzielt werden.

Folglich verläuft die städtebauliche Entwicklung seit Anfang der 90er Jahre mehr zufällig, ungeordnet und stellt sich eher als Zufallsprodukt individueller Akteure und der Kapitalmacht privater Investoren dar.

Die Gründe für diese Entwicklung scheinen vielschichtig zu sein, wie z.B. ein mangelhaftes politisches Interesse der alten Regierung für Gesetzgebung und Stadtplanung, geringe Qualifikation von Planern, labile Verwaltungsstrukturen oder Korruption bei der Vergabe von Baugenehmigungen.

Grundlagen für den Städtebau gehören aber, als allgemein verbindliche Vorgaben für eine geordnete städtebauliche Entwicklung, zu den elementaren Bestandteilen einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Gesellschaft.

Ein Kennzeichen der kommunistischen Gesellschaften ist, dass Grund und Boden sowie Immobilien und Produktionsgüter staatlich sind. Der Staat besitzt die alleinige Herrschaft über die Nutzung von Grund und Boden. Er kann eigenständig entscheiden und folglich eigenmächtig Vorgaben über die Art und das Maß der Bebauung im Rahmen der Stadtentwicklung diktieren.

Dagegen existieren in „kapitalistischen“ Gesellschaften vielfältige Besitzverhältnisse für Grundstücke¹⁰. Das Land ist aufgeteilt in öffentlichen (Staat, Munizipalität, Behörden) und privaten (Privatpersonen, Firmen, Gesellschaften etc.) Besitz. Die Nutzungsinteressen sind unterschiedlich. Um gegenseitige Nutzungs- und Interessenskonflikte möglichst gering zu halten bzw. auszugleichen, muss es in diesen Gesellschaften verbindliche Regelungen und Verfahren über die Inanspruchnahme von Grund und Boden geben. Zu den elementaren Festlegungen der Flächennutzung zählen z.B., welche Flächen eines Raumes überhaupt bebaut und wie die einzelnen Grundstücke innerhalb von Siedlungen durch bauliche oder sonstige Nutzungen in Anspruch genommen werden dürfen. An diese rechtlichen Regelungen, die i.d.R. das Ergebnis eines demokratischen Verfahrens darstellen, sind alle Nutzer- und Eigentümergruppen gebunden. Auf diese Weise wird unabhängig von den Besitzverhältnissen eine geordnete Raum- und Siedlungsentwicklung gewährleistet.

Sind solche städtebaulichen Regelwerke nicht vorhanden, besteht die große Gefahr einer eigenwilligen, willkürlichen und unkoordinierten Entwicklung. In erster Linie ist dies auf die Verwirklichung von meist grundstücksbezogenen, individuellen Interessen ohne Rücksicht auf die gesamtstädtischen privaten und öffentlichen Interessen zurück zu führen.

Ein anderer Aspekt betrifft die zeitliche Dynamik beim Übergang von der staatlichen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft. Grundsätzlich werden innerhalb kürzester Zeit in nahezu allen Bereichen veränderte Grundlagen benötigt. Da dies weder personell, materiell, strukturell noch mental in einer kurzen Zeitspanne machbar ist, müssen oft Übergangslösungen bzw. Provisorien gefunden werden. Dieser Aufgabe der zeitlichen Dimension muss sich auch die Planung im Bezug auf die Entwicklung und den Einsatz von bauplanungsrechtlichen Regelungen und anderer städtebaulicher Instrumente annehmen.

10 Z.B. ist nach § 946 des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) die auf einem Grundstück stehende Immobilie eigentumsrechtlich untrennbar mit dem Grundstück verbunden; eine Trennung beider Gegenstände ist nur im Rahmen des Erbbaurechts möglich.

Eine zusätzliche Schwierigkeit liegt darin, dass gerade eine Disziplin wie der Städtebau in ein komplexes System von gegenseitigen Abhängigkeiten eingebunden ist.

Neben der reinen Planungskomponente bedarf es z.B. der Klärung von gesetzlichen Grundlagen für die Planung und Planungsverfahren, der Schaffung munizipaler Verwaltungsstrukturen mit einer Planungsabteilung, der Qualifizierung und Sensibilisierung von Planern, Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit sowie der Einbindung in ein Raumordnungssystem.

Vor diesem Hintergrund muss die vorliegende Arbeit eine inhaltliche Eingrenzung und Konkretisierung erfahren.

Der Schwerpunkt der Ausführung liegt auf den materiell-rechtlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Planung, die für eine geordnete bauliche und gestalterische Stadtentwicklung in Georgien unabdingbar sind. Bei der Auseinandersetzung mit diesen Anforderungen werden wichtige Wechselwirkungen dargestellt (Baugesetzgebung, Kommunale Selbstverwaltung zur Ausübung der Planungshoheit, Planinhalte, Planungsinstrumente). Querbezüge zu anderen Bereichen, wie z.B. Verwaltungsstrukturen, Mentalität, Ökonomie, Raumordnung werden hergestellt und mit Konsequenzen belegt.

Struktur und Inhalte von Fachplanungen (Landschaftsplanung, Verkehrsplanung, Ver-/Entsorgungsplanung) bleiben - trotz ihrer integrativen Tragweite für den komplexen Städtebau - unberücksichtigt, da allein die Verkehrsplanung für die Stadt Tbilisi ein eigenes Thema wäre.

Eine weitere Eingrenzung wird in räumlicher Hinsicht vorgenommen. Die allgemeinen, nicht aus der Literatur zitierten Ausführungen geben die eigenen Beobachtungen in konkreten Siedlungen bzw. Teilaräumen von Georgien wieder. Im Blickfeld der Betrachtungen steht die Hauptstadt Tbilisi mit etwas mehr als 1 Mio. EW als Zentrum baulicher Aktivitäten.

Daneben werden die Stadt Kutaisi als zweitgrößte Siedlung des Landes mit ca. 180.000 EW, die Mittelstadt Gori mit ca. 50.000 EW und die Kleinstadt Signagi mit nur ca. 2.200 EW betrachtet. Diese Städte sind besonders durch Rezession und größere Einwohnerverluste gekennzeichnet.

1.1.2 Zielsetzung der Arbeit – Ergebnerwartung

Vor dem Hintergrund der dargelegten Ausgangssituation besteht das Hauptziel der Arbeit darin, auf der Grundlage von zurückliegenden, heutigen und sich abzeichnenden Randbedingungen Wege zu skizzieren, mit welchen Mitteln die bauliche und gestalterische Siedlungsentwicklung in Georgien allgemein und vor allem am Beispiel der Hauptstadt durch Planung gesteuert werden kann.

Dazu werden die generellen städtebaulichen Prinzipien in Theorie und in der praktischen Handhabung erarbeitet, die für das baugestalterische Erscheinungsbild einer Gemeinde hauptverantwortlich sind. Auf der Basis des aktuellen Sach- und Diskussionsstandes im Städtebau werden Perspektiven unter Beachtung der Chancen auf gesellschaftspolitische Adaption in Georgien aufgezeigt. Dabei muss die Arbeit wegen komplexer Verflechtungen und Abhängigkeiten auf ihre Grenzen stoßen.

Ein Rückblick in Form einer Auseinandersetzung mit dem Planungssystem während der Sowjetzeit und deren Konsequenzen für die bauliche und gestalterische Entwicklung der Gemeinden in Georgien ist unerlässlich (**Kapitel 2**). Denn das heutige Erscheinungsbild der Städte und Siedlungen ist fast ausschließlich das Produkt der Stadtplanung bzw. des Städtebaus der Vergangenheit. Da in der Sowjetunion die regionale Ebene eine große Bedeutung für den lokalen Städtebau hatte, wird auf die Raumordnung in der UdSSR näher eingegangen.

Ein Schwerpunkt liegt in der Aufarbeitung der jüngeren Geschichte. Darüber hinaus soll die Aufarbeitung der sowjetischen Stadtplanung den Grad der veränderten Ausgangslage aufzeigen, mit denen das Land konfrontiert ist.

In **Kapitel 3** werden die veränderte Ausgangssituation und die aktuellen Geschehnisse auf dem Gebiet des Städtebaus in Georgien allgemein und exemplarisch ermittelt. Dabei ist ein Teil der Auseinandersetzung mit der georgischen Mentalität gewidmet, ein Aspekt, der zum Verständnis über georgische Sicht- und Handlungsweisen im Umgang mit Grundeigentum beiträgt. Der Schwerpunkt liegt in einer Zusammenstellung und Bewertung der Leistungsfähigkeit von materiellrechtlichen Grundlagen, die vom Land Georgien bzw. den Städten und Gemeinden für den Städtebau geschaffen wurden.

Die Abhandlungen in **Kapitel 4** über die Erfahrungen mit dem Städtebau insbesondere in Westeuropa lassen eine Standortbestimmung für Georgien zu und geben den Takt für den Handlungsbedarf vor.

Nicht unwichtig erscheint es, bei allen Abhandlungen die markanten Eckwerte von sozioökonomischen Bedingungen bei der Planung zu beachten. Die „Gesellschaft“ äußert – eingebunden in ein bestimmtes System – solidarisch oder egoistisch ihre allgemeinen und speziellen Bedürfnisse und verlangt natürlich von der Planung darauf zu reagieren und dazu beizutragen, diese Bedürfnisse zu befriedigen.

Im Städtebau sind diese Bedürfnisse mit dem Recht bauen zu dürfen, was einem gefällt, weitgehend gleich zu setzen. Daher werden anhand von Thesen die Bedeutung von städtebaulichen Regeln (Baugesetzgebung), auch mit dem Ziel einer Sensibilisierung in Georgien, anschaulich aus der Geschichte heraus aufbereitet und anschließend die zentralen Fragen zur Steuerung des Städtebaus gestellt. Die theoretischen Ausführungen zu den zentralen Fragen werden durch Beispiele aus der Planungspraxis untermauert, indem vergleichend die städtebaulichen Planungssysteme und Instrumente von den Ländern Deutschland, Frankreich, Schweiz und Tschechien im Überblick kurz eingeblendet werden.

Bei der Auseinandersetzung mit den **baulichen Anforderungen** konzentrieren sich die Ausführungen auf die Fragen

wo ? und

was ?

gebaut werden darf. Denn die Frage „wo“ gebaut werden darf, d.h. ob eine Fläche, ein Grundstück innerhalb oder außerhalb einer Gemeinde überhaupt bebaubar ist, entscheidet über das Bau- und Freiraumsystem einer Gemeinde bzw. die Siedlungsstruktur eines Landes. Die Festlegung „was“ gebaut werden darf, hat Einfluss auf die funktionale Abfolge von Nutzungen und somit auf deren Verträglichkeit zueinander und den Grundaufbau eines städtischen Nutzungssystems. Damit verbunden ist auch die Frage, wie einzelne Funktionen durch Verkehr miteinander vernetzt sind.

Die **gestalterischen Anforderungen** gehen vorrangig der Frage nach

„wie“ ?

gebaut werden darf. Die Festlegung des räumlichen, dreidimensionalen Erscheinungsbildes ist ausschlaggebend für die Wahrnehmung und das Erleben eines Raumes bzw. eines Ortes. Dabei bestimmt der städtebauliche Maßstab, wie z.B. Masse, Höhe und Gruppierung von Baukörpern den räumlichen Gesamteindruck. Die Architektur, wie z.B. Fassadenaufbau, Material, Konstruktion oder Farbe bestimmt wesentlich die regionale Ausprägung und Unverwechselbarkeit einer Stadt. Diese architektonischen Anforderungen sind nicht Gegenstand der Arbeit. Mit dem Architekturführer Tbilisi, der unter meiner Mitwirkung im September 2004 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, konnte dazu ein erster Beitrag geleistet werden.¹¹

11 Baulig/Mania/Mildenberger/Ziegler, „Architekturführer Tbilisi“

In diesem Zusammenhang wird angesprochen, in welchem Umfang bauliche und gestalterische Anforderungen zeitlichen Veränderungen unterliegen und in einen dynamischen Prozess zu bringen sind.

Damit verbunden sind auch Aspekte des Planungsumfangs und der Aussageschärfe von Planung in der zeitlichen Dimension. Ziel ist es, die gestellten Anforderungen an die Bebauung und Gestaltung bei der Planung an dem konkreten, kalkulierbaren Bedarf zu messen und für die Zukunft durch geeignete Prognoseparameter abzuschätzen. Es gilt Planungsüberschuss einzuzgrenzen und in ein angemessenes Verhältnis zur Verwertbarkeit der Planung für die Praxis zu bringen. Dieser Abtastvorgang scheint gerade in Ländern, die von starken Umbrüchen und einer nahezu vollständigen Neuorientierung geprägt sind, eine große Herausforderung zu sein.

Eine letzte Zielsetzung besteht gemäß Aufgabenstellung darin, die Wechselwirkungen und Aufgabenfelder zu anderen Bereichen auf gleicher Ebene, aber auch übergeordneter Ebene – so zur Raumordnung – offen zu legen und dafür grundsätzliche Forderungen zu erarbeiten. Denn die Bewältigung der reinen Planungsdisziplin allein reicht nicht aus, um erfolgreich Städtebau betreiben zu können. Die Querbezüge zu den anderen Aufgabenfeldern, wie u.a. der Weiterentwicklung der Gesetzeslandschaft, Aufbau/Festigung von Verwaltungsstrukturen, Etablierung von Fachplanungen und einer Raumordnung als harte Instrumente oder Vermittlung und Schulung einer generellen Planungskultur, Beeinflussung der Mentalität als weiche Instrumente können im Rahmen dieser Arbeit aber nicht weiter ausgeführt werden.

Die Erfahrungen mit Planungs- wie auch Umsetzungsprozessen in westeuropäischen Ländern, in denen die (formelle) städtebauliche Planung auf der Grundlage demokratischer Verfahren eine lange Tradition besitzt, haben gezeigt, dass für eine erfolgreiche Planung und Umsetzung das Zusammenspiel vieler Akteure und die Koordination vieler Interessenslagen erforderlich sind. Dieses komplexe System kann unmöglich innerhalb einer wissenschaftlichen Arbeit, von der mehr eine vertikale Auseinandersetzung gefordert wird, komplett durchdrungen werden und findet hier die Grenzen.

Der räumliche Schwerpunkt für die Untersuchungen bildet, wie bereits zuvor erwähnt die durch rege Bautätigkeit gekennzeichnete Hauptstadt Tbilisi.

1.1.3 Vorgehensweise

Der Aufbau der Arbeit resultiert aus der Zielsetzung.

Beim Verfassen der einzelnen Haupt- und Unterpunkte hat sich gezeigt, dass eine klassische Gliederung in z.B. drei Hauptteile, wie Grundlagen-, Analyse- und Konzeptteil, mit einer streng vertikalen Logik und Abhängigkeit weniger geeignet ist. Insbesondere in den Kapiteln 2 – 4 werden daher gemäß Erfordernis teilweise bestandserfassende, bestandsbewertende als auch konzeptionelle Aussagen unterschiedlicher Schärfe getroffen. Perspektiven durchziehen somit alle Kapitel, so dass kein eigenständiges, rein konzeptionelles Kapitel verfasst wird. Verbunden mit einem Ausblick werden in Kapitel 5 die Hauptergebnisse prägnant zusammengefasst.

Bei dieser Vorgehensweise lässt sich eine gewisse inhaltliche Redundanz nicht vermeiden, um die einzelnen Abhandlungen in sich informativ und schlüssig zu halten. Mit Querverweisen wird zurückhaltend umgegangen.

Aufbau

In **Kapitel 1** (Teil B) wird vorab über den „Planungsgegenstand“ ein allgemeininformativer Überblick gegeben, in dem wesentliche Kenndaten zum Land Georgien sowie den untersuchten Städten zusammengestellt und in Beziehung zum Thema gebracht werden.

Die fachliche Auseinandersetzung mit der Vergangenheit umfasst **Kapitel 2**. Hier werden der Stellenwert und die Rolle der Stadtplanung, des Städtebaus sowie der realen Stadt-

Ortsentwicklung im Raumplanungssystem der ehemaligen Sowjetunion analysiert und die Konsequenzen für die bauliche und physiognomische Ausgestaltung der Städte und Gemeinden in der Republik Georgien beleuchtet. Die sozialistische Philosophie, die rund 70 Jahre die Leitbilder für den Städtebau in der Planung und Umsetzung unter den Sowjets geprägt haben, ist bisweilen eng mit der Gegenwart verbunden. Die gesellschaftspolitische Vergangenheit ist in vielen Bereichen noch heute präsent und beeinflusst teilweise die Denkstrukturen der Bevölkerung. Erst mit solchen Kenntnissen aus der Sowjetphase lassen sich die heute vorhandenen Bedingungen und Schwierigkeiten beim Systemwechsel in der Planung hinreichend erklären und die neuen Ansätze in der Einschätzung ihrer Wirksamkeit umfassender beurteilen. Bei diesem Kapitel wird weitgehend auf vorhandene Primärliteratur, die durch eigene Erfahrungen angereichert und relativiert wird, zurückgegriffen.

Die Auseinandersetzung in **Kapitel 3** insbesondere mit der jüngeren Vergangenheit Georgiens nach der Eigenständigkeit (ab 1991) bis hin zur ausführlichen Aufarbeitung der aktuellen, materiellrechtlichen Ausgangssituation für den Städtebau stellt zwar richtungsbedingt einen Schwerpunkt dar, reicht aber nicht aus, um die Planungsanforderungen an die baulichen und gestalterischen Komponenten für den Städtebau der Zukunft in Georgien direkt abzuleiten und zu begründen.

Daher folgt in **Kapitel 4** eine intensivere Abhandlung über die allgemeine Bedeutung städtebaulicher Reglements und Instrumente in Theorie und der Praxis, die durch Beispiele aus markanten Entwicklungslinien des Städtebaus in Westeuropa anschaulich belegt werden. Anschließend werden aufbauend auf einer Standortbestimmung (vorhandene Baugesetze und Instrumente) Ansätze für den Städtebau in Georgien aufgezeigt.

Die Notwendigkeit der Einbindung eines lokal eigenverantwortlich betriebenen Städtebaus (Planungshoheit) in ein Raumordnungssystem bildet den Abschluss.

Kapitel 5 ist eine synoptische Zusammenstellung der wesentlichen Ergebnisse aus den Kapiteln 1-4 mit einer Einschätzung der Chancen und Grenzen von konzeptionellen Vorschlägen sowie einem Ausblick.

Diesem Kapitel kommt folglich die Funktion einer Zusammenfassung zu.

B. Vorstellung des Bearbeitungsgegenstandes

Die Vermittlung von wichtigen, mit dem Thema im Zusammenhang stehenden Basis- und Hintergrundinformationen soll ganz am Anfang stehen.

Die nachfolgenden, allgemeinen Daten über das Land Georgien sind bewusst schlank gehalten, da hierüber aus der Literatur oder dem Internet genügend Informationen zur Verfügung stehen¹².

1.2 Kenndaten zum Land Georgien

1.2.1 Großlage

Bei einer geographischen Annäherung und großräumigen Einordnung ist festzustellen, dass in der westlichen Literatur unterschiedliche Charakterisierungen für Georgien zu finden sind. Von „Nahtstelle zwischen Europa und Asien“ ist die Rede, von „Brücke zwischen Schwarzen



Karte 1: Geographische Großraumlagen von Georgien, Quelle: <http://www.kefk.net>, überarbeitet

und Kaspischen Meer“ oder vom „Korridorraum entlang der ehemaligen Seidenstraße“.¹³ Fest steht, dass Georgien durch diese kontinentale Zwischenlage eine strategische

12 Z.B. Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt: Georgien entdecken, 2002

13 Wassmund in Schröder (Hrgs.), S. 9

Lagegeust besitzt und sich politisch und gesellschaftlich zu Europa gehörig fühlt.¹⁴ Die historischen Entwicklungen, die zur heutigen Identität des Landes geführt haben, sind bewegt und werden anschließend nur als Schlaglichter eingeblendet.¹⁵

1.2.2 Geschichtlicher Kurzabriss

Die Geschichte des Landes Georgien sowie der gesamten Kaukasusregion reicht bis in die frühe Steinzeit zurück.¹⁶

Eine Aufarbeitung der Frühgeschichte - auch nur in knappen Zügen – ist für das Thema wenig weiterführend, so dass nur anhand einer chronologischen und stichwortartigen Kurzdarstellung einige Eckdaten der Geschichte unter besonderer Beachtung städtebaulicher Aspekte sowie der Stadt Tbilisi im Überblick vermittelt werden.

Die Phase ab der Eigenständigkeit wird später unter Punkt 3.2 etwas ausführlicher bedacht, da dies zum Verständnis der aktuellen Ausgangslage (Kapitel 3) entscheidend beiträgt.

Chronologie der historischen Entwicklung von Georgien/Tbilisi¹⁷

Paläolithicum	Siedlung in der Umgebung von Tbilisi
Neolithicum	einheitliche Siedlungsstrukturen in Georgien
um 3000 v. Chr.	Kura-Araxes-Kultur; Stampflehmgebäude
um 2200 v. Chr.	Trialeti-Kultur, Kurgane (Hügelgräber)
ab 2000 v. Chr.	Churriter Herrschaft
ab 600 v. Chr.	Zwei georgische Königreiche: Kolchis und Iberia; Ionische Kolonisation an der Schwarzmeerküste
4. Jh. v. Chr.	Nach dem Tode Alexanders Seleukidenherrschaft
2. Jh. v. Chr.	Beherrschung durch Armenier
1. – 4. Jh.	Beherrschung durch Römer und Parther
um 337	Christentum wird Staatsreligion in Ostgeorgien
ab 5. Jh.	Kämpfe zwischen Byzanz und Sassaniden
485	Tbilisi Hauptstadt unter Wachtang Gorgasali; Siedlungstätigkeit unterhalb der Narikala Festung
6. Jh.	Bau der Antschischati Basilika in Tbilisi; ältester, noch erhaltener Sakralbau der Stadt
um 800	Drei Königreiche in Georgien; Narikala Festung in heutiger Form
1008	Vereinigung unter Bagrat III (Bagratidenherrschaft bis 1800)
12. Jh.	Goldenes Zeitalter (König Dawid IV bis Königin Tamara)
ab 1220	Einfälle und Verwüstungen durch die Mongolen
ab 1453	Isolierung Georgiens durch den Fall Konstantinopels; Osmanen und Perser kämpfen um die Vorherrschaft im Land
1795	Einäscherung von Tbilisi durch Perser

14 So forderte der neue Präsident Saakaschwili bereits mehrfach die Aufnahme Georgiens in die EU, Zitat: „Mit der Türkei wollte er überhaupt nicht in einen Topf geworfen werden, schließlich sei Georgien wie Litauen ein Land Osteuropas, veröffentlicht in DIE ZEIT 05/2005 in LWN, 01-02/2005, S. 4

15 Vgl. dazu ausführlich Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 84 - 141

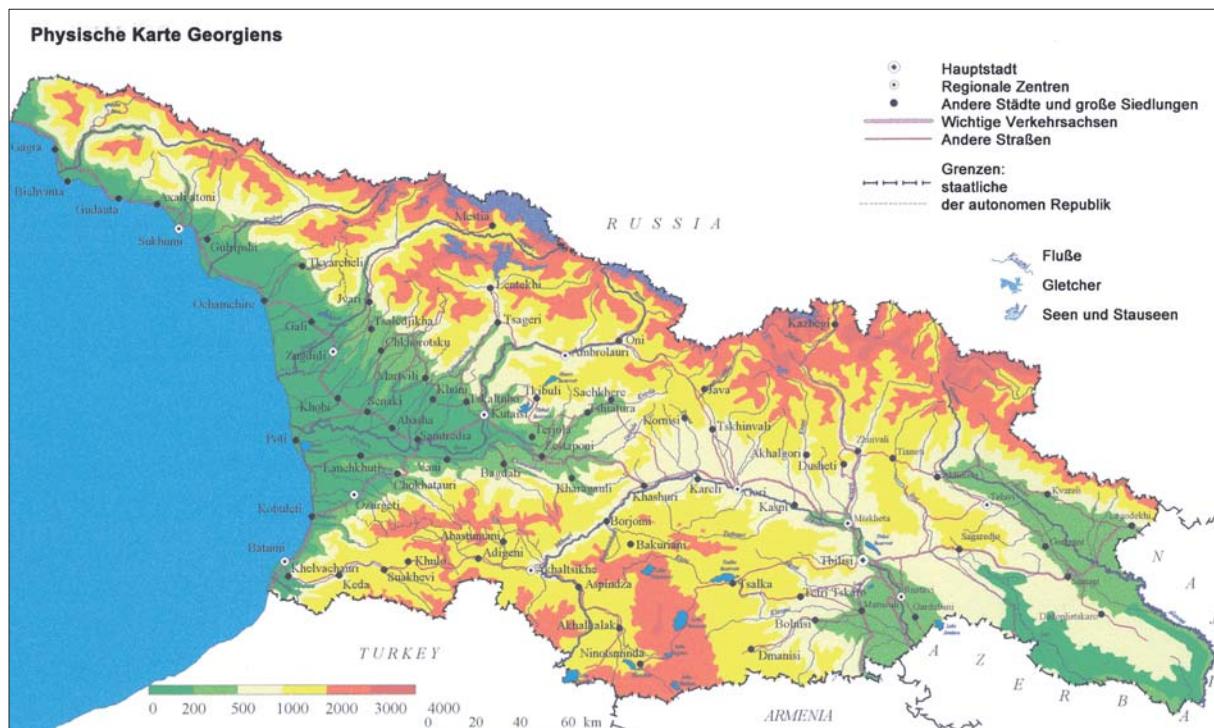
16 Im September 1992 entdeckte die deutsche Archäologin Justus vom römisch-germanischen Zentralmuseum Mainz nahe der ostgeorgischen Stadt Dmanissi den Unterkiefer eines „Homo erectus“ (ca. 1,5 Mio. Jahre), vgl. Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 84

17 Baulig/Mania/Mildenberger/Ziegler, S. 15

1801	Eingliederung in das russische Zarenreich; Bau von Rustaweli- und Agmaschenebeli-Prospekt
1873	Transkaukasische Eisenbahn
1918	Transkaukasisches Kommissariat aus Georgien, Armenien und Aserbeidschan
1921	Einmarsch der roten Armee
ab 1936	Eigenständige Sowjetrepublik mit den autonomen Republiken Abchasien und Adscharien und der autonomen Region Südostsetien; großflächige Stadtverlagerungen in Tbilisi
1966	Bau der U-Bahn in Tbilisi
60/70-er Jahre	Trabantenstädte auf den Höhenlagen von Tbilisi
1991	Erklärung der Unabhängigkeit; Swiad Gamsachurdia wird Präsident der Republik Georgien
1991-1992	Bürgerkrieg; Gamsachurdia flieht nach Grosny; Eduard Schewardnadze wird Präsident
1992-1993	Abchasienkonflikt; Niederlage der georgischen Truppen
1993	Beitritt Georgiens zur GUS
1996	Georgien wird Mitglied des Europarates
2003	Rücktritt Schewardnadzes
2004	Michail Saakaschwili wird Präsident

1.2.3 Raumstrukturen - Siedlungsgeographie

Die Kaukasusrepublik Georgien grenzt im Westen an das Schwarze Meer, im Norden an Russland, im Osten an Aserbaidschan und im Süden an Armenien sowie an die Türkei. Mit einer Größe von rund 70 000 km² besitzt das Land die Flächengröße des deutschen Bundeslandes Bayern, hat aber mit ca. 4,2 Mio. Einwohnern weniger als die Hälfte der



Karte 2: Land Georgien mit Darstellung von wichtigen Raumelementen, eigene Überarbeitung auf Grundlage der Quelle: UNEP/GRID - Tbilisi

Einwohner von Bayern. Die geringe Siedlungsdichte resultiert aus einem hohen Anteil an Gebirgslandschaften. Die durchschnittliche Höhe über Meeresspiegel beträgt 1.230 Meter, mehr als die Hälfte des Landes werden von Bergen bedeckt und die Hochgebirgslagen über 2.000 Meter nehmen ein Fünftel des Landes ein. Der große Kaukasus, der Georgien nach Norden von Russland abgrenzt, erreicht Höhen bis fast 6.000 Meter (Elbrus in Russland). Der Kasbeg ist mit 5.074 Meter der höchste Berg in Georgien.

Durch den Kleinen Kaukasus, der im Süden mit Höhen über 3.000 Meter die Landesgrenze bildet, werden mittige Tieflandbereiche in Ost-West Richtung als Kernzonen der Besiedlung gebildet. Diese zentrale Ebene wird durch einen in nord-südlicher Richtung verlaufenden Gebirgsrücken, das Surami- und das Adscharo- imeretische Gebirge getrennt. Dieses Gebirge (ca. 1.500 Meter über NN) bildet eine Wasser- und Klimascheide und gliedert das Land in einen westlichen und östlichen Teil.

In Westgeorgien verläuft der Hauptfluss Rioni (Länge 327 Kilometer), der in Verbindung mit anderen Gebirgsflüssen fächerartig ein ca. 100 Kilometer breites Flussdelta Richtung Schwarzes Meer als einzige nennenswerte Tiefebene des Landes bildet. Am Rionifluss liegt die Stadt Kutaisi als zweitgrößte Stadt des Landes mit ca. 180.000 EW.

In Ostgeorgien ist der bedeutendste Fluss die Mtkvari (1.515 Km) und daneben der Fluss Alasani (351 Km). Die Mtkvari bildet das Rückgrat der bandartig organisierten Hauptstadt Tbilisi mit knapp über 1 Mio. Einwohner. Ferner liegen am Fluss Mtkvari die Städte Gori oder Borjomi als Zentrum des Borjomi – Charagauli Nationalparks.¹⁸

Siedlungsnetz

In Georgien gibt es ca. 4.600 Siedlungen, davon sind ca. 4.500 Dörfer mit in der Regel weniger als 1.000 Einwohner.

Die Städte konzentrieren sich in den Tieflandbereichen entlang folgender Siedlungsachsen- bzw. Siedlungszonen:



Bild 1: Altstadt von Kutaisi am Rioni - Fluss, 2001



Bild 2: Gefasstes Flußbett: Mtkvari in der Hauptstadt Tbilisi, 2005



Bild 3: Natürliches Flußbett: Mtkvari bei Borjomi, 2003

18 Im April 2001 wurde der ca. 78 000 ha umfassende Nationalpark als Gemeinschaftsprojekt von KFW, WWF Georgien und WWF Deutschland als erstes international anerkanntes Großschutzgebiet Georgiens offiziell eröffnet, vgl. dazu Steinmetzer in Natur und Landschaft, 80. Jahrgang (2005) - Heft 1, S. 6

1. Küstenzone Schwarzes Meer mit den Städten: Sokhumi, Poti, Batumi
2. Hauptost – Westachse: vom Schwarzen Meer über die Städte Kutaisi – Zestaponi – Khashuri – Gori – Mtskhetta – nach Tbilisi
3. Nebenachsen:
 - a) Ostgeorgien Richtung Großer Kaukasus entlang der großen Heeresstraße: Zhinvali - Pasanauri - Khasbegi und Tskhinvali - Java
 - b) Ostgeorgien Richtung Aserbaidschan: Sagarejo – Signaghi – Lagodekhi und Rustavi
 - c) Ostgeorgien Richtung Armenien: Marneukli und Bolnisi
 - d) Ostgeorgien Richtung Türkei und Armenien: Borjomi – Akhaltsikhe – Vale und Achaltsikhe – Akhalkalaki – Ninotsminda.

Von diesen rund 100 Städten bzw. städtischen Siedlungen ist

- Tbilisi mit ca. 1,07 Mio. Einwohnern¹⁹ mit Abstand die größte Stadt, gefolgt von
- Kutaisi (ca. 180.000 EW),
- Batumi (ca. 115.000 EW)
- Rustavi (ca. 115.000 EW)
- Poti (ca. 50.000 EW) und
- Gori (ca. 50.000 EW)



Karte 3:

Hauptsiedlungsachsen in Georgien, eigene Darstellung auf Grundlage der Quelle: earth.google.com

19 Gemäß Volkszählung 2002

Anmerkung: Diese Daten sind aber wegen Unzulänglichkeiten bei der Zählung nicht verlässlich und stellen nur Orientierungswerte dar.

Die Mehrzahl der anderen Städte und städtischen Siedlungen sind deutlich kleiner und erreichen oft nur Einwohnerzahlen zwischen weniger als Tausend und maximal fünf Tausend.

Viele Dörfer liegen schlecht erschlossen abseits der Siedlungshaupt- und Nebenachsen. Die Hochgebirgsregionen sind kaum besiedelt. Dies betrifft insbesondere den nördlichen Teil in Westgeorgien (Region Swanetien).

Freiraum

Das Land Georgien kann als Zentrum der Artenvielfalt in Europa bezeichnet werden. Auf der Rangliste des Biodiversity Index (BDI) belegt Georgien in Europa Platz 1 (Russland ausgenommen) und weltweit Platz 36.²⁰ Kein anderer Staat dieses Breitengrades bzw. nördlicher weist eine vergleichbar hohe Artenvielfalt mit der Ausprägung unterschiedlicher Landschaften auf. Die Palette der unterschiedlichen Freiraumtypen reicht von mediterranen Küstenniederungen über Laubwälder, Gebüschoformationen, Halbwüsten bis hin zu Hochgebirgsökosystemen.²¹

Ca. 40 % der Landesfläche sind (noch) mit Wald bedeckt, im Vergleich zu anderen Kaukasusstaaten ein hoher Anteil (Armenien ca. 7 % und Aserbaidschan ca. 11 %).

Folglich kommt dem Erhalt dieser Biodiversität i.V. mit dem abwechslungsreichen Landschaftsbild eine hohe Bedeutung zu. In den Jahren 1993 – 1995 arbeitete der WWF ein Schutzgebietssystem für Georgien aus, das im Jahr 1996 als Landesgesetz verabschiedet wurde.²²

Innerhalb dieser bislang geschützten Gebiete liegen keine größeren Städte, so dass Konflikte zwischen quantitativer bzw. funktionalen (hier: Industrie) Siedlungsentwicklung und Schutzgebietsausweisung in nächster Zeit kaum zu erwarten sind. Bei der künftigen freiraumbezogenen Landnutzung stehen Fragen der Koordination zwischen Natur- und/oder Kulturlandschaft (insbesondere Abstimmung mit Land-/Forstwirtschaft) als Aufgabe einer Raumordnung im Vordergrund.

Dennoch erhält vor dem Hintergrund eines liberalisierten Gesellschaftssystems bei der Entwicklung einer Freiraumstruktur der generelle Schutz von Freiflächen außerhalb von Siedlungen vor einer dispersen und willkürlichen Bebauung eine wichtige Dimension. Zur Bewältigung dieser Aufgabe ist ein Zusammenspiel zwischen örtlicher und überörtlicher Raumplanung unerlässlich.



Bild 4: Mittelgebirgslandschaft nördlich von Tbilisi mit großer Heeresstraße Richtung Grosser Kaukasus, 2003

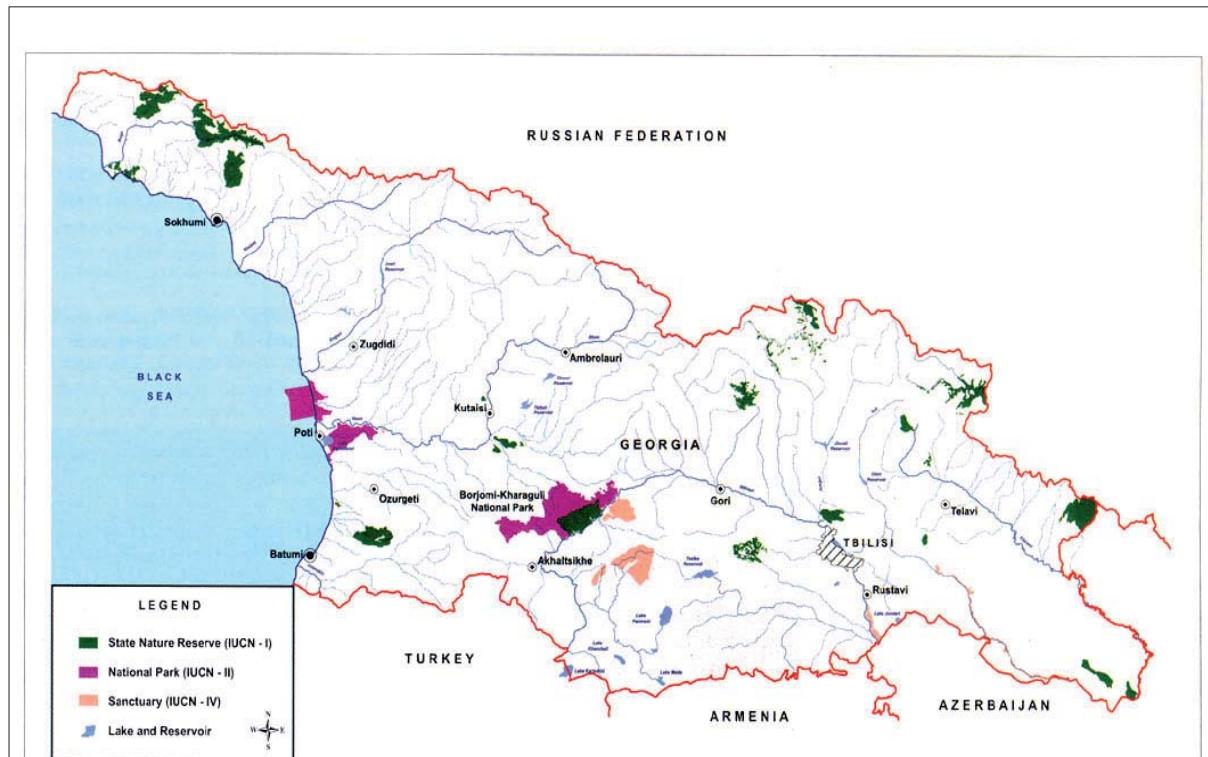


Bild 5: Halbwüstenlandschaft südöstlich von Tbilisi, in der Nähe der Klosteranlage David Garedschi, 2003

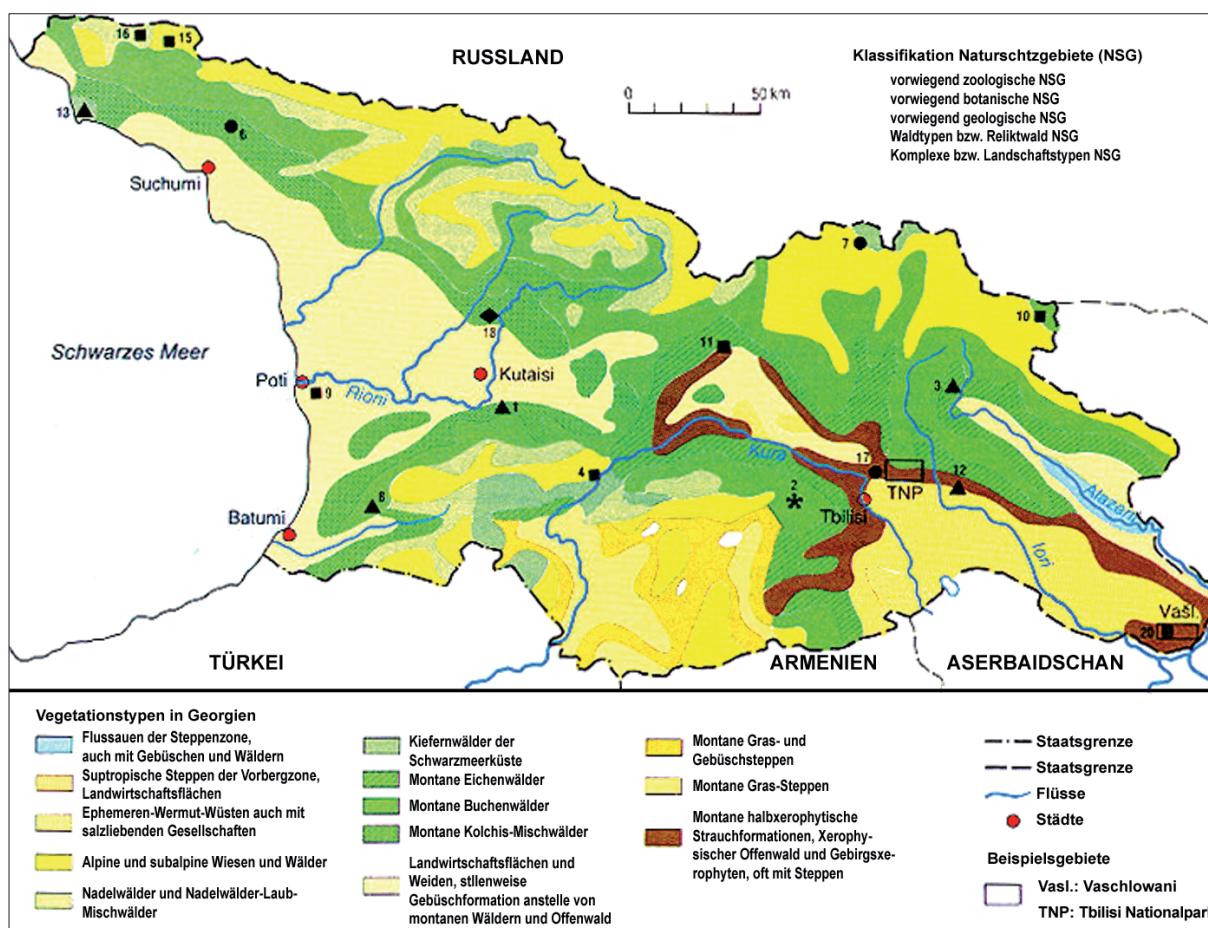
20 Steinmetzer in Natur und Landschaft, 80. Jahrgang (2005) - Heft 1, S. 1

21 Im nördlichen Bereich der Küste (Abchasien) ist es möglich im Sommer im Schwarzen Meer zu baden und danach in weniger als einer Stunde in den Bergen Ski zu fahren.

22 Näheres hierzu siehe Steinmetzer in Natur und Landschaft, 80. Jahrgang (2005), Heft 1, S. 1



Karte 4:
Geschützte Gebiete in Georgien, Quelle: Steinmetzer in Natur und Landschaft 80. Jahrgang (2005), Heft 1



Karte 5:
Vegetationstypen in Georgien

1.2.4 Bevölkerung

Es ist bekannt, dass die Georgier traditionell sesshaft sind und ihr Land nur selten für längere Zeit oder endgültig verlassen.²³ Diese Verbundenheit zum Land und der Familie konnte der Verfasser auch selbst immer wieder feststellen. Fest steht aber auch, dass seit der Unabhängigkeit im Jahr 1991²⁴ das Land rund 1 Mio. Einwohner verloren hat und nur noch gut 4 Mio. Einwohner zählt. Somit hat die Bevölkerung zwischen 1991 und 2005 um 20 % abgenommen.

Die Konstituierung Georgiens als eigenständiger Staat sowie die daraus resultierenden politischen und sozialen Probleme führten zu einer massiven und auch weiterhin anhaltenden Emigrationswelle. Neben der Auswanderung spielt der drastische Rückgang der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zunehmend eine Rolle.

Bei der wirtschaftlich bedingten Auswanderung verlassen aber selten ganze Familien das Land. Oft wandern nur die besser qualifizierten Familienmitglieder aus und versorgen über ihre Einkünfte im Ausland die Familie zuhause. Eine andere Gruppe verlässt das Land, um im Ausland zu studieren, da im eigenen Land das Ausbildungsniveau und das Angebotsspektrum bescheiden ist.

In der Kette der Migrationen stehen die Bevölkerungsverluste durch Auswanderung am Ende. Den Beginn stellt die Binnenwanderung im eigenen Land dar, ausgelöst durch die Landflucht. Nach dem Kaskadenprinzip schwäpft die Wanderungswelle vom kleinen Dorf über die Kleinstadt bis hin zur Hauptstadt, so dass der überwiegende Teil der Auswanderer aus Tbilisi kommt.

Diese negative Bevölkerungsentwicklung führt dazu, dass in den besonders vom Wegzug betroffenen perspektivlosen Städten und Dörfern keine städtebaulichen Aktivitäten (privat, öffentlich) stattfinden und sich Verfall und Hoffnungslosigkeit breit macht. In der baulich am aktivstenen Hauptstadt Tbilisi konzentrieren sich die Mehrzahl der Maßnahmen auf nachgefragte Prestigestandorte.

Ich bekam in persönlichen Gesprächen immer wieder bestätigt, dass die meisten im Ausland lebenden Georgier auf jeden Fall oder in Abhängigkeit zur Wirtschaftslage beabsichtigen, wieder in ihre Heimat zurück zu kehren.

1.2.5 Ökonomie

Wirtschaftsentwicklung und Stadtentwicklung bzw. Raumentwicklung sind untrennbar miteinander verwoben. Das Entwicklungsniveau einer Stadt, eines Raumes war schon immer Indikator für die Wirtschaftskraft seiner Bürger oder gewisser sozialer Schichten. Obwohl gerade die Industrialisierung und später die allgemeine Steigerung der Arbeitsproduktivität (z.B. Rationalisierungen und Mechanisierungen) zu städtebaulichen Problemen als Konsequenzen des enormen Stadtwachstums (Auflösung der Städte, Lärm, Schmutz, schlechte Wohn-, Arbeitsbedingungen etc.) geführt haben, so waren sie Grundlage für Wohlstand und Investitionsbereitschaft. Ein wechselseitiger Verstärkereffekt zwischen



Bild 6: Verfallener Altortbereich - Gemeinde Bolnisi, ca. 80 km südwestlich der Hauptstadt, 2004

23 Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 24

24 Im Mai 1991 wurde Swiad Gamsachurdia der erste Präsident von Georgien, in Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 26 und 138

Bevölkerungswachstum und Produktionssteigerungen führt zu einer Erhöhung des allgemeinen Lebensstandards durch Qualität und Quantität der Güter und Dienstleistungen, was wiederum die Nachfrage steigert.²⁵

Wirtschaft in Georgien während der Sowjetperiode

Landwirtschaft

Über Jahrhunderte bestimmten die Landwirtschaft und der Handel entlang der Seidenstraße die Wirtschaftsstruktur des Landes.

Hervorzuheben sind die guten klimatischen Bedingungen für die Landwirtschaft. Aufgrund der unterschiedlichen Klimaverhältnisse in West- und Ostgeorgien ist ein fast ganzjähriger Ernterhythmus möglich. Im Westen (mediterran) gedeihen gut Früchte, im Osten (kontinental) liegen große Weinplantagen. Vor allem Zitrusfrüchte, Tee, Wein, Weinbrand, Gemüse und Mineralwasser wurden aus Georgien in die gesamte Union geliefert.²⁶ Schlangen stehen für Nahrungsmittel, wie dies z.B. in Moskau an der Tagesordnung war, ist den Georgiern fremd.

So zeigte sich z.B. das traditionelle Warenangebot für Lebensmittel auf dem großen Markt in der Hauptstadt Tbilisi früher genauso üppig und vielfältig wie heutzutage.²⁷

Industrie

Die sowjetische Doktrin einer flächenhaften Industrialisierung führte auch in Georgien zum Aufbau des Sekundärsektors. Von 1913 bis zum Jahr 1986 erhöhte sich in Georgien der Umfang der Warenproduktion um das 70-fache.

Als Teil der Sowjetunion entstanden im Land zahlreiche Betriebe und Fabriken, die allerdings in den meisten Fällen für die Herstellung eines Endproduktes auf Zulieferungen aus anderen Teilläufen der UdSSR angewiesen waren. Bedeutende Industriebetriebe, wie z.B. das große Autowerk in Kutaisi oder das Elektrolokomotivenwerk in Tbilisi, waren ohne die aus Russland angelieferten Motoren nicht arbeitsfähig. Aufgrund der vorhandenen Bodenschätze (Kohle, Erdgas, Erze) diente das Land weithin als Rohstofflieferant; so lagen z.B. ein Viertel aller Manganerzvorkommen in Georgien. Die Verarbeitung fand aber in den großen Zentren der Stahlindustrie in der Ukraine und Südrussland statt.²⁸

Örtliche Standorteigenschaften, wie z.B. Rohstoffvorkommen oder handwerkliche Traditionen kamen daher selten der Stadt zur Ausbildung eines lokalen Profils zugute. Die Siedlungen wurden oft planwirtschaftlich überfremdet und überformt.²⁹ So wird z.B. nahe der Kleinstadt Bolnisi³⁰ (ca. 50 km südwestlich von Tbilisi) Gold gewonnen. In der Sowjetzeit konnte bzw. durfte sich jedoch kein Handwerk für die Goldverarbeitung ausbilden. Mit dem Problem einer fehlenden endogenen wirtschaftlichen Ausrichtung sind viele Städte konfrontiert (Corporate Identity). Mit dieser Strategie der Dezentralisierung der Produktionsschritte zur Herstellung eines Endproduktes sollten die einzelnen Republiken und Teilläufe abhängig gehalten



Bild 7: Üppiges Angebot auf dem Markt, 2000

25 Vgl. dazu Reinborn, S. 10 und 21

26 Jank, Horst Henning, S. 59

27 Bestätigt durch mehrere Gespräche des Verfassers mit Georgiern

28 Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 38 oder www.georgien.net

29 Ausnahmen bildeten z.B. die Kurorte, die aufgrund ihrer Eignung zum Ausbau dieser Funktion deklariert wurden

30 Die Stadt wurde von Schwabendeutschen im Jahr 1817 gegründet und hieß bis 1944 Katharinenfeld

werden. Auch waren die großen und spezialisierten Betriebe für den Wirtschaftsraum Georgien deutlich überdimensioniert, da sie auf einen Absatzmarkt der gesamten Sowjetunion ausgelegt wurden.³¹

Tourismus

Zu Sowjetzeiten war Georgien eines der wichtigsten Urlaubsziele. Das Land zählte jährlich bis zu 4 Mio. Touristen³² (Stand 2001: 302 Tsd.³³ und 2004: 368 Tsd.³⁴).

Beliebte Regionen waren die Schwarzmeerküste (310 km Küstenlänge) sowie die bekannten Kurorte, wie z.B. Borjomi oder Bakuriani im Süden des Landes.

Wirtschaft in Georgien nach der Unabhängigkeit

Nach dem Zerfall der Sowjetunion im Jahr 1991 und der Bildung eigenständiger Staaten brach das Netzwerk des Wirtschaftssystems zusammen. Die Absatzmärkte brachen schlagartig weg. Das Bruttonsozialprodukt sank in Georgien von 1991 bis 1994 um 70%³⁵ und lag auch Ende der 90er Jahre bei höchstens 19% des Standes von 1989.³⁶

Vor allem die großen Betriebe stellten ihre Produktion ein, viele verloren ihre Arbeit und rutschten unter die Armutsgrenze. Im Jahr 2002 lag das Existenzminimum bei 127,9 Lari pro Person und Monat, das Durchschnittseinkommen betrug aber nur 24 Lari.³⁷

Selbst im Aktivraum Tbilisi prägen 15 Jahre nach der Unabhängigkeit eine Vielzahl von Industriebrüchen das Stadtbild.

Es entstand in der Folgezeit ein lebhafter Klein-/Straßenhandel, in dem viele oft einzige Überlebenschance sahen. Zudem wurde die Reisefreiheit genutzt, um im Ausland Waren einzukaufen, wie z.B. Autos, Textilien, Elektrogeräte, die sich im eigenen Land wieder gewinnbringend verkaufen ließen.



Bild 8: Bauern vom Land bieten an einer Straßenecke in Tbilisi ihre Waren an, 2005



Bild 9: Straßenhandel in der Altstadt von Tbilisi, 2001

Wirtschaftskennzahlen aus dem Jahr 2002 zeigen die Anteile einzelner Branchen am Bruttonsozialprodukt:³⁸

31 Jank, Horst Henning, S. 62

32 Jank, Horst Henning, S. 59

33 LWN, 01-02/2002, S. 13

34 LWN, 05-06/2005, S. 24

35 Kvastiani/Spolanski/Sternfeld, S. 39

36 Christophe in Schröder (Hrgs.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle zu Europa, S. 35

37 LWN, 01-02/2003, S. 19 (ein Lari entsprach ca. 0,50 €)

38 LWN, 03-04/2003, S. 13

Landwirtschaft	18	%
Industrieproduktion	12,7	%
Baugewerbe	28	%
Finanzdienstleistung	14	%
Handel	12,6	%

Das Baugewerbe, das fast ausschließlich von privaten Investoren oder ausländischen Geberorganisationen ihre Aufträge erhält, nimmt den höchsten Anteil ein.

Die erzielte Wertschöpfung aus den einzelnen Sektoren reicht bei weitem nicht aus, um den Bedarf zu decken. Das Land hängt am Tropf³⁹ und ist auf Importe angewiesen. Die Bilanz für das 1. Halbjahr 2003 sah wie folgt aus:

Importe im Wert von: 598 Mio. \$

Exporte im Wert von: 158,1 Mio. \$

Hauptexportwaren sind Metallschrott, Wein, Gold und Kupfer.⁴⁰

Die Auslandsschulden betragen Mitte des Jahres 2004 nach eigenen Angaben insgesamt 1,85 Mrd. \$.⁴¹ Zum Vergleich: Im Staatshaushalt für 2005 werden mit Einnahmen von 1,922 Mrd. Lari (= ca. 950 Mio. \$) gerechnet⁴².

Landwirtschaft

Die Landwirtschaft spielt für große Teile der Bevölkerung eine herausragende Rolle. Durch die kostenlose Abgabe von Land an Bauern in den 90er Jahren wurde eine individuelle Eigenbewirtschaftung ermöglicht. Die erzeugten Produkte werden auf den größeren Märkten der Städte verkauft, um Bargeld für notwendige Einkäufe zu bekommen. Dazu reisen die „Bauern“ oft morgens mit Zügen, Bussen, Minibussen oder dem eigenen Auto an und abends wieder ab. So präsentiert sich während des Tages der Hauptbahnhof von Tbilisi als Abstellort von Zügen und bunter Handelsplatz.

Aber auch die Bartergeschäfte (Naturaltausch) nehmen beim Handel einen erheblichen Anteil ein.

Insgesamt kann die Landwirtschaft jedoch den Eigenbedarf des Landes nicht decken.



Bild 10: Straßenmarkt in der Nähe des Bahnhofs von Tbilisi, 2005



Bild 11: Ganztägig abgestellte Züge im Hauptbahnhof von Tbilisi, 2005

39 So hat die Weltbank seit 1993 – 2003 das Land Georgien mit 725 Mio. \$ unterstützt, in LWN, 05-06/2004, S. 6;

40 LWN, 09-10/2003, S. 3

41 LWN, 07-08/2004, S. 6

42 LWN, 11-12/2004, S. 9

Industrie

Die Industrieproduktion beträgt nur ein Bruchteil vom Niveau vor 1991.

Die (neuen) Besitzer der wenigen formal noch existierenden Betriebe produzieren in der Regel nicht, sondern schlachten die Anlagen aus und verkaufen Metallschrott in die Türkei oder den Iran. Ein lukratives Geschäft in Anbetracht der Tatsache, dass die Betriebe für ganz kleines Geld verscheuert wurden. Behindert wird die Belebung der eigenen Produktion durch Mafiaclans und Strukturen, die sich auch aus der Politik rekrutiert. So wird der Einheimische Markt durch zoll- und steuerfreie Billigware aus dem Ausland unterlaufen⁴³. In politische Ämter drängen sich folglich Geschäftsleute, um durch Einflussnahme auf Gesetze Vorteile für ihre Betriebe herauszuschlagen.

Auch der neuen Regierung ist es bisher nicht gelungen, diese Strukturen zu durchbrechen und neue Rahmenbedingungen zu schaffen.

Für die städtebauliche Entwicklung ist dies katastrophal. Viele größere und kleinere Industriebrachen werden durch die Eigentümer für eine geordnete Wieder- oder Umnutzung blockiert. Ein ganzheitlicher Strategieansatz wird auch dadurch erschwert, dass die Betriebe teilweise in eine unüberschaubare Anzahl von Eigentümern⁴⁴ (Teileigentum, Gemeinschaftseigentum) übergingen. So wird auf die Steigerung des Bodenwertes spekuliert, mit der Ausbeutung der Immobilie (Demontage, Vermietung etc.) wird gegenwärtig das Geld verdient. Ohne den Aufbau von produzierender Industrie und Gewerbe wird es generell in den Städten zu keinem wirtschaftlichen Aufschwung als Voraussetzung für die Finanzierung von städtebaulichen Maßnahmen (insbesondere Infrastruktur⁴⁵) kommen.

Tourismus

Der Tourismus wird von „Experten“ im eigenen Land als auch in der Außeneinschätzung als Hoffnungsträger und eine tragende Säule beim Aufbau der Wirtschaft im eigenen Land gesehen. So bezeichnete der ehemalige Präsident Schewardnadse im Jahr 2002 den Tourismus als einzige Chance des Landes in kurzer Zeit umfangreiche Einnahmen zu erzielen.

Diese optimistische Einschätzung wird aufgrund folgender realer Fakten und eigenen Erfahrungen im Land nicht geteilt⁴⁶:



Bild 12: Ausgeschlachtete Industrieanlage in Gori, 2005



Bild 13: Industriebrachen in Kutaissi, 2005

43 Vgl. auch dazu Christophe in Schröder (Hrgs.), S. 35

44 Oft teilte das ehemalige Führungspersonal die Betriebe untereinander auf, z.T. entstanden daraus Aktiengesellschaften

45 Allein die Kosten für die Sanierung der Wasserversorgung in der Hauptstadt Tbilisi werden auf 300 Mio. \$ geschätzt, die Leitungsverluste betragen 70 %, so dass der Verbrauch pro Kopf und Tag 800 Liter betragen (Durchschnittswert in Deutschland ca. 150 Liter), LWN 11-12/2003, S. 19 und 09-10/2003, S. 6

46 Vgl. dazu u.a. LWN, 01-02/2002, S. 13 und LWN, 09-10/2002, S. 23

- Im Jahr 2001 gab es im ganzen Land 210 Hotels mit insgesamt 2.500 Zimmern mit europäischem Standard.⁴⁷
- Von den 302 Tsd. Touristen im Jahr 2001 kamen allein 184 Tsd. aus Ländern der GUS.
- Bei den als Touristen registrierten Personen handelt es sich überwiegend um ausländische Geschäftsleute bzw. Personen, die für ausländische Geberorganisationen Arbeitseinsatz leisten, so dass sich die Hotelbelegung zum Großteil aus diesem Personenkreis rekrutiert.⁴⁸
- Außerhalb der Stadt Tbilisi oder den Badeorten am Schwarzen Meer ist das Angebot an Unterkünften mit einem Mindeststandard äußerst gering bzw. in den meisten kleineren Städten und Dörfer nicht vorhanden.
- Der ausländische Tourismus beschränkt sich auf organisierte Individual- oder Gruppenreisen. Die Zielgruppen sind überwiegend (intellektuelle) Personen, die sich für die Kultur des Landes interessieren und in der Regel nur einmal das Land besuchen.
- Viele touristisch interessante Bereiche (Landschaft, Sakralbauten, Dörfer im Kaukasus) sind mangels Beschilderung ohne georgische Begleitperson nicht zu finden und zudem mit einem normalen Fahrzeug nicht oder nur sehr beschwerlich erreichbar.
- Die angespannte politische Lage in einigen Teilen des Landes (z.B. Abchasien⁴⁹, Südossetien, Grenzregion zu Tschetschenien) schreckt potenzielle Touristen ab.
- Die verlangten Preise für moderne Unterkünfte sind insbesondere in Anbetracht des geringen touristischen Gesamtniveaus (Qualität, Angebotsspektrum) unangemessen hoch.⁵⁰
- Es gibt keine konkurrenzfähigen Pauschalangebote, wie z.B. im Nachbarland Türkei, u.a. für Badeurlaub am Schwarzen Meer. Allein die Flugkosten (Frankfurt – Tbilisi und zurück, Stand 06/2005) betragen rund 500,- Euro. Dafür gibt es in der Türkei eine Woche „All inclusive - Urlaub“.

Diese Fakten, die mittelfristig wohl nur in kleinen Schritten verbessert werden können, verhindern massiv eine schnelle touristische Entwicklung, die das Land für die „Massen“ interessant macht. Denn nur ein „Massentourismus“ könnte diesen Wirtschaftszweig deutlich steigern.

47 Weitere 600 Hotels (miserabler Zustand) werden von Flüchtlingen bewohnt; Anmerkung: Neuere Zahlen konnten nicht in Erfahrung gebracht werden, jedoch dürfte sich die Anzahl der Unterkünfte mit europäischen Standards insbesondere in Tbilisi erhöht haben.

48 Während den über 20 Aufenthalten in Georgien lernte der Verfasser in dem kleinen Hotel (9 Zimmer) in Tbilisi keinen einzigen Touristen kennen.

49 Die autonome Republik Abchasien war touristisch gut entwickelt.

50 So gibt es in der Stadt Gori, die außer einem authentischen Stalinmuseum aus dem Jahr 1956 kaum etwas zu bieten hat, das moderne, größere Hotel Victoria mit Preisen von ca. 75,- \$/Person und Nacht. Nach Angaben des Besitzers, der mit anderen Geschäften sein Geld verdient, kommen oft über Monate keine Gäste (Stand 2002).

1.2.6 Konsequenzen für städtebauliche Handlungsfelder

Die Geschichte Georgiens mit ihrem (bau)kulturellen Erbe, die Landschaftsvielfalt und die strategische Großlage machen das Land interessant.

Trotz Hilfe von außen konnte das Land aber bislang die gravierenden sozioökonomischen Probleme nicht in den Griff bekommen und die Abwärtsentwicklungen merklich umkehren. Hauptursache dafür ist die ungenügende Produktivität in allen Sektoren. Es mangelt erheblich an Arbeitsplätzen in den Städten und Dörfern. Anstelle eines systematischen Aufbaus der Wirtschaft durch effiziente Aktivierung oder Umstrukturierung der zahlreichen (innerörtlichen) Brachflächen (Gewerbe, Militär, Landwirtschaft) findet Restausbeutung oder Subnutzung dieser Flächen sowie Korruption statt⁵¹. Die sprunghaft gestiegene Anzahl von neuen, z.T. undurchsichtigen Besitzverhältnissen an Grundstücken im Rahmen der andauernden Privatisierung erhöht das Konfliktpotenzial bei der Frage der zulässigen Bodennutzung erheblich. Der individuelle Grundbesitz wird als Herrschaftsrecht für eine uneingeschränkte Verwendung gesehen mit der Folge, dass vor allem die Hauptstadt verstärkt zum Abbild konkurrierender und unverträglicher Einzelobjekte wird. Baugesetze und Planungsinstrumente als Voraussetzung für einen geordneten Städtebau sind unerwünscht, da sie die Freiheiten und Potenziale der gerade neu für sich entdeckten Marktwirtschaft blockieren und kontraproduktiv für private Investitionen sind.

Natürlich kann der Städtebau weder direkt den Aufbau der Wirtschaft als materielle Grundlage zur breiten Umsetzung von privaten und öffentlichen Maßnahmen erzeugen noch dauerhaft aufrecht erhalten. Aber er kann die Rahmenbedingungen für eine räumlich, funktional und gestalterisch optimale Integration in das Gefüge der anderen Daseinsfunktionen gewährleisten.

Der Haupthandlungsbedarf im Städtebau in Georgien besteht darin, gesellschaftspolitische Zielvereinbarungen über anerkannte Grundlagen (Gesetze, Instrumente, Verfahren) bei der baulichen und sonstigen Inanspruchnahme von Grundflächen zur Formulierung eines dreidimensional wirksamen Siedlungsbildes zu schaffen.

51 Die Schwierigkeiten bei der Überwindung liegen auch in der Mentalität begründet (siehe dazu Punkt 3.3)

1.3 Kenndaten zu ausgewählten Städten

Nachstehend werden wenige Kenndaten bzgl. Lage, Bevölkerung Wirtschaft und Stadtstruktur zu den in der Arbeit exemplarisch behandelten Städten vermittelt. Mittels dieser Informationen lassen sich die Städte auch vergleichend einordnen.



Karte 6: Lageübersicht der ausgewählten Städte,
Eigene Überarbeitung aus Quelle: earth.google.com

1.3.1 Stadt Tbilisi

Geographische Lage – Verkehrsanbindung

Die Hauptstadt Tbilisi liegt am Fluss Mtkvari, dem Hauptstrom in Ostgeorgien auf einer Höhe von etwa 380 Meter über Meeresniveau.

Durch die Stadt führen die Hauptverkehrsachsen des Landes. Beidseitig entlang dem Mtkvari Ufer verläuft die innerstädtische Hauptverbindungsstraße von Richtung Armenien und Aserbaidschan weiter Richtung Schwarzes Meer und im Osten durchschneidet die Eisenbahnlinie Baku – Schwarzes Meer die Stadt. Ursprünglich bildete die Eisenbahnstraße die Stadtgrenze.

Es existiert zwar eine Transitstrecke (Straße), die an der Stadt im Nordosten anlauffrei vorbeiführt. Jedoch ist diese Straße wegen des schlechten Zustandes seit Jahren nicht mehr passierbar, so dass die Uferstraßen stark belastet sind und die Stadt vom Fluss abgetrennt ist.⁵²

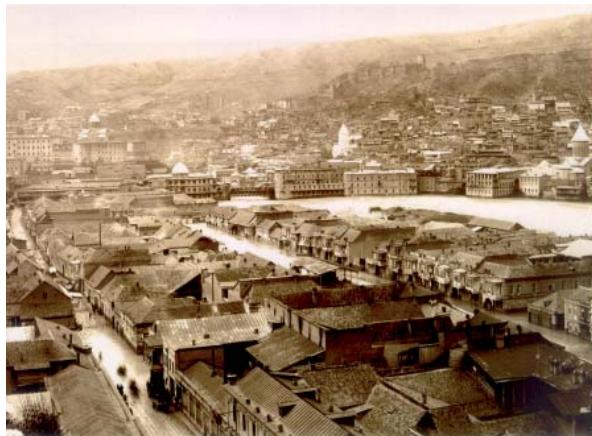


Bild 14: Riesige Verkehrsflächen prägen das Bild der Stadt entlang des Flusses, 2001

52 Insbesondere durch den Bau der rechten Uferstraße Ende der 40er Jahre des 20. Jahrhunderts wurde stark in die historische Stadtstruktur eingegriffen.

Geschichte

Die Stadt kann auf eine über 1 500 jährige, wechselvolle Geschichte zurückblicken. Sie wurde im 5. Jahrhundert durch den König Wachtang Gorgassali gegründet. Siedlungsgrundlage, die der Stadt auch seinen Namen gab, dürften die zahlreichen mineralhaltigen Thermalquellen, die heute noch von den Heilbädern in der Altstadt genutzt werden, gewesen sein (tbili = warm).⁵³



Tbilisi, Anfang des 20. Jahrhunderts

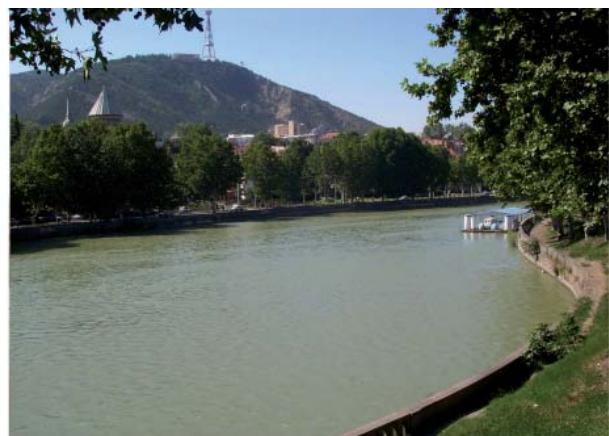


Tbilisi, 09.2005

Bilder 15 und 16: Beispiel 1: Stadtbildveränderung in 100 Jahren
Quelle Bild links: Stadtarchiv Tbilisi

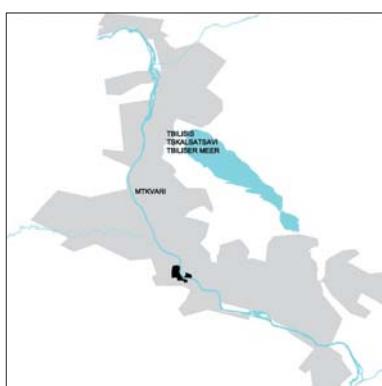


Tbilisi, Anfang des 20. Jahrhunderts

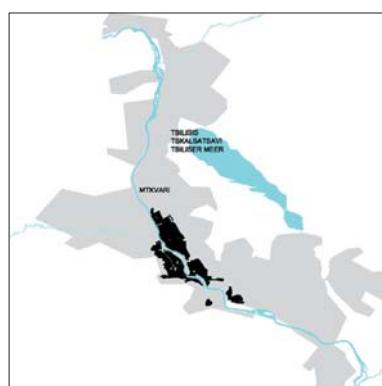


Tbilisi, 09.2005

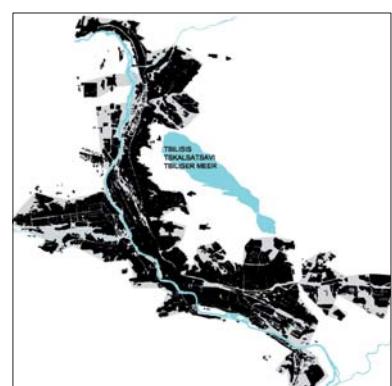
Bilder 17 und 18: Beispiel 2: Stadtbildveränderung in 100 Jahren
Quelle Bild: Stadtarchiv



Phase 1: bis ca. 1801



Phase 2: ca. 1801 - 1921



Phase 3 : ab ca. 1921

Karten 7 - 9: Hauptphasen der Stadtentwicklung von l. n r., eigene Darstellung

53 Nähernes zur Geschichte, vgl. Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 14

Nach einer letztmaligen, schweren Zerstörung durch die Perser im Jahr 1795 begann die Stadt sich zu ihrem heutigen Erscheinungsbild zu entwickeln.

Stadtbaugeschichtlich⁵⁴ lassen sich folgende Hauptphasen der Siedlungsentwicklung differenzieren:

1. Die mittelalterliche Stadt bis 1801 (Beginn russisches Protektorat)
2. Die zaristische Stadt von 1801 – 1921
3. Die sozialistische Stadt von 1921 – 1991 und
4. Die sporadischen Entwicklungen seit 1991 (Unabhängigkeit)

Bevölkerung

Nach fast 200 Jahren Bevölkerungswachstums unterschiedlicher Intensität verliert die Hauptstadt Tbilisi seit Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts als Folge der sozioökonomischen Probleme im Land Einwohner und folgt damit dem generell negativen Trend der Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Dörfern. Im Jahr 1989 hatte die Stadt 1,24 Mio. EW, im Jahr 2000 nur noch ca. 1,07 Mio. Einwohner.

Der Verlust innerhalb des Zeitraumes von 1989 – 2002 lag bei rund 14 %.

Eine Trendwende ist nicht absehbar.

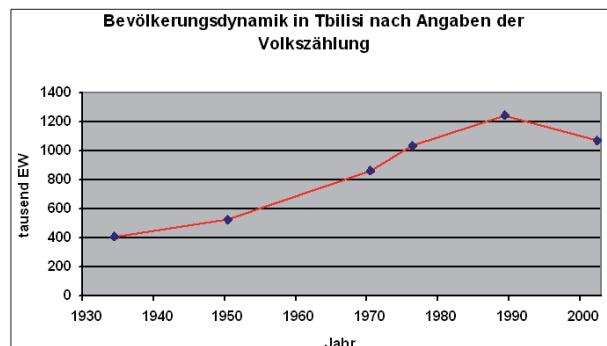


Abb. 1: Einwohnerentwicklung Stadt Tbilisi

Wirtschaft

Tbilisi war und ist das wirtschaftliche Zentrum, wenn gleich mit dem Zerfall der UdSSR auch hier die industrielle Produktion nahezu vollständig zusammenbrach.

Aber im Gegensatz zu den anderen, kleineren Städten konnte sich die gewerbliche Wirtschaft in Tbilisi überproportional schnell und gut erholen. Insbesondere in den zentralen Bereichen, wie z.B. dem Rustaweliprospekt oder in den populären Gebieten Wake und Verre wurde bereits investiert und es entstanden neue Hotels, Geschäfte und gehobener Wohnungsbau. Am Rande des Zentrums und entlang den Hauptausfallstraßen entsteht verstärkt Handel und Dienstleistung. Der Druck auf attraktive Flächen wird größer. Die industrielle Produktion ist angelaufen (z.B. Vorreiter war die Brauerei Kasbegi in der Stadtmitte).

Aber noch etliche 100 ha nicht oder untergenutzter Flächen (Industrie, Militär) und die hohe Zahl baufälliger Anwesen stellen ein enormes Potenzial für die weitere Innenentwicklung dar. Der Schwerpunkt an Altindustrieflächen befindet sich im Südosten der Stadt Richtung Flughafen.

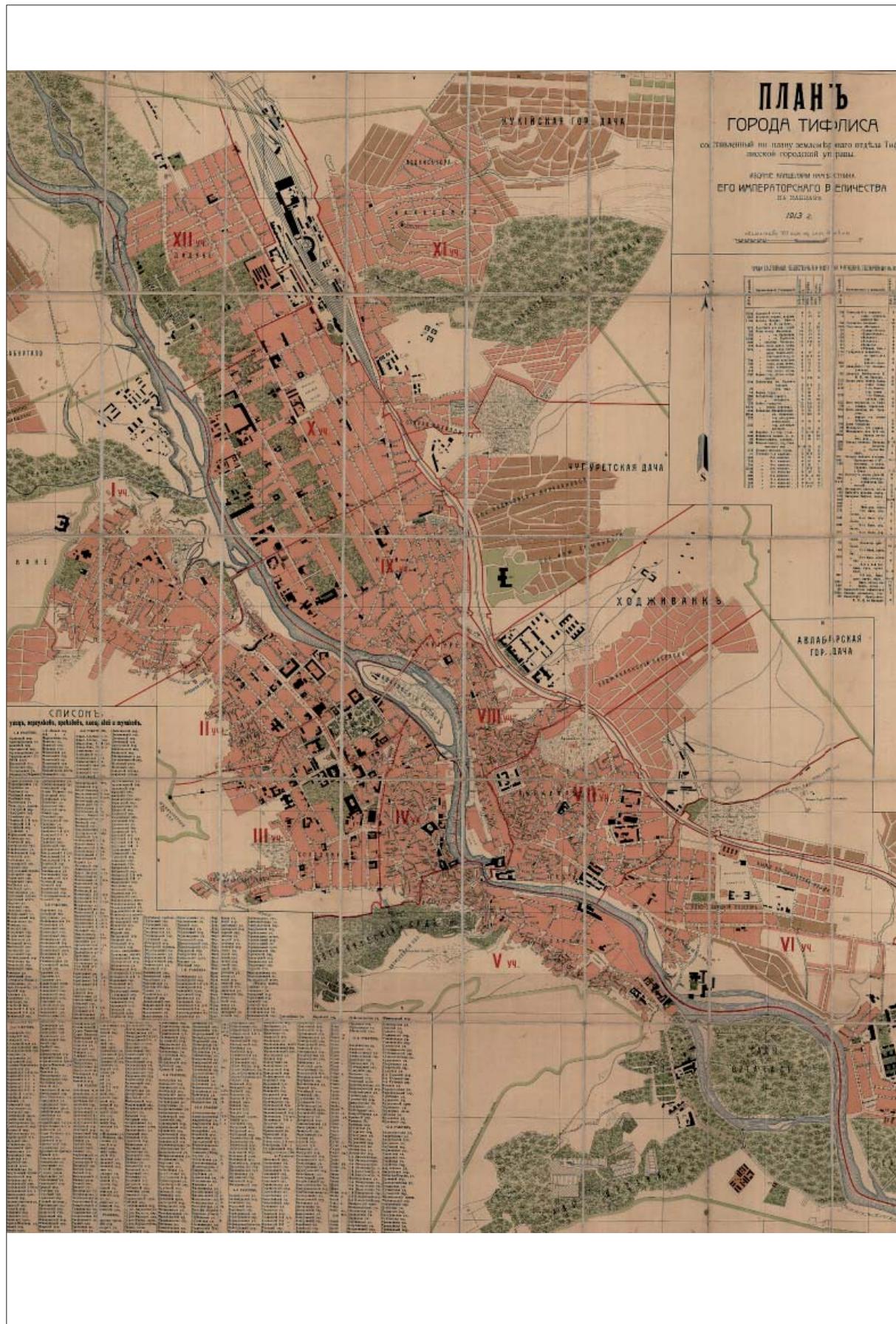


Bild. 19: Flächenintensive Industriearale im Süden von Tbilisi, 2000

54 Näheres hierzu, vgl. Baulig/Mania/Mildenberger/Ziegler, S.17 ff.



Karte 10: Historischer Lageplan aus dem Jahr 1867
Quelle: SAB (Stadtplanungsamt) Tbilisi



Karte 11: Kernausschnitt aus dem historischen Lageplan aus dem Jahr 1913 (von 1867 bis 1913 vergrößerten sich die Siedlungsflächen um mehr als das Dreifache), Quelle: SAB (Stadtplanungsamt) Tbilisi

Stadtstruktur

Das Rückgrat und Orientierungselement der ca. 350 Quadratkilometer großen Stadt bildet der Fluß Mtkvari, an deren Verlauf sich die Stadt aus einer kleinen Keimzelle unterhalb der Festung Narikala zunächst bandartig, dann flächig entwickelt hat.

Gemäß den baugeschichtlichen Entstehungsphasen haben sich die zuvor skizzierten unterschiedlichen Stadtstrukturen gebildet. Sie lassen sich noch heute gut durch ihre baulich – räumliche Ausprägung identifizieren.

1. Die Struktur der organischen Altstadt

Charakteristisch für die Grundstruktur der Altstadt ist das organisch und verwinkelt geführte Erschließungssystem mit der dichten, verschachtelten Bebauung. Der Hauptgebäudetypus ist ein meist 2-geschossiges Gebäude, das einen zur Straße hin orientierten Hofraum umschließt. In dem Gebäude befinden sich mehrere Wohnungen, die über ein freiliegendes Treppenhaus mit Laubengang erschlossen werden. Diese loggienartigen Laubengänge sind in Holzkonstruktion ausgeführt und oft reichlich verziert.

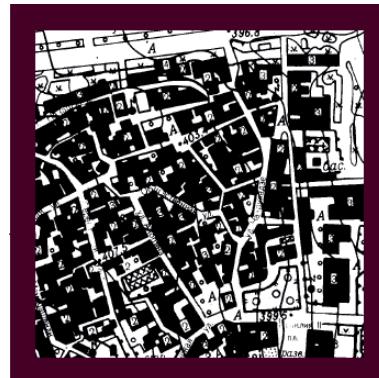


Abb. 2: Struktur Altstadt
Quelle: Stadtplanungsamt Tbili

2. Die Struktur der zaristischen Stadt

Während der Zarenherrschaft wurde die Stadt planmäßig erweitert. Hauptmerkmal der Struktur ist die Anlage eines rasterförmigen Erschließungssystems mit hervorgehobenen Achsen (Rustaweli-, Agmaschenebeliprospekt, Sololaki) und einer regelmäßigen Blockbebauung nach westeuropäischen Mustern. Auch die bis zu 4-geschossigen Gebäude mit ihren klassizistischen Fassaden im Gründerzeitstil sowie die Jugendstilbauten zeugen vom westeuropäischen Einfluss.



Abb. 3: Struktur zaristische Stadt
Quelle: Stadtplanungsamt Tbili

3. Die Struktur der sozialistischen Stadt

Während der Stalinepoche begann sich die Stadt im größeren Umfang auszudehnen. Dabei wurden anfangs bei den Erweiterungen die alten planmäßigen (Block)strukturen (Verre, Wake) aufgenommen und die Architektur folgte einer repräsentativen und geordneten Form. Es kam zur Ausbildung klarer Straßenräume durch Gebäude im Stil des Neoklassizismus. Einzelne ältere Bereiche (z.B. Rustaweli) wurden durch diese pompöse Architektur überformt.

Mitte der 50er Jahre setzte der Massenwohnungsbau ein. Es entstanden zahlreiche Trabantsiedlungen - realisiert mit vorgefertigten bis zu 16-geschossigen Hochhäusern in Punkt- und Zeilenbauweise - für teilweise mehr als 100.000 Einwohner.

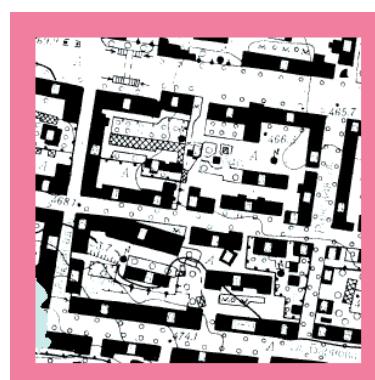
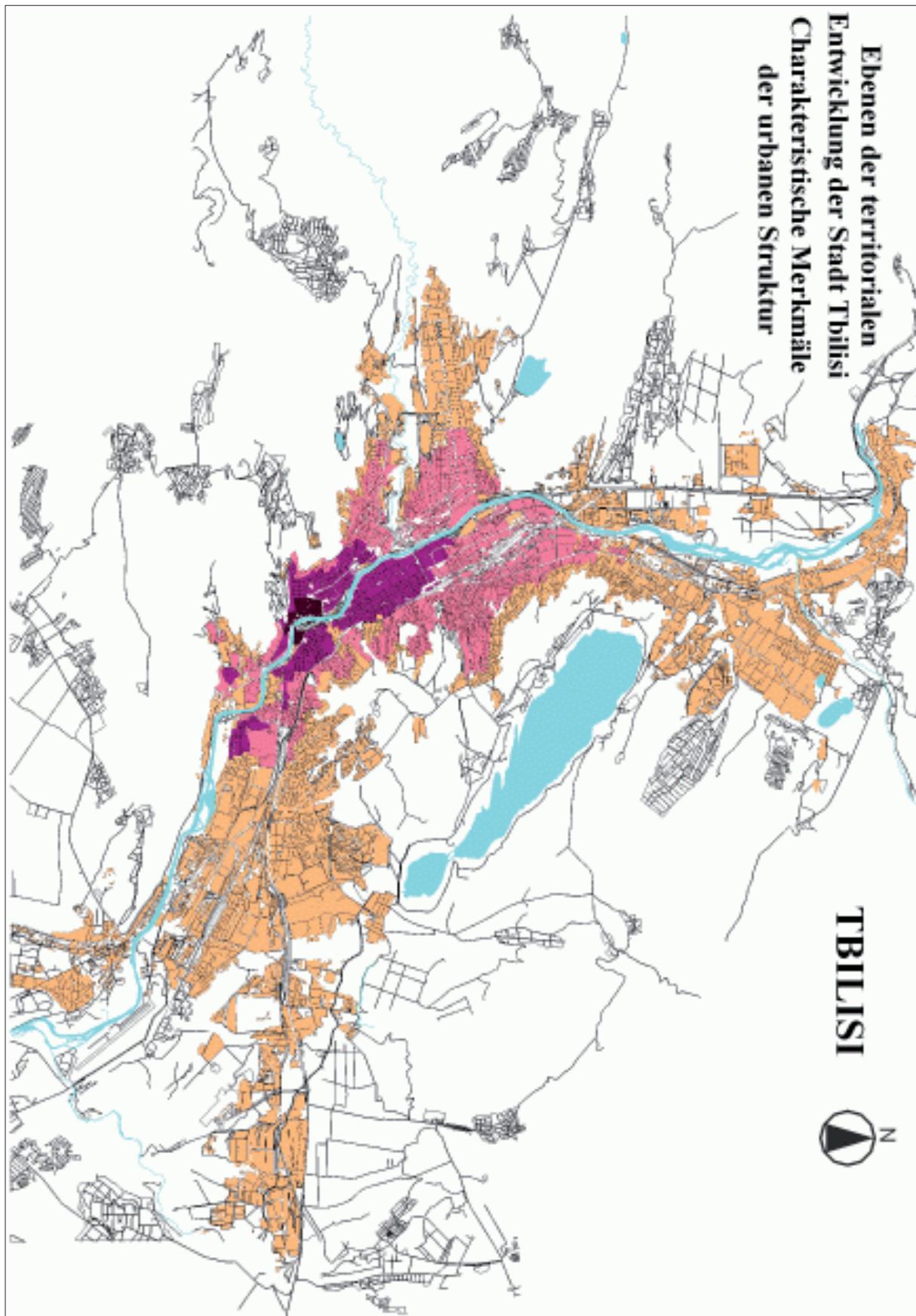


Abb. 4 und 5: Strukturen
sozialistische Stadt



Karte 12: Gesamtdarstellung der unterschiedlichen Hauptphasen der strukturellen Entwicklung von Tbilisi
Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi



Bild 20: „Bunte Businessbauten“ ohne Bezug zum Bestand, 2004



Bild 21: Ergeiziges Einzelobjekt im Stadtteil Wera, 2005

4. Die neuen Entwicklungen

Die baulichen Entwicklungen seit 1991 haben zu punktuellen, weniger flächigen Veränderungen der Stadtstruktur geführt. Merkmal dieser neuen Phase ist, dass es keine Leitbilder für eine strukturelle Einordnung von Gebäuden in eine mehr homogene Bestandssituation gibt. Ebenso wenig existieren Vorgaben für die Definition einer neuen Struktur in Gebieten, die durch heterogenen Bestand geprägt sind.

1.3.2 Stadt Kutaisi

Geographische Lage – Verkehrsanbindung

Kutaisi, als zweitgrößte Stadt des Landes liegt in Westgeorgien am Rioni Fluss, einem Gebiet, das durch ein mediterranes Klima bestimmt wird.

Kutaisi verfügt über eine relativ gute Verkehrsanbindung. Durch die Stadt führt die S 1 als Hauptachse, die das Schwarze Meer mit der Hauptstadt Tbilisi verbindet. Damit verbunden sind innerörtliche Verkehrsbelastungen.

Kutaisi verfügt darüber hinaus über einen Anschluss an das Haupteisenbahnnetz (Ost-West).



Bild 22: Durchgrünter zentraler Bereich von Kutaisi,



Bild 23: Wahrzeichen der Stadt, Ruine der Bagrat-Kirche, 2001

Geschichte

In Kutaisi finden sich sehr alte Spuren, die auf eine frühe Besiedlung hinweisen. Erstmals erwähnt wurde die Stadt bereits im 3. Jahrhundert vor Christus und die weitere Geschichte hat der Stadt und näheren Umgebung viele baukulturelle Werke gebracht.⁵⁵

Als administratives Zentrum wurde Kutaisi unter russischer Herrschaft (ab 1801) aufgebaut und entwickelte sich unter sowjetischer Ägide zu einem agrarindustriellen Zentrum.

55 Näheres dazu, Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 292 ff.

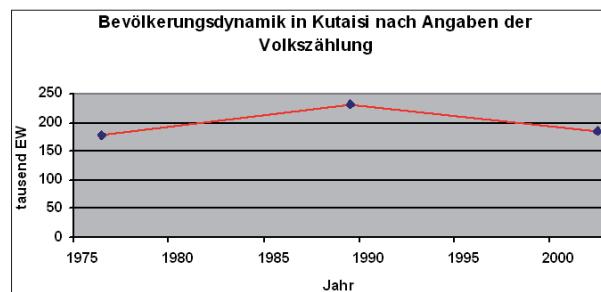


Abb. 6: Einwohnerentwicklung Stadt Kutaisi

Bevölkerung

Die Einwohnerzahl in Kutaisi nahm während der Sowjetzeit deutlich zu. So wuchs die Stadt von knapp 180.000 EW im Jahr 1976 auf über 230.000 EW im Jahr 1989 an. Danach sackte, wie in nahezu allen georgischen Städten, die Einwohnerzahl ab. Im Jahr 2002 lebten noch 185.000 EW⁵⁶ in Kutaisi und im Jahr 2005 dürfte wieder der gleiche Wert wie im Jahr 1976 erreicht werden.

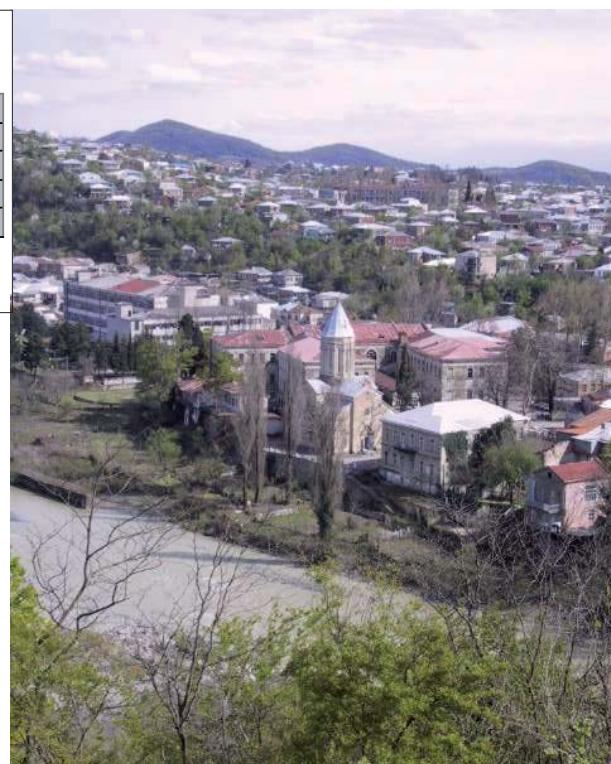
Wirtschaft

Kutaisi sollte in Westgeorgien als wirtschaftlicher Gegenpol zu der Hauptstadt Tbilisi in Ostgeorgien im großen Stil ausgebaut werden. So entstanden insbesondere im Süden/Westen der Stadt Großbetriebe, u.a. ein großes Autowerk. Doch die gigantischen Wirtschaftsziele i.V. mit dem Beginn städtebaulicher Umstrukturierungen konnten wie so oft nur zum Bruchteil verwirklicht werden.

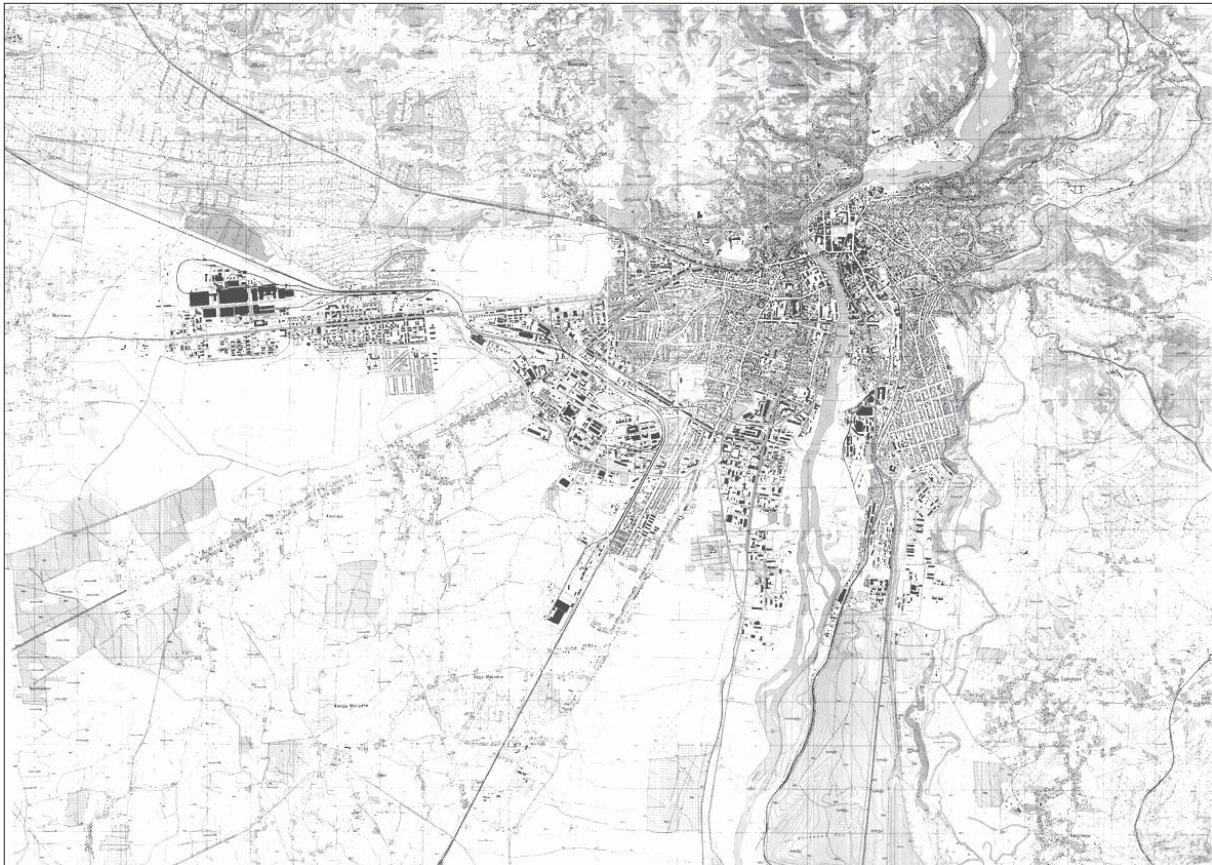
Heute liegt die Produktion in allen Großbetrieben still. In der Stadt wurden im Jahr 2002 insgesamt 156 industrielle Flächenareale ermittelt, auf denen keine Produktion mehr stattfindet.

Stadtstruktur

Die historische Altstadt von Kutaisi liegt im Norden direkt am Fluss Rioni, eingebettet in Berge, die sich nordwestlich anschließen. Unter den Sowjets wurde die Stadt insbesondere aufgrund der ebenen Topographie nach Süden flächenhaft ausgedehnt und auch die Uferbereiche am Fluss mit Industrieanlagen besetzt. Zur Vernetzung der neuen Stadtteile mit den historischen Teilen wurde eine zentrale „Nord-Süd-Achse“ geplant, die empfindlich in das bestehende Raumgefüge eingriff. Entlang dieser Achse sollten sich neue zentrale Funktionen der Stadt entwickeln und dafür große Teile der alten, kleinteiligen Bebauung durch Hochhäuser ersetzt werden. Mit der Verwirklichung wurde zwar



Bilder 25 und 26: Leerstehende Industrieanlagen in Kutaisi, 2005



Karte 13: Lageplan Stadt Kutaisi (ca. 1975), Quelle: Planungsbüro Khuro Stadt Kutaisi

begonnen, aber nur ganz wenige Fragmente verwirklicht. Daher liegt noch heute der Anteil an Einzelhäusern mit max. 3 Geschossen bei fast 60 %.⁵⁷

1.3.3 Stadt Gori

Geographische Lage, Verkehrsanbindung

Die Stadt Gori mit heute knapp 50.000 EW liegt in Ostgeorgien, ca. 80 km westlich der Hauptstadt Tbilisi. Die Hauptverbindungsstraße (Ost-West), die S1 läuft nördlich der Stadt vorbei und bindet über zwei Anschlusspunkte Gori an das überregionale Straßennetz an. Südlich der Stadt verläuft die Haupteisenbahnlinie (Ost-West), die 1870 als Verbindung Tbilisi – Batumi eröffnet wurde.

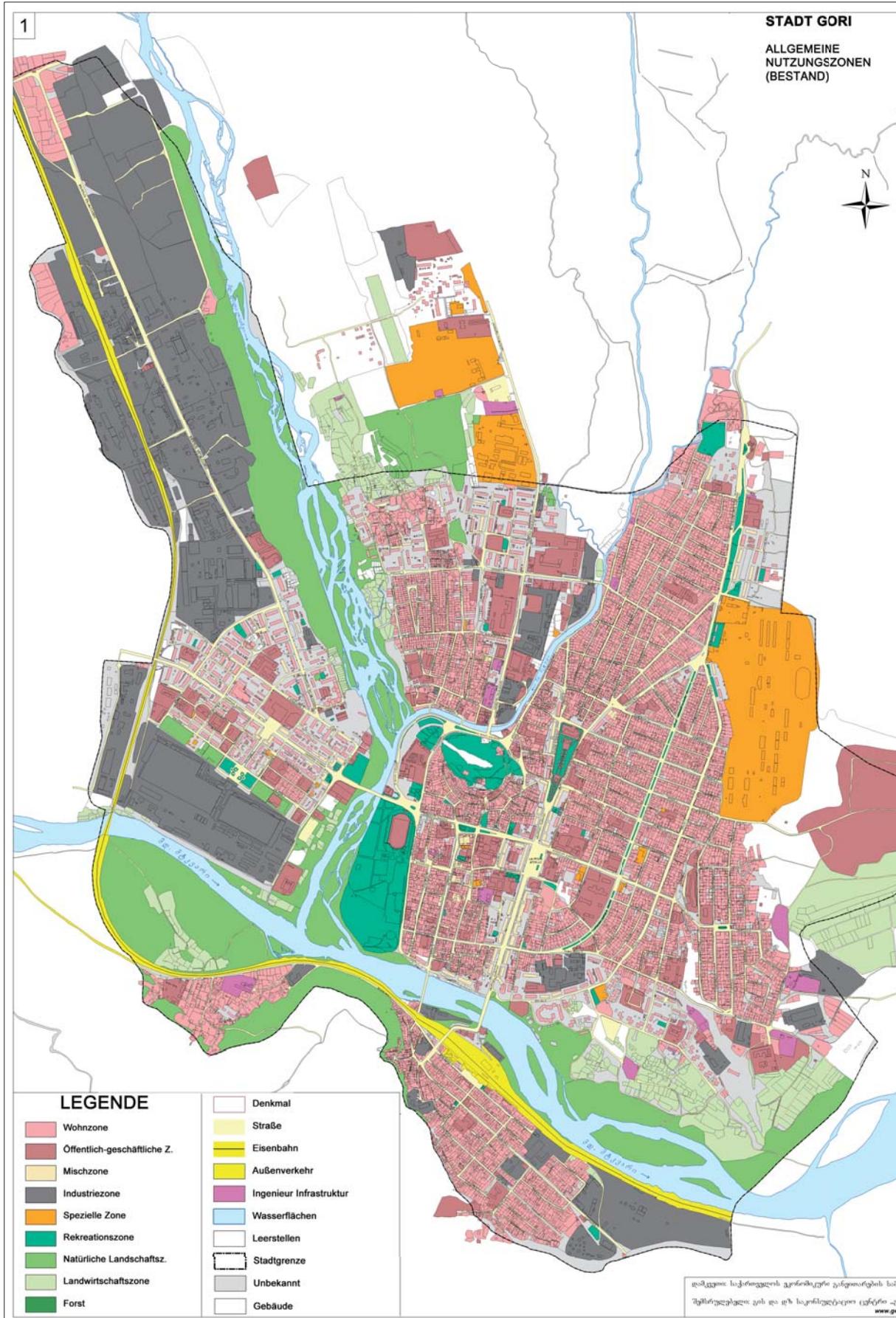
Geschichte

Gori wurde urkundlich erstmals im 12. Jahrhundert erwähnt. Markantes Wahrzeichen ist die weithin sichtbare Felsenfestung, um die sich die Altstadt anlehnt.

Im Jahr 1920 wurde die Stadt durch ein Erdbeben weitgehend zerstört und später an den Rändern der Altstadt nach sozialistischen Vorbildern wieder aufgebaut.



Bild 27: Stalindenkmal, 2003



Karte 14: Lageplan Stadt Gori mit Darstellung der heutigen Flächennutzung, Stand 2005
Quelle: Planungsbüro Geo-Graphic (Stadt Tbilisi), Deutsche Übersetzung: Dato Dzindzibadze

Seine Berühmtheit verdankt Gori dem Schuster Wissarion Dschugaschwili und seiner Frau als Eltern des 1879 in Gori geborenen Joseph Stalin.⁵⁸

Im Jahr 1956 wurde in Gori ein Stalin – Museum eröffnet. In der Stadt steht noch heute, auch nach der Absage an den Personenkult, das einzige Stalin-Denkmal in der ganzen ehemaligen Sowjetunion. Seit der Eröffnung im Jahr 1956 hat sich weder Innen noch Außen an dieser „Kultstätte“ etwas verändert. Eine neue Aufarbeitung der Geschichte gibt es nicht.

Bevölkerung

Die Einwohnerentwicklung in Gori zeigt Parallelen zu der Entwicklung in der Stadt Kutaisi. 1976 wohnten in Gori ca. 53.000 EW, im Jahr 1989 waren es fast 69.000 EW und im Jahr 2002 nur noch 50.000 EW.

Wirtschaft

Auch die Stadt Gori sollte als Produktionsstandort deutlich ausgebaut werden.

In den 50er Jahren wurde in Gori ein großes Wollkombinat errichtet. Das Material für die Produktion wurde aus Mittelasien angeliefert. Gori hatte zudem eine bedeutende Rolle in der Nahrungsmittelindustrie.

Nach einer Bestandserhebung⁵⁹ aus dem Jahr 2001/2002 gibt es in Gori 501 kleine Unternehmen (meist Familien- oder Einpersonengeschäfte) mit insgesamt 2.170 Beschäftigten und 28 mittelständische Unternehmen mit insgesamt 2.130 Beschäftigten. Aber dies sind nur statistische Zahlen, die keine Aussage über ein tatsächliches Beschäftigungsverhältnis beachten.

Von den angesprochenen kleinen und mittleren Unternehmen sind 177 Unternehmen Industriebetriebe, von denen 96 in Betrieb sind; hierbei handelt es sich vorwiegend um Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie.

Ferner arbeitet noch ein staatliches Unternehmen zur Herstellung von



Bild 28: Stalinallee in Gori, 2003

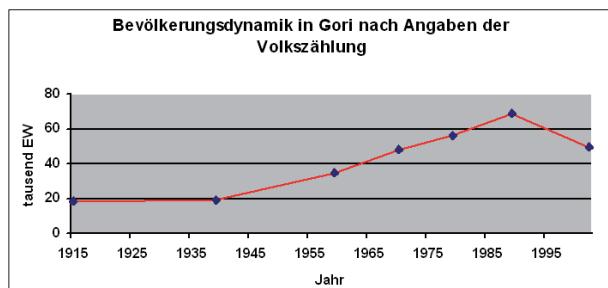


Abb. 7: Einwohnerentwicklung Stadt Gori



Bilder 29 und 30: Industriebrachen in der Stadt Gori, 2005

58 Vgl. Kvastiani/Spolanski/Sternfeld, S. 265

59 Durchgeführt vom Planungsinstitut „Sakkalakshemprojekti“ in Tbilisi im Rahmen der Neuaufstellung eines Generalplans; die Zahlen wurden dem Verfasser in einem Gespräch im April 2002 mitgeteilt.

Eisenbahnschwellen mit insgesamt 46 Mitarbeitern.

Im Rahmen der Bestandserhebungen wurden an 15 Unternehmen Fragebögen verteilt, um Angaben zum Produktionsstand und den betrieblichen Perspektiven zu erfahren. Keines der befragten Unternehmen hatte Pläne für die Zukunft; sie sahen sich international nicht konkurrenzfähig und klagten vor allem über schlechte Gesetze und hohe Steuern in Georgien.

Es gibt in Gori zwei funktionierende Hotels. Das neue und größere Hotel „Viktoria“ ist mit ca. 75 \$ pro Nacht sehr teuer. Im Jahr 2002 konnte es lediglich ca. 200 Übernachtungen verbuchen. Eine Nachfrage für den Bau neuer Gebäude (Wohnen, Gewerbe) besteht kaum. Aus diesem Grund liegen auch keine Bauanträge für neue Projekte im nennenswerten Umfang vor.

Stadtstruktur

Die historische Stadtstruktur wird einerseits durch die erhabene Festung und die Lage am Zusammenfluss von drei Flüssen (u.a. die Mtkvari) bestimmt. Der älteste Teil von Gori schmiegt sich im Süden an den Festungsberg an.

Für den Bau des Stalin Museums i.V. mit einer breiten Stalin-Allee, die zentral auf das Museumsgebäude führt, wurde in die alte Stadtstruktur stärker eingegriffen. Heute prägt dieser überdimensionierte Raum mit sozialistischem Zeilenbau das Zentrum der Stadt.

Die Industrieanlagen wurden im Nordwesten der Stadt, der Wohnungsbau im Norden und Nordosten, gebündelt. Die breiten, natürlichen Flusstäler führten bei der flächenhaften Besiedlung zu räumlichen Zäsuren und einer wenig kompakten Siedlungsstruktur.

1.3.4 Kleinstadt Signaghi

Geographische Lage – Verkehrsanbindung

Die Stadt liegt, ca. 80 km westlich der Hauptstadt, auf einem Berg in einer Höhe von ca. 780 – 800 m über dem Meeresspiegel. Die Bebauung ist dem Relief terrassenartig angepasst und kaum durch sozialistische Bebauung überformt.

Obwohl die Stadt nur wenige Kilometer von der Hauptstraße, die weiter Richtung Aserbaidschan führt, entfernt liegt, ist das Kleinstädtchen über die kurvenreichen Bergstraßen nicht bequem zu erreichen. Auch fahren keine öffentlichen Verkehrsmittel die Stadt an.

Geschichte

Die ehemalige Seidenstraße, die nahe der Stadt vorbeiführte, verdankt Signaghi ihre besondere Bedeutung und wirtschaftliche Grundlage .

Ursprünglich war die Stadt als Flieburg konzipiert, die von einer Stadtmauer mit 28 Türmen umgeben war⁶⁰. Signaghi war Zentrum einer Region, die Kisiki hieß und lange Zeit ihre Unabhängigkeit gegenüber jeder königlichen oderfürstlichen Macht bewahrte. Dieser historischen Bedeutung wurde auch während der Sowjetzeit Rechnung getragen und Signaghi als Verwaltungszentrum einer Rayon ausgewiesen.

Auch heute hat die Stadt, obwohl vom starken Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet, diese politische Bedeutung behalten und ist Sitz der Rayonsverwaltung, was ungefähr der politischen Ebene der Kreise in Deutschland entspricht.



Bild 31: Altstadtsilhouette Signaghi, 2003

Bevölkerung

Die Einwohnerzahl betrug Ende 2004 knapp 2.200 EW. Somit verlor das Städtchen innerhalb der letzten 15 Jahre ein Drittel seiner Einwohner (1989: ca. 3.200 EW). Aufgrund einer geschätzten Arbeitslosigkeit von 80% der Erwerbstätigen hält die Abwanderung an.

Dabei nahm auch während der Sowjetzeit die Stadt eine Sonderposition bei der Einwohnerentwicklung ein. Signaghi war die einzige Stadt Georgiens, die insbesondere ab den 50er Jahren konstant Einwohner verloren hat. Ein Grund dürfte der industrielle Ausbau der im Tal liegenden Stadt Tsnori gewesen sein.

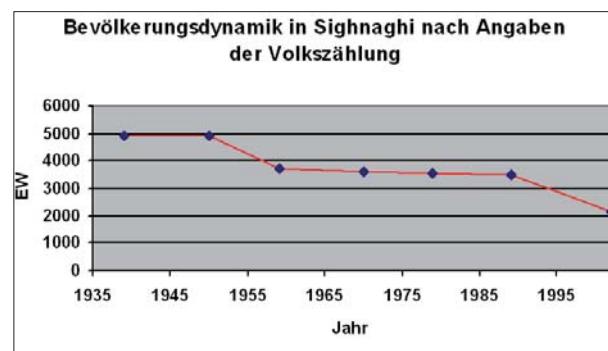


Abb. 8: Einwohnerentwicklung Stadt Signaghi

Wirtschaft – Tourismus

Aufgrund der naturräumlich reizvollen Lage und dem Charakter der alten, historisch unverfälschten Bebauung war zu UdSSR Zeit Signaghi ein beliebter Tourismusort. Es gab ein großes Hotel mit ca. 500 Betten (In-Touristhotel).

Neben dem Tourismus war früher das Handwerk und Gewerbe gut entwickelt, so existierte eine große Schneiderei mit 800 Arbeitsplätzen. Zur funktionalen Stärkung der Stadt wurde auch eine Hochschule als Zweigstelle zur Universität in Telawi gegründet.

Heute sind diese Wirtschaftszweige – vor allem der Tourismus – nahezu vollständig zum Erliegen gekommen. In der ganzen Stadt gibt es kein einziges, annehmbares Restaurant. Ein kleines Hotel in der Altstadt mit wenigen Betten ist vom Standard nicht zumutbar.



Bild 32: Einziges Hotel in Signaghi, 2001

Stadtstruktur

Die historische Stadt ist in ihrer alten Struktur bis zum heutigen Tag erhalten geblieben. So prägen 2–3-geschossige Gebäude, weitgehend im Stil des 19. Jahrhunderts das Stadtbild und formen eine dominante, weithin sichtbare harmonische Silhouette. Die Fassaden der Gebäude sind mit typischen georgischen Stilelementen, wie den verzierten Holzbalkonen, ausgebildet. Die Straßen- und Platzräume wirken mediterran.

Es gibt drei Hauptnutzungszonen in Signaghi:

- Altes Zentrum,
- neue Wohngebäude und
- Klosteranlage mit Hotel.

Frühzeitig ist erkannt worden, dass das Stadtbild schützenswert ist. Signaghi war gemeinsam mit Telawi bereits zu Zeiten der UdSSR, als „Denkmalort“ geplant.



Bild 33: Denkmalgeschütztes Gebäudeensemble in der Altstadt, 2001

Da die Funktion der Kleinstadt gestärkt werden sollte, aber aufgrund des Ortbildes und der topographischen Lage kaum eigene Flächenentwicklungsmöglichkeiten vorhanden waren, wurde 450 m tiefer die Stadt Tsnori stark ausgebaut und per Seilbahn mit Signaghi verbunden.

1.3.5 Städtebauliche Konsequenzen aufgrund struktureller Rahmenbedingungen

Bereits mit den Kenndaten werden die Unterschiede in den Städten hinsichtlich den Anforderungen und dem planerischen Handlungsbedarf für eine städtebauliche Steuerung deutlich.

Die Unterschiede bestehen vor allem in Bezug auf die ökonomischen Rahmenbedingungen sowie den vorhandenen Stadtstrukturen. Die höchsten Anforderungen sind bezüglich der baulich-gestalterischen Entwicklung in der Hauptstadt wegen den ausgeprägten Stilepochen sowie dem wirtschaftlichen Druck der Investoren zu stellen.

In den Städten Gori und Kutaisi passiert wenig, so dass die städtebauliche Planung den konkreten Regelungsbedarf beachten muss.

In Signaghi liegen die Schwerpunkte im stadtgestalterischen Umgang mit der historischen Stadt als Denkmalensemble. Eine fast unlösbare Aufgabe, wenn dafür die Mittel und die Nachfrage fehlen.

Das folgende Kapitel 2 behandelt die städtebauliche Planung im sowjetischen Planungssystem, das aufgrund ehemals herrschender Anforderungen, Methoden und Instrumente ausschlaggebend für das Entstehen der heutigen Stadtstrukturen war.

Kapitel 2: GRUNDLAGEN UND VORGABEN FÜR DEN STÄDTEBAU IN DER EHEMALIGEN SOWJE- TUNION

A. Raumordnung und Konsequenzen für den Städtebau

2.1 Städtebau - Stadtplanung im System der Raumordnung

Erst nach dem Zerfall der UdSSR⁶¹ war es für die westliche Forschung möglich, einen umfassenden Einblick in das Planungssystem der ehemaligen Sowjetunion zu nehmen und ihre Leistungsfähigkeit zu bewerten⁶².

Nachfolgend werden in stark verkürzter Form die wichtigsten Eckwerte der Planungsgeschichte der UdSSR über alle räumlichen Ebenen dargestellt. Ziel ist es, dieses System in die Hauptbetrachtungsebene, nämlich den Städtebau einordnen zu können.

Die Offenlegung der Wechselwirkungen zwischen dem Städtebau und den übergeordneten Planungsebenen soll dazu beitragen, die jeweiligen Determinanten und vertikalen Abhängigkeiten richtig zu erkennen. Nur so ist es möglich, sich die heutige Ausgangssituation der Städte und Gemeinden annähernd begreifbar zu machen.

2.1.1 Das System der räumlichen Planung in der ehemaligen UdSSR

In der Sowjetunion hatte sich ein Planungssystem herausgebildet, das über mehrere räumliche Planungsebenen verfügte. Diese Planungsebenen waren von oben nach unten hierarchisch miteinander verknüpft. Eine vertikale Durchlässigkeit von unten nach oben nach dem im deutschen Planungssystem verankerten „Gegenstromprinzip“ gab es aufgrund der zentralistischen Führungsstruktur nicht.

Die Pläne und Vorgaben der übergeordneten Ebene mussten formell von der nachgeordneten Ebene übernommen und weiter im Detail ausgearbeitet werden.

Die städtebauliche Planung war bis Mitte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts stets ein integrierter Bestandteil der produktionsorientierten Territorialplanung.⁶³ Mit anderen Worten war der Städtebau notwendiger Erfüllungsgehilfe zur Verwirklichung einer homogenen Industrialisierung des Landes und musste sich daher den Direktiven zur Entwicklung der Produktionsstruktur unterordnen.

Nachstehend werden die Regelungsinhalte der einzelnen Planungsinstrumente kurz erläutert.

Planungsinstrument	Regelungsinhalt - Aufgaben
Generalsiedlungsschema für das Land	Richtlinien zur Realisierung der staatlichen Politik bei der Orts- und Stadtentwicklung Erstellung von Analysen, Prognosen und Konzepten für die Festlegung der grundlegenden Siedlungsstruktur

61 Am 26. Dezember 1991 bestätigte der Oberste Sowjet der UdSSR das Ende der UdSSR und löste sich auf, siehe Wollmann (1), S. 14

62 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 9

63 Erst mit der Verordnung „Über die weitere Entwicklung der sowjetischen Architektur und des Städtebaus“ konnte sich eine auch institutionell eigenständige Disziplin der städtebaulichen Planung entwickeln, vgl. Wollmann (1), S. 26

Regionales Siedlungsschema⁶⁵ (Ebene der Wirtschaftsregion)	Konkretisierung des Generalsiedlungsschemas für den Bereich der (Wirtschafts)region, Festlegung der Städteplanungspolitik zur Realisierung des regionalen Siedlungsnetzes Dazu zählten u.a.: <ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von Maßnahmen für die Entwicklung von Hauptzentrum und Zentren der Gruppensiedlungssysteme • Festlegung von Anzahl, Größe und Entwicklungsrichtungen der Siedlungen • Festlegung von Siedlungs-, Landwirtschafts- und Landschaftsschutzzonen
Regionalplanungsschema (Ebene Gebietssiedlungssystem)	Festlegung der gesamten Raum-/Flächennutzung innerhalb der Planungsregion (insbesondere zur räumlichen Verteilung der Produktionsanlagen und Siedlungen) Dazu zählten u.a.: <p>Ausweisung von Räumen für Siedlungsentwicklung und Erholung, Festlegung von Parametern für Gruppensiedlungssysteme (Größe und Entwicklungsrichtung)</p> <p>Festlegung von (technischen) Infrastruktursystemen</p>
Gebietspläne - Rayonspläne⁶⁶	Koordination und Festlegung der komplexen Anordnung von konkreten Planungsobjekten (Industriekomplexe, Siedlungsstruktur mit Differenzierung nach besonderen Anforderungen, wie z.B. Infrastrukturausstattung, Denkmälern, detailliertere Bestimmung der Bebauung)
Generalplan einer Stadt bzw. Gemeinde⁶⁷	Festlegung der langfristigen Entwicklungsperspektiven ⁶⁸ nach soziökonomischen Aspekten, differenziert nach funktionalen Zonen ⁶⁹ (Wohnen, Infrastruktur/Dienstleistung, Industrie, Erholung ...), Grundgerüst des Verkehrs- Infrastruktursystems
Detail-Flächennutzungsplan (Detailplanungen für die einzelnen Funktionszonen)	Konkretisierung der Funktionszonen des Generalplans (differenzierte funktionale Gliederung), Festlegung der Gruppierungsprinzipien für z.B. Industrieanlagen
Projektplanung - Festlegung von Umsetzungszeiträumen (5 - Jahresplanung, Bauabschnitte)	Festlegung der Grundstruktur für die Bebauung (Lage der Baukörper zur Straße, architektonische – gestalterische Prinzipien, Verortung von sozialer Infrastruktur, Entwurfsplanung für Verkehr und technische Infrastruktur)
Bebauungsplan - Detailpläne	Genaue Festlegung der baulichen und sonstigen Parameter für die Bebauung und Gestaltung (Gebäudehöhe, Bauweise, Begrünung, Freiraumgestaltung...), z.B. beim Bau eines neuen Wohnkomplexes

Tab. 1: Planungsebenen und Instrumente⁶⁴

- 64 Eigene Zusammenstellung nach Auswertung der Aussagen von Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 49 und der Anleitung „Zu Inhalten, Bearbeitung, Abstimmung und Bestätigung der Schemen und Projekte für Rayonplanung, Planung und Bebauung der Städte, Siedlungen und ländlichen Siedlungen“ des sowjetischen Gosgradschdanstroj (Staatliches Amt für Zivilbau), Moskau 1983 (Anmerkung: Die Anleitung wurde von Herrn David Dzindzibadze in Auszügen vom Russischen ins Deutsche übersetzt)
- 65 Aufgrund der Überschneidungen zum Regionalplanungsschema muss das regionale Siedlungsschema im Grunde als ein integraler Bestandteil des Regionalplanungsschemas verstanden werden. Bzw. wegen der unterschiedlichen Planungsmaßstäbe machte das regionale Siedlungsschema für den Bereich Siedlungsentwicklung Vorgaben für das ganzheitlich orientierte Regionalplanungsschema, das diese Vorgaben weiter detaillierte.
Zum Regionalen Siedlungsschema für die ehemalige Unionsrepublik Georgien vgl. Punkt 2.3
- 66 Die Gebietsplanung entspräche bezüglich der administrativen Ebene einer Kreisplanung, die es aber in Deutschland als formelle Planart nicht gibt.
- 67 Vgl. dazu Kapitel 2, Teil C
- 68 Als Grundlage zur Bestimmung der Stadtentwicklung wurden Prognosen für Industriearansiedlungen und Einwohnerberechnungen erstellt.
- 69 Die Funktionszonen umfassen flächenmäßig die Art und Verteilung der Nutzungen innerhalb der Stadt.

Neben diesen dargestellten Planinstrumenten wurden je nach Bedarf und Aufgabenstellung weitere Planungsdokumente erstellt. Diese Planungen dienten insbesondere zur Vorbereitung und Umsetzung spezifischer Projekte. Dazu zählten z.B. sektorale Fragestellungen aus dem Bereich Tourismus oder Sanierungs-/Umstrukturierungsmaßnahmen innerhalb einer Stadt. So wurden in Georgien Konzepte zur Planung der Tourismus- und Kurorte (z.B. Gudauri in Nordgeorgien oder Bakuriani in Südgeorgien) Anfang der 80er Jahre erstellt. Ebenso wurde Ende der 70er Jahre in Tbilisi eine Abteilung in dem Planungsinstitut Kalakprojekti gegründet, die sich mit der Revitalisierung der Altstadt von Tbilisi beschäftigte. Als Altstadt anerkannt waren damals nur die mittelalterlichen Bereiche Kala und Isani, nicht aber die jüngeren historischen Bereiche aus der zaristischen Zeit (z.B. Sololaki, Agmaschenebeli, Rustaweli).⁷⁰ Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Raumplanungssystem der UdSSR sowohl auf der überörtlichen als auch örtlichen Ebene über eine innere, flächendeckende Struktur verfügte. Aber die Vielzahl der Planarten als auch die überlagernden Aussagen in verschiedenen Plänen sowie unterschiedliche Zuständigkeit und Machtpositionen führten zu Abstimmungs- und Koordinationsproblemen, die sich in einer unvollständigen oder missglückten Umsetzung äußerten. Hinzu kam der schwerfällige, komplexe und oft nicht überschaubare Apparat bei der Planerstellung als auch bei der Genehmigung⁷¹ der Pläne. Die Planungen auf allen Ebenen verfolgten dabei nur das Ziel, durch die letztendliche Verwirklichung von staatlichen Projekten einen geordneten und optimal funktionierenden Industrie-/Produktionsstaat aufzubauen. Der Staat verkörperte den Planer und Investor in einer Person.

Eine wichtige Planungsebene stellte die Regionalplanung dar, die sich bereits in den 30er Jahren als Planungswissenschaft herausbildete. Nachstehend werden, unabhängig von der späteren begrifflichen Differenzierung, die Hauptentwicklungsphasen dargestellt.

2.1.2 Chronologie der Regionalplanung in der UdSSR⁷²

1. Phase: 1930 - 1945

Beginn der Regionalplanung

Ziel: Systematische Raumerschließung zur flächigen Industrialisierung des Landes

Instrumente: Plan GOELRO (Wirtschaftsprogramm zur technischen Erschließung des Landes), Regionalprogramme/Planungskonzepte für Regionen.

Organisation: Gründung von spezialisierten staatlichen Planungs- und Projektierungsinstituten.

2. Phase: 1945 – Ende 60er Jahre

Ziel: Ausbau und Intensivierung der Industrie, u.a. Erschließung von großen Erdöl-Erdgasvorkommen (Westsibirien).

Instrumente: Stärkung der Regionalplanung zur Raumordnung und Raumkoordination bei der Verwirklichung von neuen Industriuprojekten und jetzt auch dem Ausbau von Altstandorten, Verzehnfachung der Planungsarbeiten

Organisation: Gründung weiterer Planungsinstitute.

3. Phase: 70er Jahre

Ziel: Einflussnahme auf die Siedlungsentwicklung und Verteilung der Arbeitskräfte im ganzen Land und den Unionsrepubliken zur Vermeidung der bislang ungeordneten, flächenintensiven und unkoordinierten Entwicklung von Wirtschaft und Siedlung.

70 Experteninterview mit Zurab Bakradse am 19. Februar 2005

71 Je nach Bedeutung der Projekte gab es unterschiedliche Zuständigkeiten (von der Regierung der UdSSR bis zur Stadt), vgl. Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 50

72 Eigene Zusammenstellung nach Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 11-13

Instrumente: Ausarbeitung von Generalentwicklungskonzeptionen (Generalschemata) und „Regionalplänen“ auf erstmals wissenschaftlich -theoretischen Grundsätzen (z.B. Kriterien für Standortbestimmungen von Industrieanlagen, Erholungs- /Kurortgebiete), insgesamt nochmals Stärkung der Regionalplanung zur Bewältigung des enormen „Wachstums“, Komplexität der Planung nimmt zu, Umweltbelange werden erstmals planerisch einbezogen⁷³.

Organisation: s.o.

4. Phase : 80er Jahre

Ziel: Flächendeckende Überplanung bis hin zur Kreisebene (Rayon) als unterste administrative Ebene.

Instrumente: Entwicklungskonzeptionen für mehr als 3.000 Kreise in allen Unionsrepubliken, Regionalpläne u.a. für die Erholungs-/Kurortzonen der Kaukasischen Mineralbäder.

5. Phase: 90er Jahre

Mit dem Zerfall der UdSSR (1991) gab es keine gemeinsame Raumordnungspolitik der ehemaligen Unionsrepubliken mehr.

In der russischen Föderation galt das alte Generalsiedlungsschema weiter.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass man in der Regionalplanung ein Instrument sah, das in der Lage schien, komplexe und umfassende Entwicklungsfaktoren zu erfassen, zu analysieren und in komplexe Entwicklungskonzepte münden zu lassen. Die Planungswissenschaft als eine Querschnittsdisziplin von vielen sektoralen Wissenschaften und Disziplinen war politisch anerkannt und im allgemeinen Bewusstsein der Entscheidungsträger. So wurde auch Geld für die Einrichtung großer staatlicher Forschungs- und Planungsinstitute mit bis zu 1.000 Mitarbeitern, u.a. auch in Tbilisi und Baku, bereit gestellt.⁷⁴ Bei der Erarbeitung von z.B. großen Industriuprojekten war eine enorm hohe Anzahl von Fachexperten aus verschiedenen Fachgebieten und Arbeiten von bis zu 100 Planungsinstituten beteiligt.

2.1.3 Regionalplanung als Grundgerüst der Entwicklung der Siedlungsstruktur⁷⁵

In der Terminologie und Begriffsbedeutung wurde in der sowjetischen Planungspolitik zwischen der regionalen Planung und der Regionalplanung unterschieden.

Unter **regionaler Planung** wurde eine von oben (Partei, Regierung) verordnete Direktivplanung⁷⁶ als fester Bestandteil des zentralen Planungssystems verstanden. Die Planungsdirektiven wurden von der staatlichen Plankommission der UdSSR (GOSPLAN) sowie von den Plankommissionen der Unionsrepubliken und der administrativen Gebietseinheiten für konkrete Zeiträume erarbeitet. Diese Planwerke erhielten Gesetzeskraft. Gegenstand dieser Planungen waren i.d.R. wirtschaftliche Großprojekte in den Unionsrepubliken bzw. den wirtschaftlichen Makroregionen. Eine dieser 19 wirtschaftlichen Makroregionen war Transkaukasien mit der Unionsrepublik Georgien.⁷⁷

73 Z.B. wurde im Zusammenhang mit dem Bau der Baikal-Amur-Magistralen (BAM) ein territoriales Komplexschema zum Naturschutz erarbeitet, ein Regionalplan legte die räumliche Entwicklung entlang der Strecke fest, vgl. Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 13

74 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 16

75 Kurzfassung zu: Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 9-58

76 In einem im Jahr 2002 veröffentlichten Bericht „Zur Raum- und Regionalplanung in der UdSSR und in Rußland“ bezeichnet Brade/Piterski die regionale Planung auch als „regionale Direktivplanung“, in STANDORT - Zeitschrift für angewandte Geographie, Heft 04/2002, S. 166

77 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 10 und Abb. 1

Die Aufgabe zur Festlegung dieser per Gesetz rechtsverbindlichen Planungsdirektiven und deren zeitlichen Umsetzungsfristen (Einjahres-, Fünfjahres- oder Perspektivpläne) oblag der zentralen staatlichen Plankommission der UdSSR (GOSPLAN) sowie den nachgeordneten Plankommissionen der Unionsrepubliken.

Die regionale Planung war somit eine reine Wirtschaftsplanung mit rechtlicher Bindungswirkung.

Die **Regionalplanung** umfasste den gesamten Komplex der Projektplanung zur Umsetzung der Planungsdirektiven im Sinne einer räumlich konkreten Standortverteilung aller Bauprojekte und zwar für einen längerfristigen Zeitraum (bis zu 20 Jahre). Sie legte somit perspektivisch die anzustrebende Organisation bzw. Ordnung des Raumes fest und machte somit auch Vorgaben für die Stadtplanung⁷⁸. Zu ihren Aufgaben zählte auch die Schaffung der Grundlagen für die Organisation einer rationellen Siedlungsstruktur.

Der Begriff Regionalplanung beinhaltete in der UdSSR die eigentliche Planung sowie die praktische Realisierung von raumwirksamen Maßnahmen mittels ingenieurtechnischer bzw. ingenieurökonomischer Dokumenten auf der Ebene der Regionen. Sie ist nach Inhalt und Zielsetzung ein rationelles Koordinationsinstrument für die Planung und den Bau von Wirtschafts-/Industrieobjekten⁷⁹, Kommunikations- und Siedlungsachsen (raumwirtschaftliche Organisation) und daher nur für den planerischen Teil bedingt vergleichbar mit der klassischen Regionalplanung in Deutschland. Denn im Unterschied zur deutschen Regionalplanung macht die sowjetische Regionalplanung konkrete Aussagen zur operativen Umsetzung (z.B. Festlegung des ersten Bauabschnittes, Finanzierungsrahmen). Das Verhältnis zur sektoralen Fachplanung wird später kurz beschrieben.

Instrumente der Regionalplanung waren Karten mit Textteilen auf verschiedenen Maßstabsebenen. Diese Plandokumente wurden von den großen Planungsinstituten in Moskau oder den Hauptstädten der Unionsrepubliken erarbeitet.

In Tbilisi gab es zwei größere Planungsinstitute mit jeweils rund 1.000 Beschäftigten, das Institut Kalakprojekti war für Projekte in der Hauptstadt⁸⁰, das Institut Sakkalakshemprojekti für Projekte in Städten und Gemeinden außerhalb der Hauptstadt zuständig, z.B. auch für die Städte Kutaisi, Gori oder Signagi.

Je nach Bedeutung der Projekte wurden diese Pläne von den Verwaltungen der Regionen (oblasti) und Unionsrepubliken geprüft und bestätigt. Der Regionalplanung kam aber wegen der langfristig angelegten Planungszeiträume sowie dem großen Einfluss von den Ministerien, die für die operative Umsetzung (Verfügung der Investitionsmittel) zuständig waren (Industrieministerien, staatliche Wirtschaftsbehörden) – im Gegensatz zu den Volkswirtschaftsplänen – lediglich empfehlender Charakter zu. Oft ignorierte die Fachplanung (auch als Zweigplanung bezeichnet), so z.B. die der Industrieministerien, die Standortentscheidungen der Regionalplanung⁸¹.

Die Regionalplanung war somit als Instrument der räumlichen Gesamtplanung ein Bindeglied zwischen der Wirtschafts- und konkreten Siedlungsplanung.

Trotz ihres wichtigen Stellenwertes innerhalb des Planungssystems waren die Arbeiten der Regionalplanung in der Sowjetunion durch folgende kritische Merkmale gekennzeichnet⁸²:

78 Z.B. war es eine Aufgabe der Regionalplanung die Entwicklungsperspektiven der Siedlungen zu bestimmen, Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 17

79 Viele Industriebetriebe wurden zu Giganten und steigerten ihre Kapazitäten innerhalb von 50 Jahren auf das Hundertfache, vgl. Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.) S. 14

80 Diese Institute beteiligten sich auch an Ausschreibungen und Wettbewerben von Projekten außerhalb der Unionsrepubliken, so auch in anderen kommunistischen Ländern.

81 Brade (3)/Piterski in STANDORT - Zeitschrift für angewandte Geographie, Heft 04/2002, S. 167

82 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 22

- Verschwenderischer Umgang mit Flächen und natürlichen Ressourcen bei der Raumentwicklung (Industrie, Städte, Infrastruktur)
- Enges Ressortdenken
- Übermäßige Konzentration auf eine flächendeckende Industrialisierung und Aufbau von Militäranlagen
- Unzureichende Investitionen im Bereich des zivilen Bauwesens (Wohnungsbau) mit den erforderlichen Wohnfolgeeinrichtungen
- Fehler bei der Prognostizierung von Projekten bzw. städtischen Entwicklungen

Aus den Erfahrungen der Regionalplanung gelangte man zu der Erkenntnis, dass insbesondere die Siedlungsentwicklung eine komplexe Konzeption benötigt, die das ganze Land sowie seine großen Regionen umfasst. Damit verband sich das Ziel, die Wirtschaftsplanung besser mit der Siedlungsplanung zu verknüpfen, d.h. vor allem durch Verteilung bzw. Konzentration von Menschen in Siedlungen die Zuordnungen zu den Arbeitsstätten zu optimieren (vgl. dazu Punkte 2.2 – 2.4).

2.1.4 Die Fachplanung im System der Regionalplanung

Neben der territorialen – räumlichen Planung existierte in der UdSSR eine sogenannte Zweigplanung oder auch sektorale Planung genannt⁸³. Diese Zweigplanung entspricht im weitesten Sinne der staatlichen Fachplanung in Deutschland, aber systembedingt mit dem Unterschied, dass diese Zweigplanung alle Lebensbereiche und Projektmaßnahmen der Raumentwicklung umfasste, da privates Kapital für die Raumentwicklung keine Rolle spielte. Diese Zweigplanung, die für alle wichtigen Wirtschaftsbereiche existierte und durch entsprechende Ministerien⁸⁴ vertreten war, hatte gegenüber der Regionalplanung in der Praxis eine größere Bedeutung. Zum besseren Nachvollzug der Beziehungen zwischen der Regionalplanung und der Zweigplanung soll zunächst das System der zentralen Wirtschaftsplanung, nachstehend Fachwirtschaftsplanung (FWP) genannt, kurz besrieben werden.



Bild 34: Ineffiziente Flächennutzung, Beispiel Tbilisi, 2004

83 Korfomacher in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 14 (1975), Heft Nr. 1, S. 103

84 So gab es allein ca. 60 verschiedene Industrieministerien

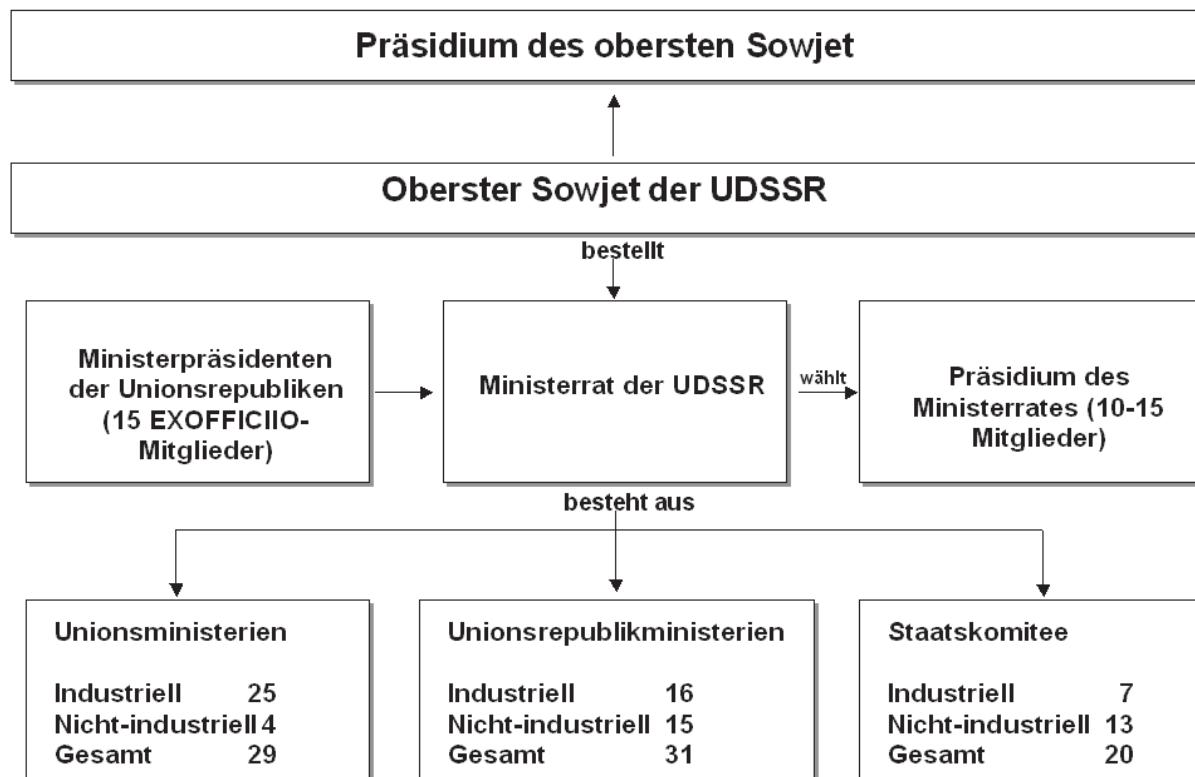


Abb. 9: Zentrale Staatsorgane der UdSSR, Überarbeitet nach Korfmacher, Seite 104

Die Volkswirtschaft war nach Industriezweigen gegliedert, denen entsprechende Ministerien vorstanden. Daneben existierten nichtindustrielle Ministerien (z.B. für Gesundheit, Soziales ..) und noch eine Reihe von staatlichen Komitees mit fachübergreifenden Aufgabenbereichen, d.h. ihre Geschäftsbereiche erstreckten sich über mehrere Ministerien (z.B. GOSPLAN). Jeweils eine zentrale Person vertrat diese Ministerien und Komitees im Ministerrat der UdSSR, dem höchsten Exekutivorgan. Diese Ministerien und Komitees gab es nach dem „föderalistischen Prinzip“ auf der Ebene der Union (Kompetenzbereich Union) sowie auf der Ebene der einzelnen Unionsrepubliken (Kompetenzbereich Republik). Komitees und Ministerien waren grundsätzlich gleichgestellt.

In der Unionsrepublik **Georgien** bestanden über 50 Ministerien und Komitees (u.a. für Wirtschaft, Baubeschaffung, Schwerindustrie ..), die direkt dem ZK unterstellt waren. Zwar gab es in Georgien auch einen Ministerrat, aber ohne eigentliche Entscheidungskompetenz. Die KPDSU war wichtigstes Komitee. So entsprach z.B. GOSTROJ dem staatlichen Komitee für Bauentwicklung, GOSPLAN dem staatlichen Komitee für Volkswirtschaftsplanung. Beide standen in enger Verknüpfung zum Ministerrat.

Arbeitsweise der Industrieministerien bei der Fachwirtschaftsplanung (FWP)

Den Industrieministerien kam volkswirtschaftlich und demzufolge für die Beeinflussung der räumlichen Entwicklung des Landes die höchste Bedeutung zu. Sie leiteten die ihnen zugeordneten Einrichtungen und Betriebe über ein hierarchisch gestuftes System. Die unterste Ebene der FWP war der einzelne Betrieb⁸⁵ selbst. Erwähnenswert ist, dass bei den Betrieben als Wirtschaftsorgan der untersten Ebene ca. 10 % der Belegschaft Parteimitglieder sein mussten. Die Parteimitglieder des Betriebes wählten einen politischen

⁸⁵ Einzelne Betriebe wurden in den 70er Jahren verstärkt in Industrievereinigungen zusammengeschlossen mit dem Ziel einer übergeordneten Koordination, siehe Korfmacher in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 14 (1975), Heft Nr. 1, S. 104

Sprecher. Dieser Sprecher hatte in der Realität mehr Macht als der wirtschaftliche Leiter des Betriebes, der in erster Linie für die Erfüllung des Plansolls zuständig war. Damit kommt die entscheidende Rolle der kommunistischen Partei in allen gesellschaftlichen Bereichen deutlich zum Vorschein⁸⁶.

Die Planungsstellen⁸⁷ der einzelnen Fachplanungsträger arbeiteten auf ihrer jeweiligen Ebene eigene, fachspezifische Entwicklungskonzepte (Fachwirtschaftspläne) aus, in denen aus ihrer jeweiligen fachlichen Sicht z.B. die günstigen Makrostandorte für Großanlagen in den Regionen oder die Mikrostandorte in den Städten bis hin zur internen Organisation der Betriebe festgelegt wurden.

Ausschlaggebendes Kriterium dafür war die Wirtschaftlichkeit und zwar berechnet für den Aufwand, der über das eigene Ressort zu decken war. Diese Fachstellen planten somit ihr eigenes Siedlungs- und Verkehrssystem. In diesem Prozess der vertikalen Planung der einzelnen Fachstellen übernahm das staatliche Plankomitee GOSPLAN die Koordinations- und Integrationsaufgabe alle Einzelpläne zu einem einheitlichen Volkswirtschaftsplan zusammen zu führen. GOSPLAN koordinierte auch das Staatsbudget, d.h. die Budgets der jeweiligen Ministerien und legte fest, wie viel ein Betrieb produzieren muss (Plansoll)⁸⁸. Folglich entschied GOSPLAN, ob und in welcher Form eine Region wirtschaftlich entwickelt werden sollte.

Auf der anderen Seite wurden auf verschiedenen räumlichen Ebenen, die an die administrativen Einheiten (Union, Unionsrepublik bzw. autonome Republiken, Bezirke, Städte und Dörfer) gebunden waren die bereits zuvor dargestellten Dokumente und Pläne für die räumliche Gesamtentwicklung erarbeitet. Es ist daher leicht vorstellbar, dass die Beziehungen zwischen räumlicher und sektoraler Planung (FWP) sehr eng und nicht eindeutig voneinander zu trennen waren und es deshalb auch Schwierigkeiten in den Kompetenzbereichen gab. Gründe dafür liegen auch in der historischen Entwicklung von Wirtschaftsentwicklung durch Planung⁸⁹. Das Ziel beider Planungsdisziplinen lautet gleich: Schaffung planerischer Instrumente zur optimalen Entwicklung der Wirtschaft (Volkswirtschaftsplan).

Eine Synthese von Raum- und Wirtschaftsentwicklung stellt das im Jahr 1970 erstellte „Generalschema der Entwicklung und räumlichen Verteilung der Produktionskräfte der UdSSR“ dar. So schreibt Korfmaher 1975⁹⁰, dass dieses Generalschema als „Raumordnungsprogramm“ der UdSSR bezeichnet werden kann und einen wichtigen Punkt in der Entwicklung des Verhältnisses von sektoraler (FWP) und räumlicher Planung markiert, aber bislang in der Literatur kaum dargestellt und angemessen gewürdigt wurde. Er stellt weiter fest, dass die Dominanz des Sektoralprinzips, d.h. die Macht der entsprechenden Ministerien über Ansiedlung, Ausdehnung, Reduzierung und Veränderung von Produktionsstätten bis hin zur „örtlichen“ Ebene zu bestimmen, den „Planungsspielraum“ gerade für die örtliche Siedlungsentwicklung stark einschränkten. Schlagkräftiges Argument zur Rechtfertigung dieses System war die hervorgehobene Bedeutung der Betriebe für die wirtschaftliche Entwicklung. Diese übergeordnete Industriepolitik sollte nicht an dezentralen örtlichen Interessen scheitern.

86 Expertengespräch mit Herrn Dzindzibadze im Juli 2004

87 Den jeweiligen Fachministerien waren eigene Planungsinstitute unterstellt

88 Beispiele von Vorgaben: Fabrik muss Schuhe im Wert von 2 Mio. Rubel pro Jahr produzieren oder das Land Georgien muss 5000 Tonnen Tee oder 50 Mio. Liter Wein pro Jahr produzieren. Da die Qualität dieser Waren nicht definiert war, wurde natürlich bei Gefährdung der Erfüllung des Plansolls betrogen, z.B. Wein wurde mit Wasser versetzt etc.; Interessant ist auch, dass die durch das ZK festgelegten Einheitspreise für Waren nicht auf marktwirtschaftlichen Kalkulationen beruhten

89 Z.B. war der erste Versuch einer zentralen Wirtschaftsplanung (GOELRO-PLAN zur Elektrifizierung des Landes) mit der Aufteilung des Landes in Raum(wirtschafts)einheiten verbunden

90 Korfmaher in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 14 (1975), Heft Nr. 1, S. 107

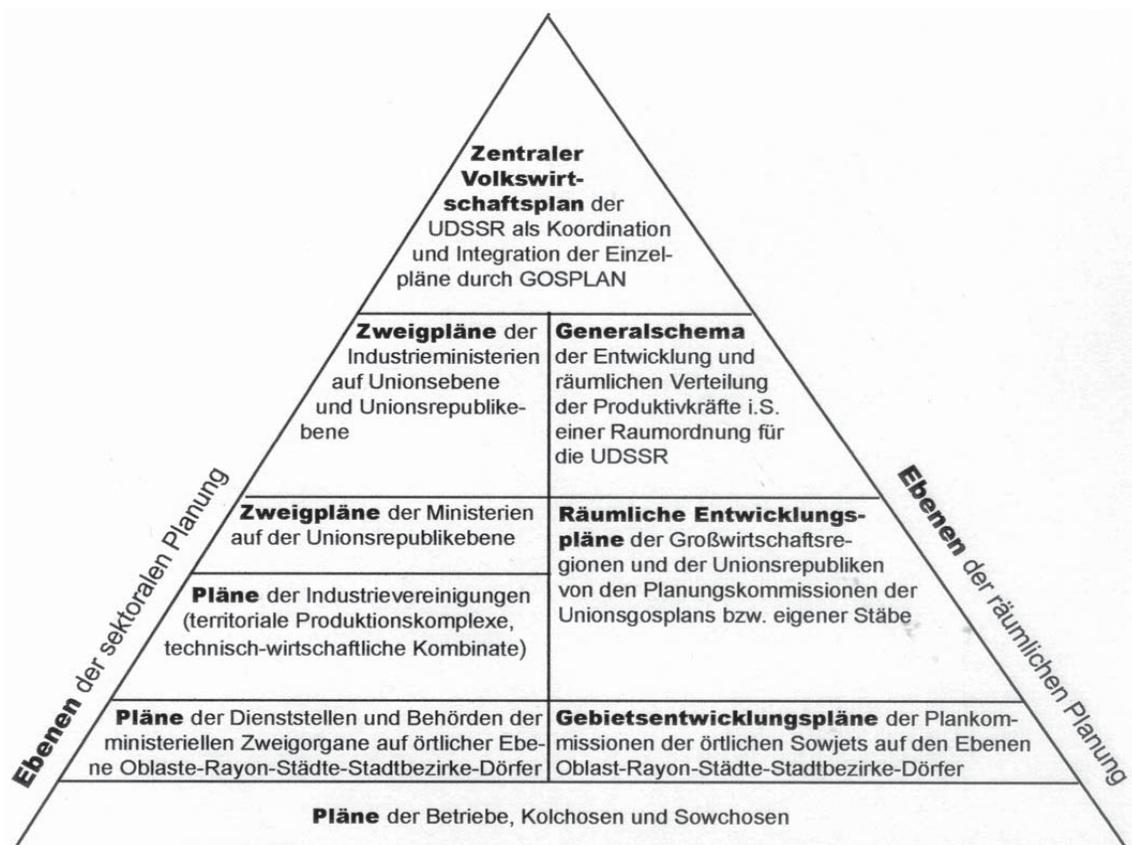


Abb. 10: Organisation und Wechselwirkungen von Fach- und Raumplanung in der UdSSR, überarbeitet nach Korfmacher, Seite 108

Es fehlte dabei nicht nur an einer Koordination von örtlichen mit übergeordneten sektoralen Interessen, sondern sogar an einer Kommunikation untereinander⁹¹. Eine auch nur in engen Grenzen autonome lokale räumliche Planung war daher nicht möglich. Damit wird auch verständlich, wie schwer es gegenwärtig ist, örtliche Aufgaben, wie z.B. die Wahrnehmung der kommunalen Planungshoheit, in Georgien strukturell zu organisieren und auszuüben. Insbesondere in der Hauptstadt Tbilisi als Zentrum aktiver Entwicklungen glaubt man dieses Prinzip mit anderen Vorzeichen fortsetzen zu können, indem die Macht der Industrieministerien durch die Macht des privaten Kapitals ersetzt wird.

Diese im Jahr 1975 von Korfmacher dargestellten Probleme wurden auch in der Folgezeit nicht merklich gelöst. Denn Brade/Grimm berichten 1998 sogar über die Verschärfung dieses Problems⁹². Obwohl die Fachplanungen auf den Ergebnissen der räumlichen Planung, sprich Regionalplanung aufbauen mussten, wurden in der Realität diese Regionalpläne zunehmend unbedeutender.

Bei der realen Entwicklung der Regionen und Städte war festzustellen, dass anstelle der Beachtung und Umsetzung von komplexen und umfassenden Regionalplänen, die Projektpläne von ehrgeizigen und machtbesessenen Personen der Industrieministerien verwirklicht wurden.

Aber bereits bei der Aufstellung der Regionalpläne wurde deren Inhalte – insbesondere die Prognosezahlen für die Bevölkerung in den Städten - stark an die Bedarfsmeldungen der Fachwirtschaftsplanung angepasst.

91 Z.B. teilten von 33 Ministerien und Dienststellen, deren Betriebe in einer administrativen Einheit (Oblast) von Brest lagen, nur 13 der Plankommission ihre Projekte für den Fünfjahresplan mit, vgl. Korfmacher in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 14 (1975), Heft Nr. 1, S. 108

92 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 17

2.1.5 Die Bedeutung von Prognosen in der (Regional)planung

Die Prognostizierung von volkswirtschaftlichen Entwicklungen war eine wesentliche Aufgabe der Regionalplanung, um vor allem Fehlkalkulationen und Fehlentscheidungen vorzubeugen. Denn Erfahrungen haben gezeigt, dass z.B. Fehler in der Standortwahl kaum reversibel sind und mit enormen Folgeauswirkungen (wirtschaftlich, ökologisch) auf lange Zeit verbunden sind.⁹³

Dabei bestand lange Zeit auch die Aufgabe der Regionalplanung darin, die Entwicklungsperspektiven der einzelnen Siedlungen zu bestimmen.

Bei der Prognostizierung des Einwohnerwachstums von Siedlungen und Wirtschaftsregionen wurden oft Fehler begangen, weil anstelle eigener Prognosen – abgesichert über Raumanalysen – die Forderungen der einzelnen Ministerien unreflektiert aufsummiert wurden⁹⁴. Des weiteren kam hinzu, dass diese Forderungen meist nur auf einen Zeitraum von 10 – 15 Jahre angelegt waren und folglich langfristige Entwicklungsmöglichkeiten eines Standortes nicht berücksichtigten⁹⁵. Die Prognosen bestanden daher in einer Addition von Planungen der verschiedenen Fachressorts mit der Folge, dass Konflikte nicht erkannt und bewältigt werden konnten – eigentlich die Kernaufgabe der übergeordneten Planung. Die Prognosewerte orientierten sich an Sollzahlen zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne die langfristige dynamische bzw. strategisch beeinflusste Entwicklung einzuschätzen. In der Planungspraxis wurden bei der Festlegung der Entwicklungsrichtungen der Industriestandorte und der Städte nicht selten große Fehler gemacht. So war z.B. die Stadt Wolshdki (östlich von Wolgograd an der Wolga) ursprünglich für 70.000 Menschen vorgesehen. Heute zählt die Stadt ca. 290.000 Einwohner.

Entsprechend der Verknüpfung von Wirtschafts- und Siedlungsplanung erfolgte dann im Generalsiedlungsschema der UdSSR eine Prognose über die EW-Entwicklung in den großen, mittleren und kleinen städtischen Zentren der Gruppensiedlungssysteme. Die Vorgehensweise war analog zu den Prognosen im Rahmen der Regionalplanung. So legten die Verfasser des Generalsiedlungsschemas die Anzahl und Größe der Planungsobjekte, die von den verschiedenen Fachressorts in den Fünfjahresplänen für die jeweiligen Regionen bzw. Städte vorgesehen waren, zugrunde. Daraus leiteten sie den Bedarf an Einwohner bzw. Arbeitsplätzen ab. Auch die dort vorgegebenen bzw. errechneten Werte zeigten in der Realität eine große Abweichung. Während die Prognosezahlen für die großen Zentren meist viel zu



Bild 35: Rasch erstellter Wohnungsbau in Tbilisi ohne ordnungsgemäße Verkehrsinfrastruktur, 1999

93 Vgl. weitere Beispiele bei Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 18

94 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 17

95 So wurden z.B. neue (provisorische) Städte und Siedlungen über bereits bekannten Rohstoffvorkommen (Kohle, Erz) angelegt und später wieder komplett abgerissen. Der Bau dieser Übergangsstädte schien zum aktuellen Zeitpunkt billiger, weil dadurch Verkehrsinfrastruktur eingespart werden konnte (Verknüpfung Wohn-/Arbeitsstandort)

niedrig waren, konnten die Zielwerte in den kleinen und mittleren Städten nicht erreicht werden. Die Wachstumsgeschwindigkeiten für die Großstädte wurden unter-, für die anderen Städte überschätzt. Die Abweichungen von den Prognosewerten betragen im Durchschnitt 25 %, wobei bei den kleinen Zentren extreme Abweichungen nach Unten und vereinzelt nach Oben zu beobachten waren.⁹⁶

Sucht man nach den Gründen für diese Abweichungen, so ist festzustellen, dass die Hauptursache darin liegt, dass Planung einfach Papier blieb und nicht umgesetzt wurde. So wurden geplante Großfabriken⁹⁷ oder gerade in kleineren Städten das notwendige Versorgungs-/Dienstleistungsangebot einfach nicht gebaut.

Im Grunde sind diese Abweichungen in einem Land mit Planwirtschaft und der Omnipotenz des Staats auf alle Lebensbereiche - so auch bei der Wahl des Wohn- und Arbeitsstandortes - Einfluss nehmen zu können, unglaublich.



Bild 36: Von der Kernstadt losgelöste Siedlung Didi Digomi (Tbilisi) zur Erfüllung von Zielwerten, 2000

96 Z.B. für die Stadt Werchojansk – 86,6 %, für die Stadt Wolgodonsk + 161,4 %

97 Z.B. wurde eine im Bereich der Trabantensiedlung Didi Dighomi der Stadt Tbilisi vorgesehene große Fabrik nicht gebaut

2.2 Das Generalsiedlungsschema der UdSSR

In den 70er Jahren wurde das zuvor erwähnte Generalsiedlungsschema, das 1976 bestätigt wurde, für die ganze UdSSR aufgestellt. Auf deren Grundlage fand in Form von Regionalsiedlungsschemas eine räumliche Vertiefung für die Bereiche der Unionsrepubliken statt. Die Erarbeitung dieser regionalen Siedlungskonzepte lag in der Verantwortung der jeweiligen Unionsrepubliken.

Für die Unionsrepublik Georgien wurde im Jahr 1979 ein entsprechendes Schema (Regionales Ansiedlungsschema der georgischen SSR) aufgestellt. Die regionalen Siedlungsschemas hatten die Aufgabe, die Aussagen des Generalsiedlungsschemas zu verfeinern und die Realisierung - insbesondere durch die Aufstellung von Kreisplanungen (Rayons) und Stadtplanungskonzepten (Generalplänen) - zu unterstützen.

Das Generalsiedlungsschema enthielt Berechnungen (hauptsächlich Einwohnerbezogen) für die Siedlungsentwicklung der nächsten 20 Jahre (bis zum Jahr 2000). Mit diesem Instrument wurden die grundlegenden Rahmenbedingungen für die nachfolgende Regional- und Stadtplanung geschaffen. Eine enge Verknüpfung bestand zur Volkswirtschaftsplanung. Denn dem Siedlungsschema lag das Generalschema zur Entwicklung und Standortverteilung der Produktionskräfte in der UdSSR zugrunde.⁹⁸ Die Ziele, die mit dem Generalsiedlungsschema verbunden waren, haben – bezogen auf den Bereich Siedlungsstruktur - eine gewisse Ähnlichkeit zu den Grundsätzen der Raumordnung im deutschen Raumordnungsgesetz, natürlich mit den entsprechenden „sozialistischen Vorzeichen“.⁹⁹

Aufgrund seiner Tragweite für die räumliche Entwicklung der Siedlungsstruktur werden nachfolgend die Kerninhalte dieses Generalsiedlungsschemas insoweit dargestellt, wie sich daraus Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung in Georgien ableiten lassen.

2.2.1 Aussagen des Generalsiedlungsschemas mit Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung in der Unionsrepublik Georgien

Grundsätzlich bestand das Ziel, eine weitgehend homogene Siedlungsstruktur nach den Maßstäben von Stadtlandschaften für das gesamte Territorium der Union zu entwickeln. Damit sollten die Unterschiede zwischen Stadt und Land aufgehoben werden. So schreibt Glasyrin¹⁰⁰ 1975, unter Bezug auf W.I. Lenin: „Die Städte ... entwickeln sich zu Mittelpunkten des wirtschaftlichen, politischen und geistigen Lebens des Volkes, und sie sind die Hauptantriebskräfte des Fortschritts“¹⁰¹.

Eine große Herausforderung lag vorrangig in den weitgehend unerschlossenen Gebieten im Norden (Sibirien) und Osten, wo die Gründung neuer Städte im Vordergrund stand. Der Kaukasus mit der Unionsrepublik Georgien zählte zu den Gebieten mit einem bereits entwickelten Siedlungsnetz, so dass neue Stadtgründungen nur vereinzelt vorkamen (z.B. Stadt Rustavi).

Bei der Erarbeitung und Fortschreibung des Generalsiedlungsschemas wurden als Grundlagen für die Entwicklungskonzeption umfassende Bestandsanalysen durchgeführt. Wichtige Ergebnisse dieser Analysen werden nachstehend schlaglichtartig dargestellt¹⁰²:

98 Das Generalwirtschaftsschema wurde durch den Rat zur Erforschung der Produktivkräfte bei der staatlichen Plankommission (SOPS) erarbeitet

99 Vgl. Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 27 wörtlich: „Zu den wichtigsten Aufgaben bei der „Vervollkommnung“ der Siedlungsstruktur gehört die Schaffung günstiger Lebensbedingungen für die gesamte Bevölkerung in allen Regionen des Landes unter Berücksichtigung der erheblichen Unterschiede in ihren natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen.“

100 Glasyrin in Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1975), Heft 12, S. 709

101 Lenin, Gesammelte Werke, vollständige Ausgabe, Band 23, S. 341

102 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 24

- Das enorme und unkontrollierte Wachstum der großen Städte stellt ein Problem dar¹⁰³. Die Stadt Tbilisi wuchs von 525.000 EW im Jahr 1950 auf über 863.000 EW im Jahr 1970¹⁰⁴. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von rund 17.000 EW.
- Durch das stark flächenhafte Siedlungswachstum (Wohnen und Industrie) sind in manchen Gebieten Zerstörung bzw. Gefährdung des ökologischen Gleichgewichtes zu beobachten (Erkennen von Grenzen des Wachstums). In einer Rangliste (1975) wurden 29 städtische Agglomerationen mit hohen Umweltbelastungen (Luft, Wasser, Freiraumreserven ..) aufgeführt. Die Stadt Eriwan (Armenien) lag auf Platz 8, Städte im Land Georgien waren nicht im Ranking.
- Die Entwicklungsschwäche von Kleinstädten (bis 50.000 EW) mit Standortnachteilen (Verkehrsanbindung, Distanz zu Zentren) ist kaum zu überwinden.
- Größere Industriebetriebe sind Motor der Stadtentwicklung (zentral organisierte Planwirtschaft ermöglichte monostrukturierte Industrieansiedlung).
- Der Anteil der in der Industrie Beschäftigten sowie der Beschäftigungsanteil über alle Branchen ist proportional zur Stadtgröße. Er liegt in den Städten über 500.000 EW bei 54,8 %.
- Der Ausbildungsstand steigt mit der Stadtgröße (in Städten über 500.000 EW haben 14,3 % eine Hochschulausbildung). Das geringe Bildungsniveau auf dem Land (2,5 % mit Hochschulabschluss und 50,3 % ohne Abschluss) hemmt die wirtschaftliche Entwicklung. Aus diesem Grund wurden in vielen kleineren Städten Hochschulen gebaut, so z.B. auch in der Kleinstadt Signagi in Ostgeorgien mit damals ca. 4.000 EW.
- In den großen Städten (größer 500.000 EW) sind alle erforderlichen Einrichtungen im kulturellen und sozialen Bereich vorhanden (Zentrale Funktion innerhalb eines Zentrensystems).

Aufgrund der sehr starken Unterschiede hinsichtlich den naturräumlichen Bedingungen in der Union wurde das Land in 6 Raumkategorien für die Eignung der städtebaulichen Entwicklung aufgeteilt. Hintergrund für diese Einstufungen war die Abschätzung der Erhöhung von voraussichtlichen Baukosten für die Städte (Flächenerschließung, Infrastruktur) infolge der Einwirkung ungünstiger natürlicher Faktoren.

In dieser Karte waren die Eignungen für das Land Georgien wie folgt festgelegt:

Hochgebirgsregionen des (Großen) Kaukasus:	extrem ungünstig (Stufe 6)
Restliche Teile der Republik:	am günstigsten (Stufe 1)

Dies bedeutet, dass das Land Georgien bezüglich den Siedlungsbedingungen durch krasse Gegensätze geprägt ist.

Diese sehr grobe auf Makroebene durchgeföhrte Eignungsbewertung verlangte eine weitere Differenzierung auf regionaler Ebene. Dies betrifft neben der Beachtung kleinräumiger Standortbedingungen in den beiden großen Talräumen des Mtkvari und Rioni Flusses vor allem differenzierte Abgrenzungen der Gebirgsregionen, denn immerhin liegen 20 % der Landesfläche von Georgien höher als 2000 Meter über Meeresspiegel¹⁰⁵.

Die Analyse des Städtenetzes der UdSSR offenbart eine ganz unterschiedliche strukturelle Ausbildung. Es lassen sich 3 bzw. 4 Systeme¹⁰⁶ abgrenzen:

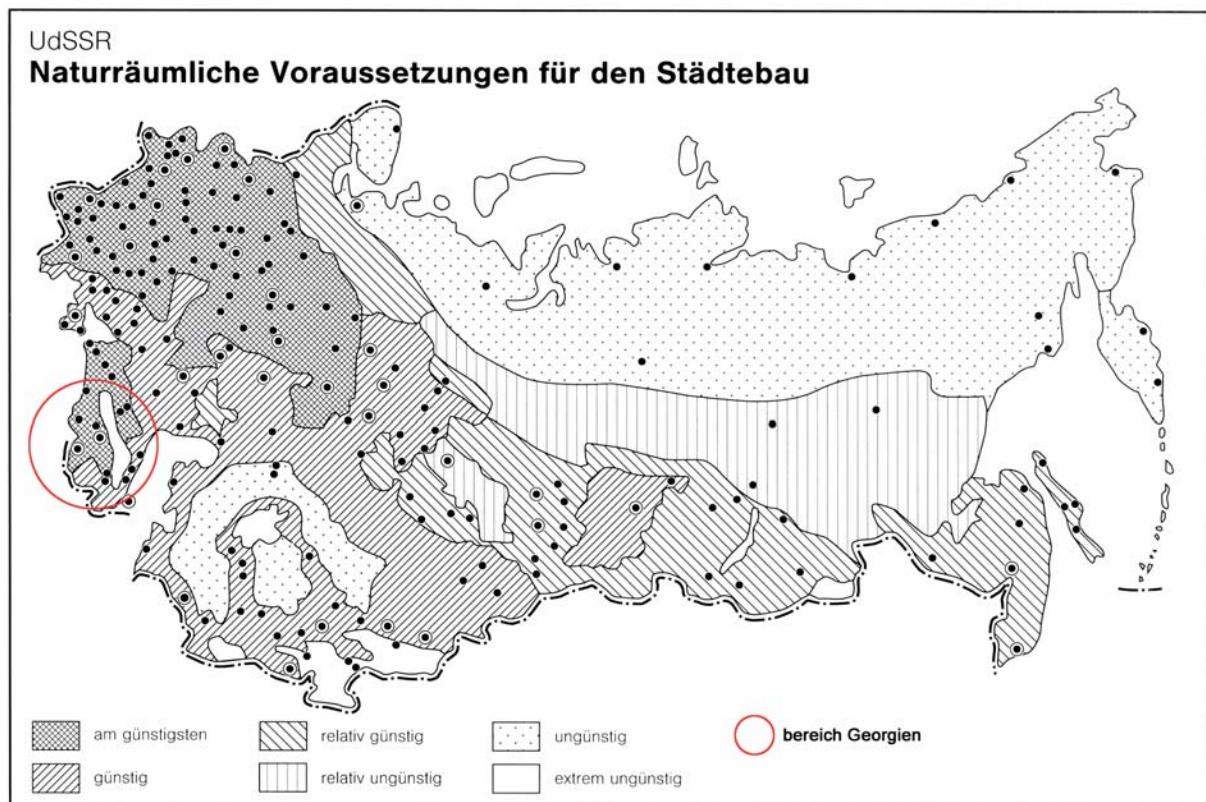
103 So wuchsen die großen Städte über 500 000 EW zwischen 1959 und 1974 durchschnittlich um 27.000 EW/Jahr

104 Baulig/Mania/Mildenberger/Ziegler, S. 26

105 Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 12

106 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 28

- a) weitmaschiges, gleichmäßiges Netz, vorzugsweise mit Klein-/Mittelstädten (bis 50.000 EW), typisch für ländliche Räume
- b) unregelmäßiges Netz mit herdförmigen Konzentrationen
- c) Städteagglomerationen (Dichtegebiete)
- d) Städteagglomerationen im Einzugsbereich von Metropolen



Karte 15: Gliederung des Territoriums der UdSSR nach Eignungsstufen für den Städtebau, Quelle: Brade/Grimm,

Die Herausbildung dieser Siedlungsnetze unterlag einem dynamischen Wachstumsprozess, der sich von der einfachen Stufe in Richtung Verdichtung (Dichtegebiete) bewegte¹⁰⁷.

Das Wachstumstempo ist in den Regionen mit Agglomerationstendenzen am größten. Der Agglomerationsprozess wird durch die Konzentration von Produktion hervorgerufen und beschleunigt.

Als größte Agglomeration der UdSSR wird Moskau mit 81 städtischen Siedlungen und 9,7 Mio. EW ausgewiesen. Insgesamt wurden 68 städtische Agglomerationen mit jeweils mehr als 100.000 EW, aber unterschiedlichem Urbanisierungsgrad festgestellt (Stand 1975). Die Merkmale dieser Agglomerationen waren:

- Besatz mit moderner Industrieproduktion
- Sitz der Verwaltung und Leitung der Wirtschaft
- Konzentration von Forschungs-/Wissenschaftsinstituten
- Bedeutende Kultur-/Kunsteinrichtungen

Ein entscheidender Nachteil der Herausbildung großer Agglomerationen waren die negativen Folgen im Umweltbereich, weshalb Alternativen gesucht wurden.

¹⁰⁷ Bis zum Jahr 1970 hatte sich gerade im europäischen Teil der UdSSR sowie teilweise im asiatischen Teil eine Verdichtung der Netzstruktur von Städten herausgebildet, ebenda, S. 28

2.2.2 Das System von Gruppensiedlungen (GS)

Ziel der planmäßigen Herausbildung von sogenannten Gruppensiedlungssystemen als Netz von Siedlungseinheiten (über leistungsfähige Infrastruktur verknüpft) mit spezifischen Funktionszuweisungen war eine optimale Siedlungsstruktur im Hinblick auf die Volkswirtschaftsentwicklung zu erreichen. Jedem Siedlungselement war ähnlich einem Zahnwerk eine bestimmte Aufgabe zugewiesen. Damit distanzierte sich dieser Ansatz von der strengen hierarchischen Gliederung Dorf, Stadt, Metropole, in dem jeder Siedlungsstufe eine gewisse Eigenständigkeit zukam und bildete die Grundlage für die Konzeption des einheitlichen Siedlungssystems der UdSSR. Die Bildung dieses, die gesamte Union umfassenden Systems sollte sich aus drei räumlichen Ebenen zusammensetzen.

- | | |
|-----------------|---|
| Unterste Ebene: | Lokales Gruppensiedlungssystem |
| Mittlere Ebene: | Regions-/Unionsrepublik Siedlungssystem |
| Oberste Ebene: | Einheitliches Siedlungssystem der UdSSR |

Bei den Gruppensiedlungssystemen (unterste Ebene) wurden wiederum 3 Stufen (groß, mittel und klein) unterschieden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der ausgewiesenen GS und die Anforderungen an die Größe des jeweiligen (städtischen) Hauptzentrums, ausgedrückt in Einwohnerzielwerten.

Kategorie der Gruppensiedlung	Anzahl der ausgewiesenen GS auf dem Territorium der UdSSR (1975)	Größe des Hauptzentrums in Einwohnern
Groß	62	> 450.000
Mittel	169	100.000 – 450.000
Klein	323	50.000 – 100.000

Tab. 2: Verteilung der Gruppensiedlungssysteme¹⁰⁸

Aus den Schemaskizzen ist abzulesen, dass mit der Umsetzung eines GS eine Siedlungskonzentration i.V. mit einer Funktionsspezialisierung einzelner Siedlungen erreicht werden sollte. In der Konsequenz war folglich vorgesehen, zugunsten von zusammenhängenden Freiraumfunktionen kleinere Siedlungen aufzulösen.

Durch die Verbindung der GS untereinander sollte auf regionaler Ebene bzw. Stufe der Unionsrepubliken ein regionales Siedlungssystem gebildet werden. Dazu wurden, ähnlich dem System der zentralen Orte in Deutschland, bestimmte Anforderungen an die Erreichbarkeit und Ausstattung festgelegt.¹⁰⁹ Darüber hinaus wurde, vergleichbar mit dem Instrument der Vorranggebietsausweisungen in deutschen Raumordnungsplänen, Anforderungen an den Freiraumschutz formuliert.¹¹⁰

Für den Bereich der Unionsrepublik Georgien wurde Tbilisi als Hauptzentrum im Schnittpunkt zweier Zonen von Gruppensiedlungssystemen ausgewiesen. Die Zone eines mittleren Gruppensiedlungssystems verläuft von Eriwan über Tbilisi bis nach Wolgograd und die Zone eines kleinen Gruppensiedlungssystems wird durch die Achse mit den Hauptzentren Baku, Tbilisi und Krasnodar im Nordwesten von Russland gebildet. Entlang dieser Achse sollte u.a. die Stadt Kutaisi die Funktion des Zentrums eines mittelgroßen Gruppensiedlungssystems übernehmen.

108 Eigene Zusammenstellung nach: Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 30

109 Z.B. sollte das Hauptzentrum einer Region in max. 4 Stunden (Auto, Bahn) erreichbar sein

110 Durch ein System von Landschaftsschutzgebieten (auf Regions-, Republikebene) sollten bestimmte Bereiche vor einer Bebauung geschützt werden

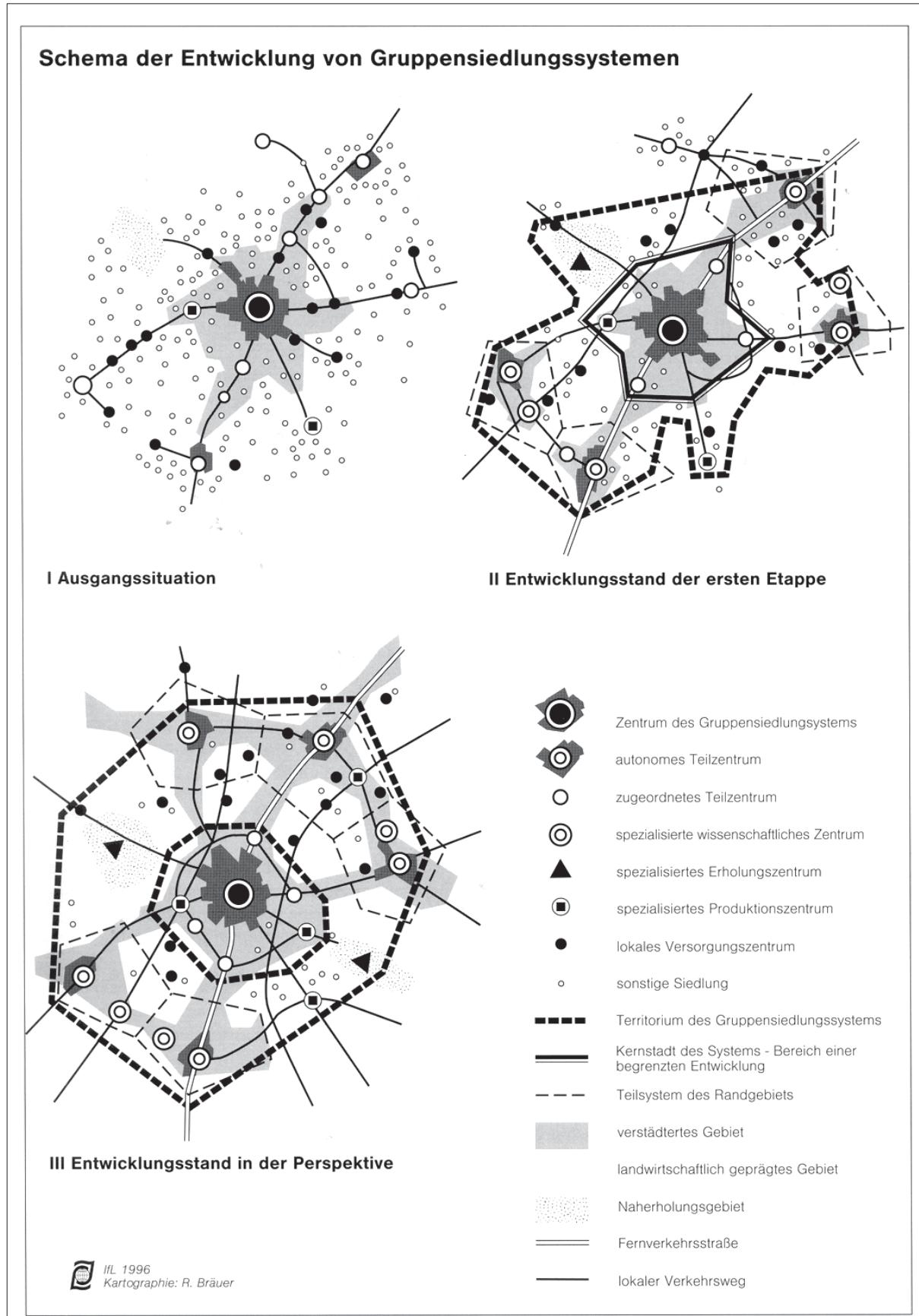
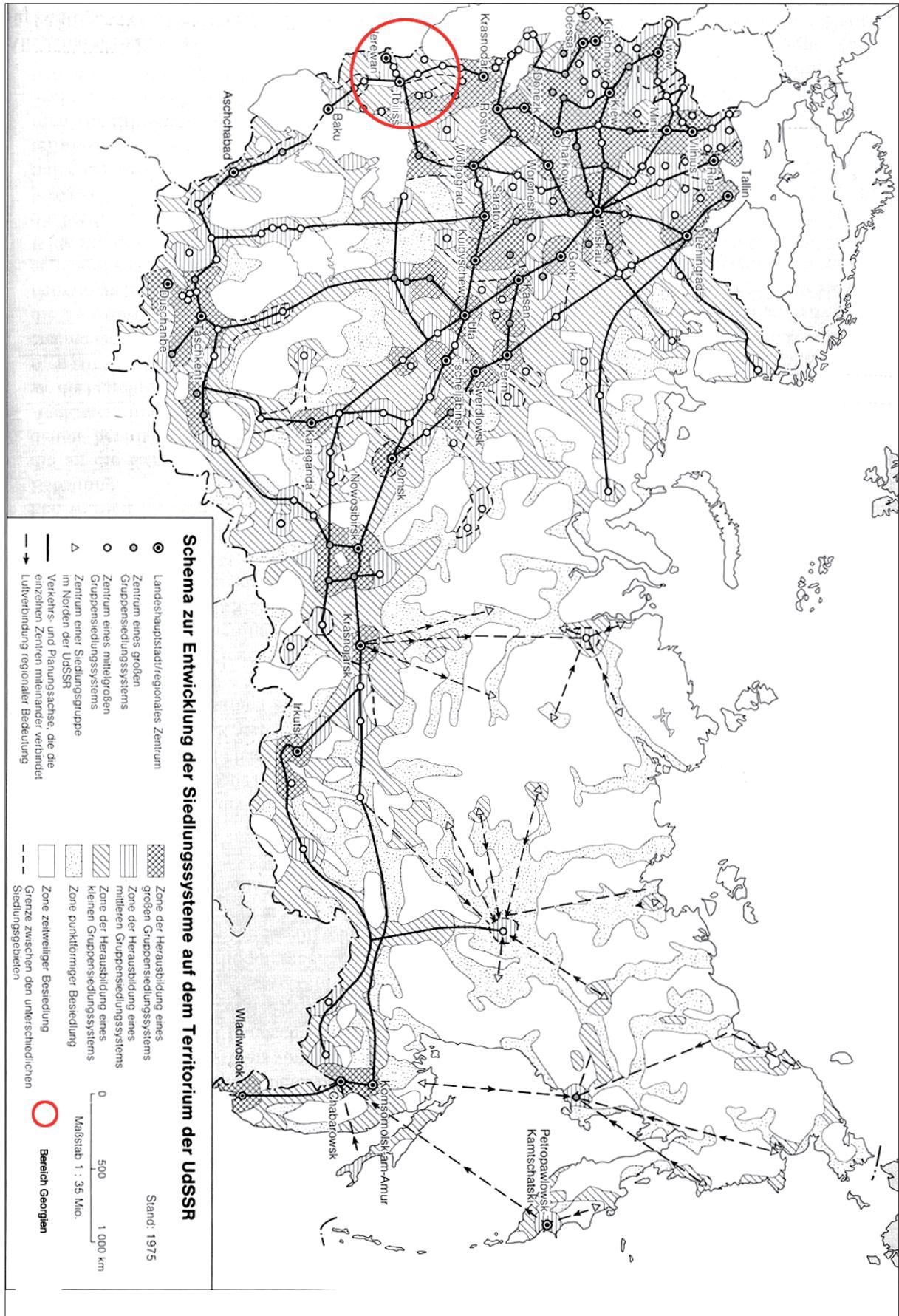


Abb. 11: Organisationsprinzipien der Gruppensiedlungssysteme
Quelle: Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 31



Karte 16: Schema für Entwicklung von Siedlungssystemen, Quelle: Brade/Grimm (Hrsg.), S. 34

Das Generalsiedlungsschema legte durch Richtlinien fest, wie die städtebaulichen Konzepte, z.B. auf der Ebene der örtlichen Generalplanung, die Verwirklichung des Gruppensiedlungssystems sicher stellen sollten. Wichtige Vorgaben für die Stadtentwicklung waren¹¹¹:

- Industrieansiedlung mit Priorität in den Zentren der Gruppensiedlungssystemen
- Gewährleistung des zeitgleichen Baus von Industriebetrieben, Wohnungen sowie Wohnfolgeeinrichtungen und verkehrliche Vernetzung
- Bildung von Zweigbetrieben in Kleinstädten (Schaffung von Arbeitsplätzen, Entlastung von Zentren)
- Verlagerung von stark umweltbelastenden Betrieben aus den großen Kernstädten in die Randzonen
- Verringerung der Anzahl der Betriebe (Bildung von Industriegiganten)
- Fachübergreifende Abstimmungen bei Betriebsansiedlungen und dadurch Unterbindung von Fachressortentscheidungen als Maßgabe für die Standortwahl

Das Generalsiedlungsschema legte konkrete Kennziffern des Bevölkerungswachstums der Städte und ihrer Flächenerweiterungen fest. Damit verbunden war die Aufforderung an die untergeordneten Planungsebenen, d.h. insbesondere an die Regionalplanung und städtische Generalplanung, ihre Pläne entsprechend anzupassen.

111 Näheres vgl. Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), Seite 35

2.3 Das Regionale Siedlungsschema der Unionsrepublik Georgien (RSG)¹¹²

Mit der Auswertung des im Jahr 1979 aufgestellten „Regionalen Siedlungsschemas¹¹³“ der Georgischen Sozialistischen Sowjetrepublik (GSSR) dürfte sich aufgrund der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Recherchen bislang die westliche Forschung nicht beschäftigt haben. Es ist daher nicht nur für das Thema, sondern auch für eine generelle Aufarbeitung und Auseinandersetzung interessant, die Aussagen dieses Schemas, das sich auf das Gebiet der Unionsrepublik Georgien bezog, zu analysieren. Im Vordergrund der Auswertung stehen die Konsequenzen, die sich für die Stadtentwicklung ergaben. Dabei kann aus heutiger Sicht eine Bilanz gezogen werden, in welchem Umfang und welcher Art das regionale Siedlungsschema den Städtebau in Georgien bei der realen Umsetzung bestimmt haben.

2.3.1 Vorgaben und Grundlagen für die Erstellung des RSG

Das RSG hatte grundsätzlich die Aufgabe bis zum Jahr 2001 die Siedlungsentwicklung auf dem Gebiet der GSSR vorzugeben. Unter der Siedlungsentwicklung wurde ganz konkret die quantitative Entwicklung (Einwohner und Arbeitsplätze) von Gemeinden verstanden. Folglich basierte das RSG auf dem zuvor erläuterten Generalsiedlungsschema der UdSSR und den Vorgaben für die Entwicklung und Unterbringung der Arbeitskräfte. Das Schema sollte demnach die auf Makroebene formulierten Ziele weiter konkretisieren. Der Auftrag mit der Aufgabenstellung zur Anfertigung dieses Schemas haben folgende staatlich übergeordnete Stellen erteilt:

- Wissenschaftsakademie der UdSSR
- GOSPLAN der UdSSR und
- Staatskomitee für Wissenschaft und Technik

Auf dieser Grundlage hat das georgische Gostroj das staatliche Planungsinstitut Sakalakschemprojekti¹¹⁴ mit der Erarbeitung dieses Schemas beauftragt.

2.3.2 Ziele – Methodik

An die Aufstellung des RSG wurden folgende Ziele und Ergebnisse geknüpft:

- Vorgaben für die Verortung und Projektierung von Fabriken
- Bestimmung der Siedlungspolitik der Partei
- Vorgaben für die Rayonplanung (= Kreisplanung) im Hinblick auf städtische und ländliche Bebauung
- Vorgaben für den Bau des Verkehrsnetzes und der technischen Infrastruktur sowie
- Entwicklung der Dienstleistungssysteme

Bei dieser Zieldefinition kommt die starke Verknüpfung der Arbeitskräfteplanung mit der dazu erforderlichen Raumentwicklung (Städtebau, Infrastruktur) wieder deutlich zum Ausdruck. Bei der gesamten Raumentwicklung war oberste Priorität die Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Ergänzend zu den im RSG genannten Zielen bestand natürlich das

¹¹² Das RSG stand dem Verfasser in russischer Sprache komplett zur Verfügung, aus dieser Quelle wurden von Herrn Dato Dzindzibadze wesentliche Auszüge ins Deutsche übersetzt

¹¹³ Die wörtliche Übersetzung vom Russischen lautet „Ansiedlungsschema“

¹¹⁴ Existiert heute als freies Planungsbüro in der Gesellschaftsform einer AG unter gleichem Namen

Hauptziel darin, aufzuzeigen, wie in der Unionsrepublik Georgien das zuvor erläuterte Prinzip der sogenannten Gruppensiedlungssysteme als ein wesentlicher Baustein des Generalbesiedlungsschemas der UdSSR planerisch verfeinert und umgesetzt werden kann.

Das RSG sollte auf der Grundlage der vorhandenen Bestands- und Entwicklungsdaten, die für die gesamte UdSSR und die Unionsrepublik in den beiden Bereichen Volkswirtschaft (= Arbeitskräfte) und Raumentwicklung (= Stadt-, Infrastrukturrentwicklung) vorlagen, für die Unionsrepublik Georgien ein optimales Besiedlungsschema entwickeln und die Bedingungen für die Umsetzung formulieren. Dazu wurden unterschiedliche Modelle, Varianten genannt, erarbeitet und im Hinblick auf ihre Eignung bewertet. Das ausschlaggebende Kriterium für die Auswahl eines Besiedlungsmodells war allein die wirtschaftliche Effizienz. Die Möglichkeiten der Kosteneinsparung¹¹⁵ bei gleichzeitiger Beibehaltung oder sogar Steigerung der Produktivität spielte ohnehin bei allen Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen die entscheidende Rolle. Die Qualität bzw. technologisch zeitgemäße Herstellung eines „Produktes“, auch im Hinblick auf seine Nachhaltigkeit oder den Langzeitnutzen, rückte – außer im Hochtechnologiebereich – gegenüber der Quantität in den Hintergrund.

1. Phase der Bestandsauswertung

Datengrundlagen - Informationsbeschaffung

1. Grundlagen mit sowjetischer Bedeutung
2. Wesentliche Richtlinien der Entwicklung der sowjetischen Volkswirtschaft in den Jahren 1976-1980
3. Generalschema für die Entwicklung und Unterbringung der Arbeitskräfte in der UdSSR bis zum Jahr 1990.
4. Generalsiedlungsschema der UdSSR

Grundlagen mit Bedeutung für die Unionsrepublik

1. Generalschema für die Entwicklung und Unterbringung der Arbeitskräfte in der Georgischen SSR bis zum Jahr 1990
2. Thesen der künftigen Entwicklung der Volkswirtschaft (Perspektiven).
3. Materialien von diversen Instituten und Ämtern der Republik.

Projektunterlagen, erarbeitet von „Sakalakschemprojekti“

1. Schemen und Projekte der Rajonplanung.
2. Generalpläne der Städte.
3. Eigene wissenschaftliche Forschung des „Sakalakschemprojekti“

2. Phase der Analyse und Konzeptfindung (Ebene Unionsrepublik)

Analyse und Erfassung der aktuellen Problemen

1. Ziele und Probleme
2. Erarbeitung alternativer Siedlungsschemen, (genannt Perspektivansiedlungsschemen)
3. Bewertung und Auswahl der besten Variante auf der Grundlage der obengenannten Alternativen
4. Definieren der wirtschaftlichen Effizienz des regionalen Siedlungsschemas
5. Erfassung der Bedingungen zur Implementierung

Abb. 12: Methodischer Aufbau¹¹⁶

115 Das Prinzip der Kosteneinsparung soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Das Geld für den Kauf eines Kopiergerätes kann z.B. deshalb eingespart werden, weil genügend Personen zur Verfügung stehen, die ein Schriftstück mehrmals mit der Hand abschreiben.

116 RSG, Seite 4

Nach der Darstellung der Vorgehensweise behandelt das RSG die aktuelle Situation der Städte im Hinblick auf Ausbildungsniveau der Bevölkerung (differenziert nach Stadtgrößen¹¹⁷), den Anteilen der Beschäftigten nach Arbeitssektoren (hier: Rohstoffgewinnung, Rohstoffaufbereitung und Endproduktion) und den generellen Entwicklungstendenzen der Besiedlung in Ost – und Westgeorgien.

Die in Phase 1 des Arbeitsschemas genannten Vorgaben werden nicht dargestellt. So bleibt z.B. offen, welche Aussagen das Generalsiedlungsschema für die Unionsrepublik macht und wie diese Vorgaben zu beachten sind. Ebenfalls unbehandelt bleibt die Frage, inwieweit bestehende Generalpläne (z.B. Generalplan der Stadt Tbilisi aus dem Jahr 1970) zu korrigieren oder anzupassen sind.

2.3.3 Analytische Aussagen zur Ausgangssituation (Phase 1)

Kleinstädte

Es wird festgestellt, dass die Flächen in den Kleinstädten extrem unrationell genutzt werden. Die Bebauung ist stark aufgelockert und durch Einfamilienhäuser geprägt. Diese geringe Dichte bedingt einen verschwenderischen Umgang mit z.T. sehr fruchtbaren und für die Landwirtschaft gut geeigneten Böden. Es wird daher vorgeschlagen, die Zahl von Stadtneugründungen stark zu reduzieren und die bestehenden Kleinstädte stärker zu verdichten. Dazu sollen auch Vorbereitungen getroffen werden, die zum Schutz der landwirtschaftlichen Flächen eine Bebauung der Hänge ermöglicht.

Insgesamt werden aber größere Investitionen in den Kleinstädten eher in Frage gestellt, weil dort die wirtschaftliche Bilanz zwischen Kosten und Nutzungen schlecht ist.

Diese Aussagen gehen somit in Richtung einer stärkeren Zentralisierung und einer Abkehr von der flächenintensiven individuellen Bebauung, die zudem nicht der sozialistischen Ideologie entspricht.

Stadt Tbilisi

Es wird herausgestellt, dass das bisherige Wachstum der Hauptstadt alle Erwartungen übertroffen und zu Problemen in den Bereichen der technischen Infrastruktur sowie des Verkehrsnetzes geführt hat. Daher hat die Verbesserung und der Ausbau dieser Infrastrukturen Priorität.

In Verbindung mit dem Bevölkerungsanstieg, der auch stark durch die Zuwanderung von Auszubildenden und Studierenden¹¹⁸ verursacht wurde, vergrößerte sich auch die Zahl der neu errichteten Industriebetriebe mit der Folge, dass dadurch schutzwürdige

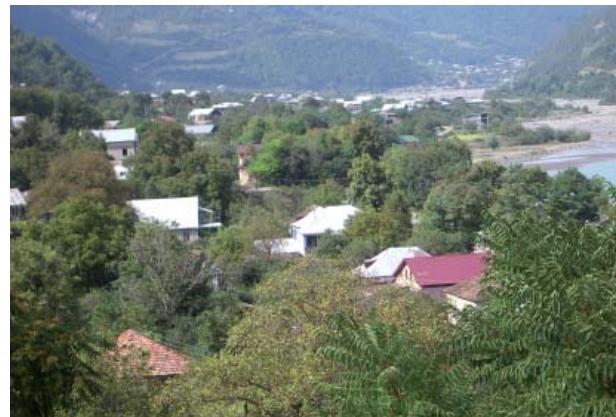


Bild 37: Stark aufgelockerte Bebauung - Beispiel Gemeinde Annanuri, ca. 60 km nördlich von Tbilisi, 2005



Bild 38: Ungeordnete Entsorgung im Zentrum der Hauptstadt, 2002

¹¹⁷ Das Ausbildungsniveau ist proportional zur Einwohnerzahl der Stadt

¹¹⁸ Die Studierenden hatten einen Anteil von 43 % des Zuwachses, RSG Seite 9

Landschaftsgebiete verloren gingen.
Dies wurde aus ökologischer Sicht als bedenklich gewertet.

Geländerelief und Siedlungssystem

Die extremen topographischen Unterschiede spiegeln sich in der Ausbreitung des Siedlungs- und Verkehrsnetzes wider. Die Hauptsiedlungsbereiche und das Hauptverkehrsnetz verläuft entlang den großen Talräumen der Flüsse Mtkvari und Rioni, überwiegend in Ost-West Richtung.

Dabei ist anzumerken, dass das ca. 1.500 Meter hohe Surami Gebirge, das mittig das Land in Nord-Süd Richtung durchzieht (Verbindung Großer – Kleiner Kaukasus), Georgien in einen West- und Ostteil gliedert. Verkehrstechnisch sind beide Teile nur über einen Tunnel (zweispurige Straße und Eisenbahn) sowie eine schwer befahrbare Passstraße verbunden.

Trotz der relativ geringen Dichte des Verkehrsnetzes werden die meisten Siedlungen als gut erschlossen beurteilt. Bemängelt werden die ungenügende Entwicklung der lokalen Verkehrsnetze sowie der Zustand der Hauptachsen. Die Aussage über die gute Erreichbarkeit dürfte auch nach heutiger Sicht für die Siedlungen entlang dieses Hauptverkehrsnetzes mit der Einschränkung zugetroffen haben, dass die Verkehrsqualität (Zustand der Straßen) und somit der Zeitfaktor keine Rolle gespielt haben. Der Verfasser konnte feststellen, dass einige Gemeinden oder auch touristische Sehenswürdigkeiten (z.B. Kloster David Garedschi oder Felsenstadt Wadzia) abseits der Hauptstraßen heute mit einem normalen PKW schwer oder gar nicht mehr zu erreichen sind.

Selbst Hauptverkehrsstraßen sind z.T. in einem katastrophalen Zustand. So war bis 2003 die große Heeresstraße, die von Tbilisi Richtung Norden durch den großen Kaukasus nach Russland verläuft, ab der Gemeinde Passanauri kaum passierbar. Die Erneuerung des Hauptstraßennetzes wird gegenwärtig ausschließlich über Geberorganisationen finanziert. Auch in diesem Zusammenhang findet sich im RSG wieder ein Beispiel für ein gigantisches und wirtschaftlich sowie auch technisch kaum zu bewältigendes Projekt. Anstatt einen guten Ausbauzustand der bestehenden Heeresstraße zu verfolgen, plante man in den 70er Jahren parallel zur Heeresstraße eine Eisenbahnstrecke durch den Kaukasus nach Russland, um den Verkehr entlang der Schwarzmeerküste zu entlasten. Man gab sogar Mitte der 80er Jahre die Mittel für den Bau dieser Strecke frei, jedoch wurde auch aufgrund von Protesten nationaldenkender Kreise (Zerstörung Heimatland) das Projekt aufgegeben.

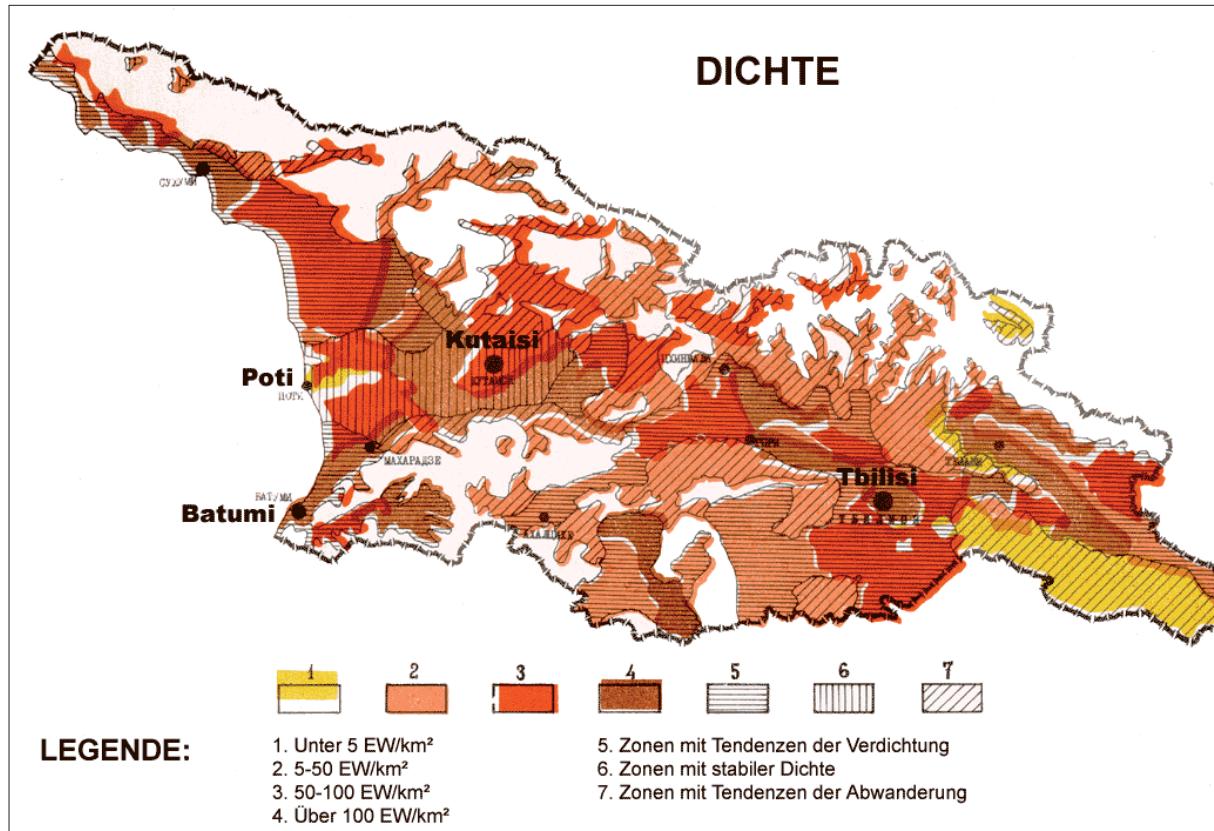


Bild 39: Mit PKW kaum befahrbar - Zustand der Grossen Heeresstraße im Jahr 2002

Besiedlungsdichte und Tendenzen

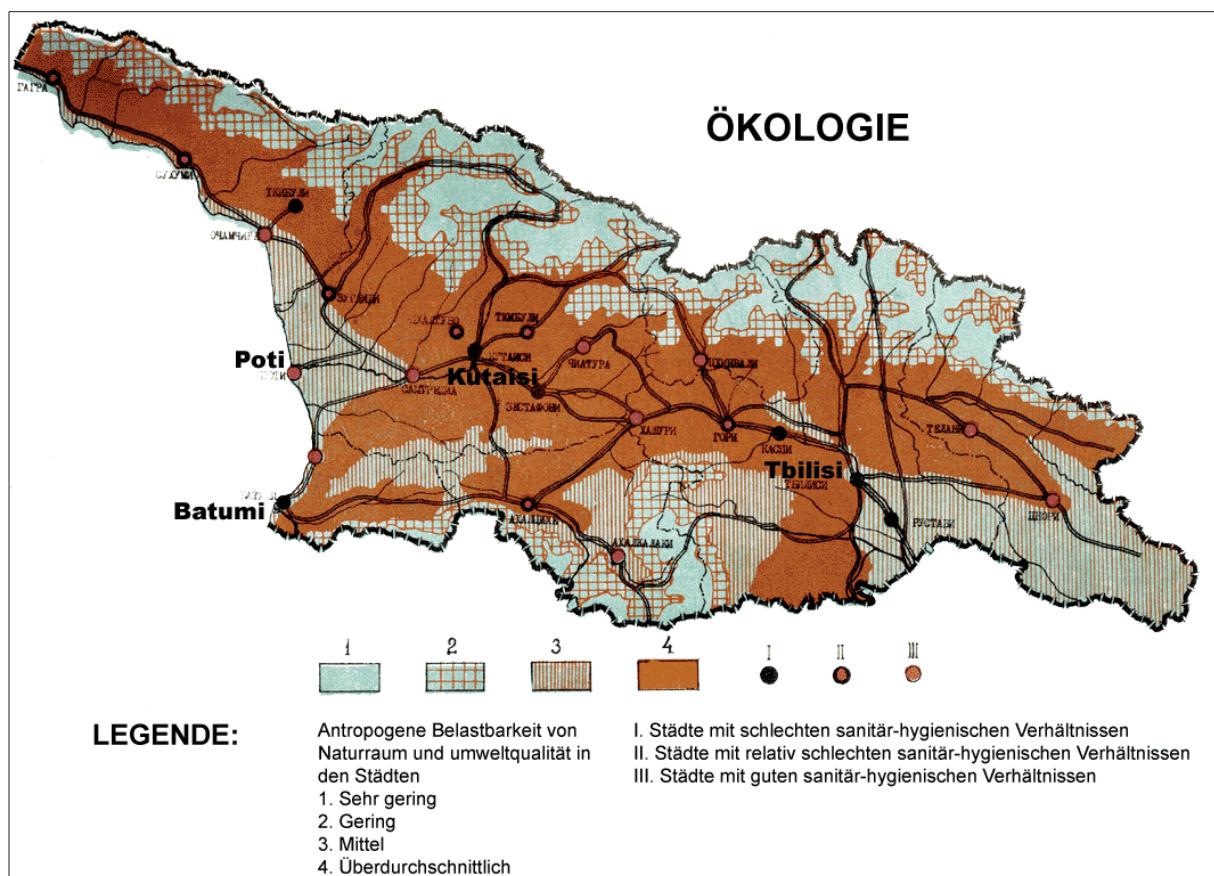
In einer Karte, die wegen der Überlagerung von Farben und Schraffuren schwer lesbar ist, wird die Siedlungsdichte dargestellt. Die Farben stehen für die unterschiedlichen Dichtewerte (in EW pro km²) und die Schraffuren für drei Tendenzen der Dichteentwicklung (fallend, stabil, steigend). Auffallend ist, dass der Bereich um Kutaisi in der Tendenz gleichbleibend ist, während größere Bereiche im Südosten Richtung kleiner Kaukasus eine steigende Tendenz zur Verdichtung trotz schwierigerer Erschließung und Topographie aufweisen.

Ökologische Situation und Umweltqualität in Städten



Karte 17: Einwohnerdichten und Tendenzen der Entwicklung der Einwohnerdichten

Quelle: RSG, S. 10, Übersetzung: David Dzindzibadze



Karte 18: Ökologische Empfindlichkeit des Naturraums und Sanitärversorgung der Städte

Quelle: RSG, S. 12, Übersetzung: David Dzindzibadze

Bei dieser Darstellung ist besonders bemerkenswert, dass die Umweltqualität¹¹⁹ z.B. in den Städten Tbilisi, Kutaisi, Batumi und Gori als ungenügend bewertet werden. Kriterien oder nähere Angaben, die zu diesen drei Wertungskategorien führen, sind nicht zu finden.

Die Aussage über die ökologische Situation in den Städten ist auch im Hinblick auf die anschließende Entwicklung von unterschiedlichen Varianten für die Besiedlung von Relevanz.

Mit dieser Karte wird im RSG der Teil Analyse und Problematisierung der bisherigen Siedlungsentwicklung abgeschlossen.

Fazit Phase 1:

Als Fazit wurde im RSG festgehalten, dass durch eine „bessere Planung“ viele Probleme dann zu lösen sind, wenn diese Planung auch richtig und konsequent umgesetzt wird.¹²⁰

Dieser Feststellung kann uneingeschränkt zugestimmt werden. Denn das Problem war wirklich die Umsetzung. So bezeugen noch heute eine Vielzahl unfertiger oder erst gar nicht begonnener Bauprojekte (z.B. fehlende Versorgungsinfrastruktur in den Trabantsiedlungen von Tbilisi oder unvollendete Brückenbauwerke an Verkehrsstraßen) aus der UdSSR Zeit dieses Problem. Als einen Grund für dieses Phänomen wurden bereits zuvor die komplizierten staatlichen Organisationsstrukturen mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Zuständigkeiten für Planung, Materialbeschaffung oder Bereitstellung von Finanzmittel geschildert.

2.3.4 Prozess der Konzeptfindung (Phase 2)



Bild 40: Kein Einzelfall - Problem der Baufertigstellung, bereits zu sozialistischen Zeiten unvollendeter Forschungsbau in Tbilisi, Stadtteil Saburtalo, 2005

119 Wörtlich übersetzt: gesundheitstechnische Bedingungen

120 RSG, Seite 13

Nach dieser knappen und wenig substanzhaltigen Grundlagenermittlung, die weder inhaltlich vollständig ist, noch Zielvorgaben für die Planung macht, entwickelten die Verfasser des RSG verschiedene Modelle für die künftige Herausbildung von Gruppensiedlungssystemen in der SSR Georgien. Bei dieser Vorgehensweise entsteht somit ein stärkerer Bruch, da die Ergebnisse der Vorarbeit nicht planungsorientiert aufgearbeitet wurden und folglich nicht für die Absicherung der Modelle herangezogen werden können.

Der innere Aufbau zeugt von einer methodischen Unsicherheit und rückt die anschließende Variantenentwicklung eher in das Feld von planerisch – kreativen Zufallsprodukten als in einen Bereich, der durch Fakten und intensive Voruntersuchungen abgesichert ist. In Anbetracht der auf den wenigen Seiten zuvor unsystematisch und extrem grobmaschig durchgeführten „Bestandsauswertung“ verwundert eine solche Schlussfolgerung keineswegs. Insgesamt wurden 4 Varianten für die Entwicklung von Gruppensiedlungssystemen unterschiedlicher Hierarchie erstellt.

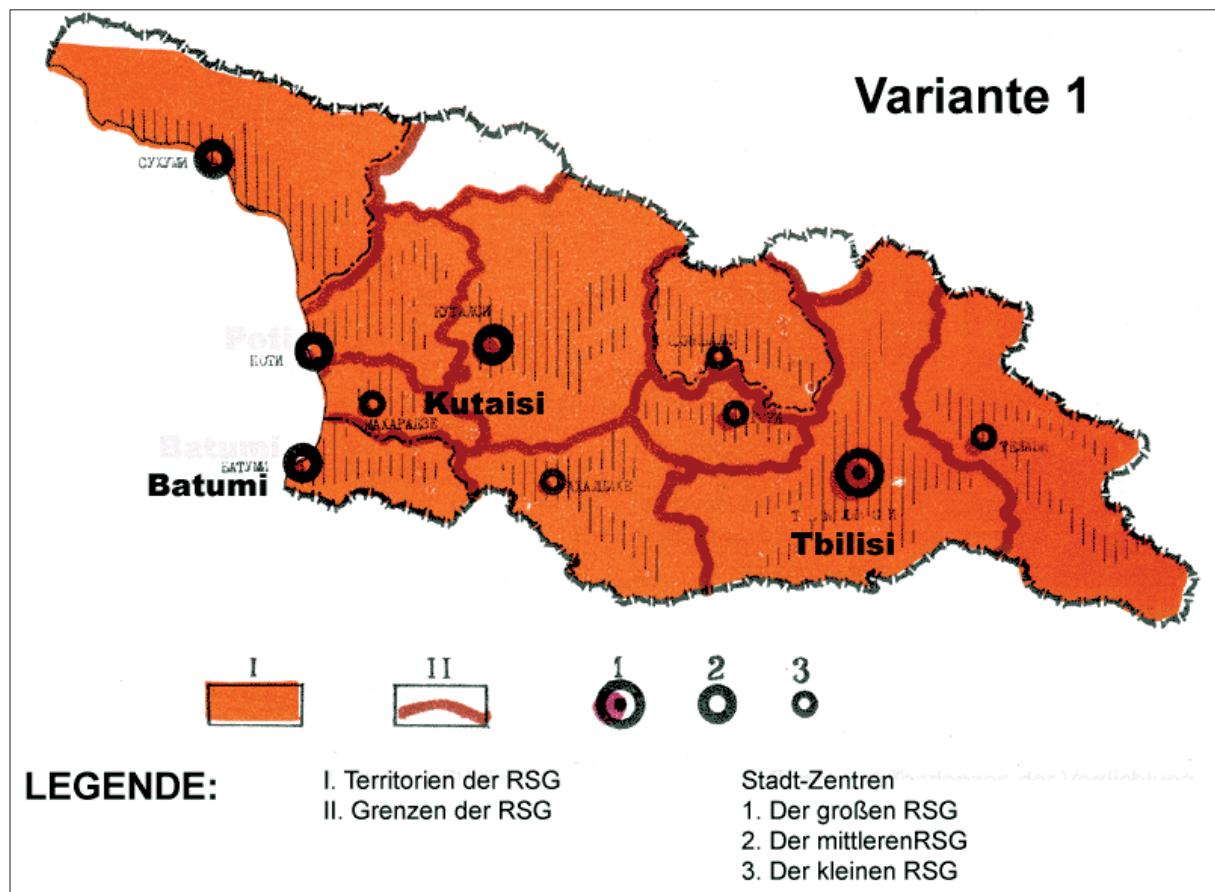
Dabei sollten für alle Varianten folgende konzeptionelle Hauptziele gelten:

- Tbilisi: Maximale Einschränkung der Siedlungsflächenentwicklung in der Hauptstadt, Reduzierung des Zuwachses an Bevölkerung
- Kutaisi: Starke Erhöhung des Wachstums durch wesentliche Expansion der Siedlungsfläche, Erweiterung der urbanen Kernzonen, Steigerung der Einwohnerzahl durch Zug
- Siedlungen des südgeorgischen Flachgebirges: Bildung von GSS um die reichen Naturressourcen¹²¹, Entwicklung des wirtschaftlichen Potenzials und Verhinderung von intensiver Migration aus der Region.
- Wichtige Voraussetzung bei der Bildung der GSS ist die soziokulturelle Wertigkeit des Zentrums einer Stadt. Neben den Hauptzentren sollen folgende Orte („zweite Reihe“) gelistet in absteigender Wertigkeit – diese Funktion übernehmen:
 1. Zchinwali
 2. Poti
 3. Gori
 4. Telawi
 5. Sugdidi
 6. Achalziche
 7. Macharadse (heute Osurgeti)
 8. Zchakaia (heute Senaki)
 9. Signagi-Tsnori
 10. Marneuli
 11. Achalqalaqi
 12. Samtredia
 13. Sestafoni

Nachstehend werden die 4 Varianten in verkürzter Form wiedergegeben. Bei den Varianten 1, 2 und 4 wurde das Gebiet bzw. die Rayon Mestia (nördliches Swanetien und heute Teil der Region Megrelien¹²²) und die Hochgebirgsrayon Kasbegi ausgespart. Diese beiden Rayonen sind schwierig erschlossen und sollten demnach nicht weiter für die Siedlungstätigkeit entwickelt werden.

¹²¹ Damit ist der Bereich um den heutigen Borjomi Nationalpark gemeint.

¹²² Der geographische Bereich Swanetien ist durch einen Gebirgskamm des großen Kaukasus in einen nördlichen und einen südlichen Bereich geteilt, der südliche Teil gehört zur Region Imeretien.



Karte 19: Vorschlag 1 für den Grundaufbau von Gruppensiedlungen

Quelle: RSG, S. 15, Übersetzung Legende: David Dzindzibadze

Variante 1

Ausbildung von insgesamt 10 Gruppensiedlungssystemen, davon

1 großes GSS mit dem Zentrum Tbilisi

4 mittlere GSS mit den Zentren: Kutaisi, Suchumi, Batumi und Poti und

5 kleine GSS mit den Zentren: Gori, Telawi, Achalziche, Osurgeti und Zchinwali

Prinzipien:

In der Variante 1 wurde besonderer Wert auf die Entwicklung der Kleinstädte mit mehr oder weniger vorhandener soziokultureller Wertigkeit gelegt. Damit sollte eine Art dezentrales Netz von „einflussreichen“ Kleinstädten gebildet werden, die positiv die Entwicklung der Gemeinden innerhalb der kleinen GSS beeinflussten. Außerdem ging man davon aus, dass mit der Zeit die Städte im Einzugsgebiet der großen und mittleren GSS mehr Bedeutung bekommen, wie Gagra in dem GSS von Suchumi oder Kobuleti in den GSS Batumi. Kutaisi und Tbilisi sollten als „Überzentren“ von West- und Ostgeorgien mit guter Erreichbarkeit fungieren und mit einem vollständigen Dienstleistungsangebot ausgestattet werden.

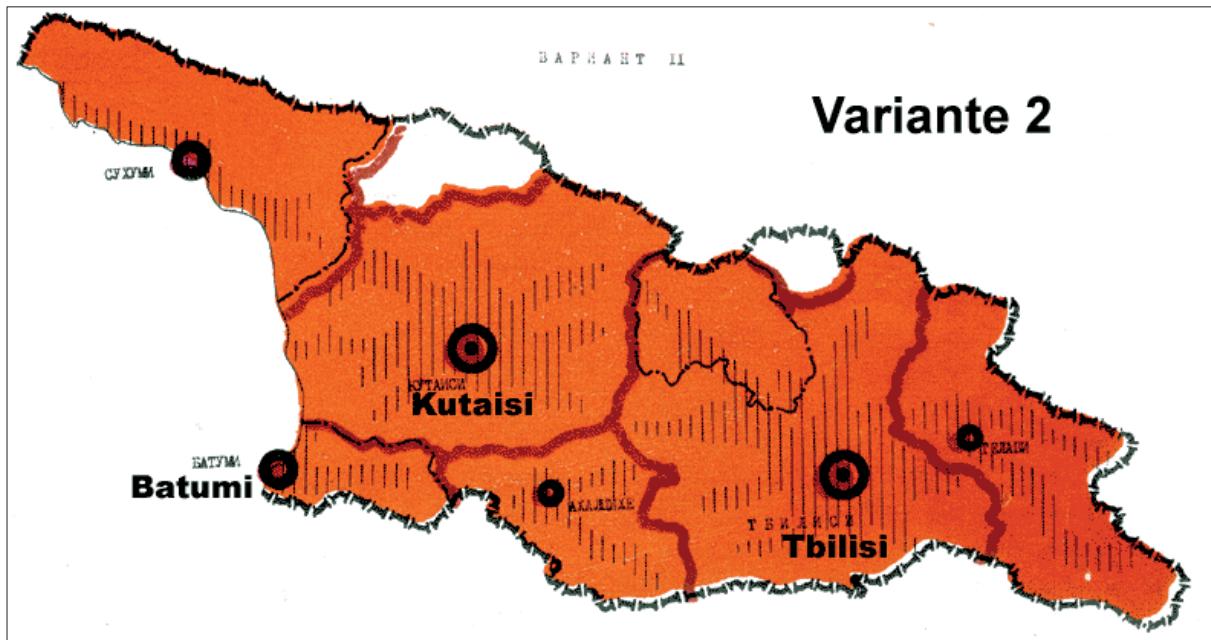
Variante 2

Ausbildung von insgesamt 6 Gruppensiedlungssystemen, davon

2 große GSS mit den Zentren: Tbilisi und Kutaisi

2 mittlere GSS mit den Zentren: Suchumi und Batumi und

2 kleine GSS mit den Zentren: Telawi und Achalziche



Karte 20: Vorschlag 2 für den Aufbau von Gruppensiedlungssystemen, Quelle: RSG, S. 15

Prinzipien:

Bei der Variante 2 wurde eine stark zentralisierte Siedlungsstruktur vorgeschlagen mit den zwei großen Gruppensiedlungssystemen Tbilisi und Kutaisi. Dabei sollte Kutaisi als großes regionales „Überzentrum“ von Westgeorgien enorm ausgebaut werden und auf rund 700.000 EW wachsen. Im Jahr 1976 zählte Kutaisi 180.000 EW, so dass dieser Zielwert eine rund vierfache Erhöhung der Einwohnerzahl bis zum Zieljahr 2000 bedeutet hätte.

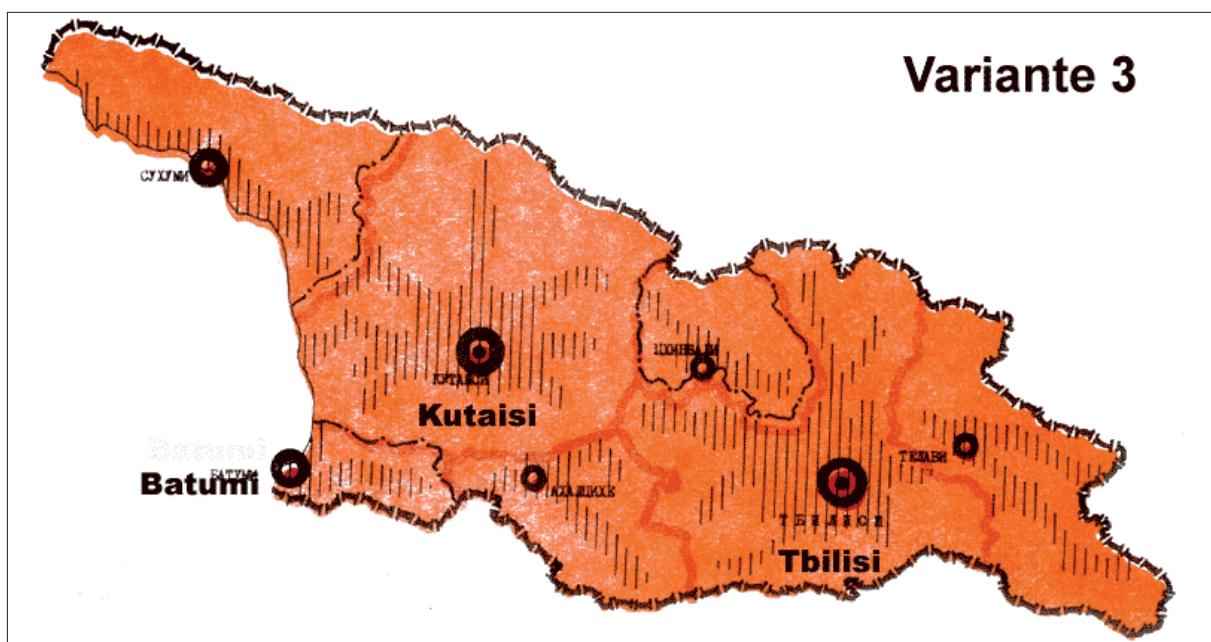
Variante 3

Ausbildung von insgesamt 7 Gruppensiedlungssystemen, davon

2 große GSS mit den Zentren: Tbilisi und Kutaisi

2 mittlere GSS mit den Zentren: Suchumi und Batumi und

3 kleine GSS mit den Zentren: Telawi, Achalziche und Zinwali



Karte 21: Vorschlag 3 für den Aufbau von Gruppensiedlungssystemen, Quelle: RSG, S. 16

Prinzipien:

Bei dieser Variante wurde gegenüber der Variante 2 zusätzlich eine kleine Gruppensiedlung mit dem Zentrum Zchinwali (autonomes Gebiet Südossetien) ausgewiesen. Des weiteren wurden die topographisch schwierigen Rayonen Mestia und Kasbegi in die Ausbildung der Gruppensiedlungssysteme einbezogen. Dazu waren zusätzliche Maßnahmen vorgesehen, um die Erreichbarkeit dieser Rayonen mit den jeweiligen Hauptzentren (Tbilisi und Kutaisi) zu verbessern. Im Gegensatz zur Variante 2 sollte Kutaisi nicht die Funktion eines regionalen Überzentrums erhalten und „nur“ auf 500.000 EW wachsen. Die Entwicklung der Stadt Tbilisi sollte „mäßig“ sein.

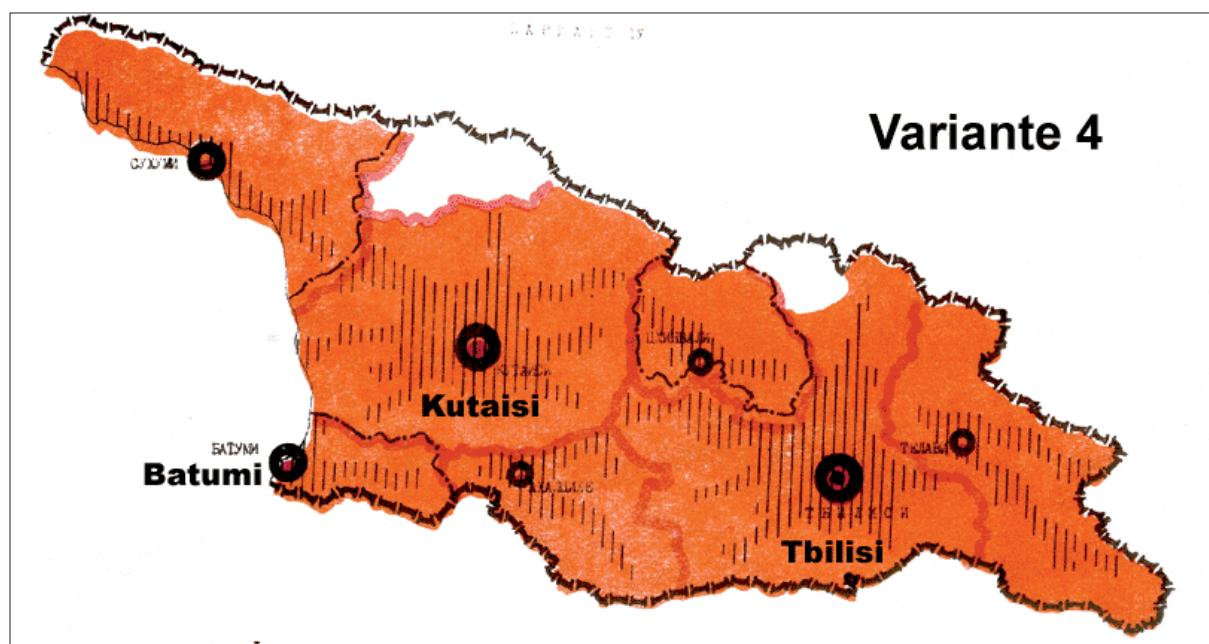
Variante 4

Ausbildung von insgesamt 7 Gruppensiedlungssystemen, davon

1 große GSS mit den Zentrum: Tbilisi

3 mittlere GSS mit den Zentren: Kutaisi, Suchumi und Batumi und

3 kleine GSS mit den Zentren: Telawi, Achalziche und Zchinwali



Karte 22: Vorschlag 4 für den Aufbau von Gruppensiedlungssystemen, Quelle: RSG, S. 16

Prinzipien:

Die Variante 4 unterschied sich von der Variante 3 dadurch, dass die Rayonen Mestia und Kasbegi räumlich nicht in ein Gruppensiedlungssystem eingebunden wurden, das Wachstum der Stadt Tbilisi stark eingeschränkt werden sollte und die Bedeutung von Kutaisi geringer war. Als Entlastungsorte von Tbilisi sollten zur Entwicklung des großen Gruppensiedlungssystems „Tbilisi“ die Städte Gori, Kaspi, Sagaredjo und Gardabani stark wachsen.

Bewertung der Varianten¹²³

Bei der Bewertung der Varianten war das bestimmende Kriterium die Kosten.

In einer Tabelle, die bezüglich den Bewertungskriterien und den ermittelten Zahlen kaum nachvollziehbar ist, wurde eine komplexe Einschätzung der Varianten zusammengestellt. Die Verfasser des RSG kommen zu dem Schluss, dass die Variante 3 mit Einschränkung das beste Gruppensiedlungsmodell darstelle.

Bei allen Varianten wurde das vorhandene und steigerungsfähige Einwohnerpotenzial als kritisch für eine Implementierung angesehen. Den Varianten lag jeweils eine große Steigerung der Einwohnerzahlen in den Haupt- und Nebenzentren zugrunde.

Dazu hätten die demographischen Reserven bzw. Entwicklungen in Georgien allein nicht ausgereicht. Wie dieses Problem hätte gelöst werden sollen, bleibt offen. Auf jeden Fall wäre es zur Stärkung und dem Ausbau der Haupt-/Nebenzentren erforderlich gewesen, verstärkt Dörfer und kleinere Siedlungen aufzulösen und die Bevölkerung (zwangs)umzusiedeln.

Name der Variante	Nutzbarkeitsindex der komplexen Wirkung	Gesamtkosten, die mit Realisierung der Varianten verbunden sind (in Millionen Rubel)	Auswahlkriterium der Variante	%
1	2	3	4	5
Variante –1	0,83299	5933,1	0,000014	82
Variante –2	0,84725	5641,3	0,000015	88
Variante –3	0,96214	5773,9	0,000017	100
Variante - 4	0,86709	6764,2	0,000013	76

Tab. 3: Komplexe Einschätzung der Varianten¹²⁴

Zur Umsetzung der Variante 3 wurde eine Summe von rund 5,8 Mrd. Rubel – dies entsprach im Jahr 1980 etwa 6 Mrd. \$ - errechnet. Diese Gesamtkosten setzten sich aus Investitionen für den Bau von Wohnungen, Fabriken und der sonstigen Infrastruktur zusammen. Dabei sollten durch den Bau von Fabriken nahezu sämtliche in den jeweiligen Gruppensiedlungen benötigten (Bau)Materialien auch vor Ort produziert werden, um die Kosten für den Transport niedrig zu halten und natürlich durch die Schaffung von Arbeitsplätzen diesen Städten die notwendigen Voraussetzungen für die Erhöhung der Bevölkerungszahlen zu geben.

Aus Kostengründen gab man dem Ausbau von Städten mit einem gewissen (soziokulturellen) Entwicklungsniveau gegenüber dem Ausbau unbedeutender Städte oder sogar der Neugründung von Städten den Vorrang. Durch die Ausbildung eines derartigen leistungsfähigen Städtenetzwerkes, das nach dem Prinzip der städtischen und teilräumlichen Funktionsteilung aufgebaut war (Wissenschafts-, Versorgungs-, Produktions- und Erholungszentren), sah man auch eine Strategie das enorme Wachstum in Tbilisi bremsen zu können. Durch die effiziente Aufschließung des Raumes für Produktionszwecke (Art Städtenetzwerk) sollte der Einwohnerzuwachs und die Ansiedlung neuer Großfabriken in Tbilisi stark vermindert werden.

An dieser Stelle wird wiederum die enge Verknüpfung zwischen Arbeitskräfteplanung und Stadtentwicklung deutlich. Das Wachstum der Städte konnte über die Stellschraube des Arbeitsplatzangebotes dosiert werden. Aber es wird auch in einem System, in dem große Macht vom Staat ausging offensichtlich, dass es aufgrund sozialer Bindungen schwer gewesen war die Bevölkerung einfach zwangsweise umzusiedeln.

Daher wurden durch den Bau von Fabriken und neuer Wohnungen Anreize in Form gut bezahlter Arbeitsplätze und überdurchschnittlicher Wohnverhältnisse geschaffen.

2.3.5 Umsetzung des Konzeptes der Gruppensiedlungssysteme

Das Konzept sollte in verschiedenen Etappen umgesetzt werden.

Dazu wurden u.a. für folgende Teilräume und Themen planerische Vorgaben gemacht:

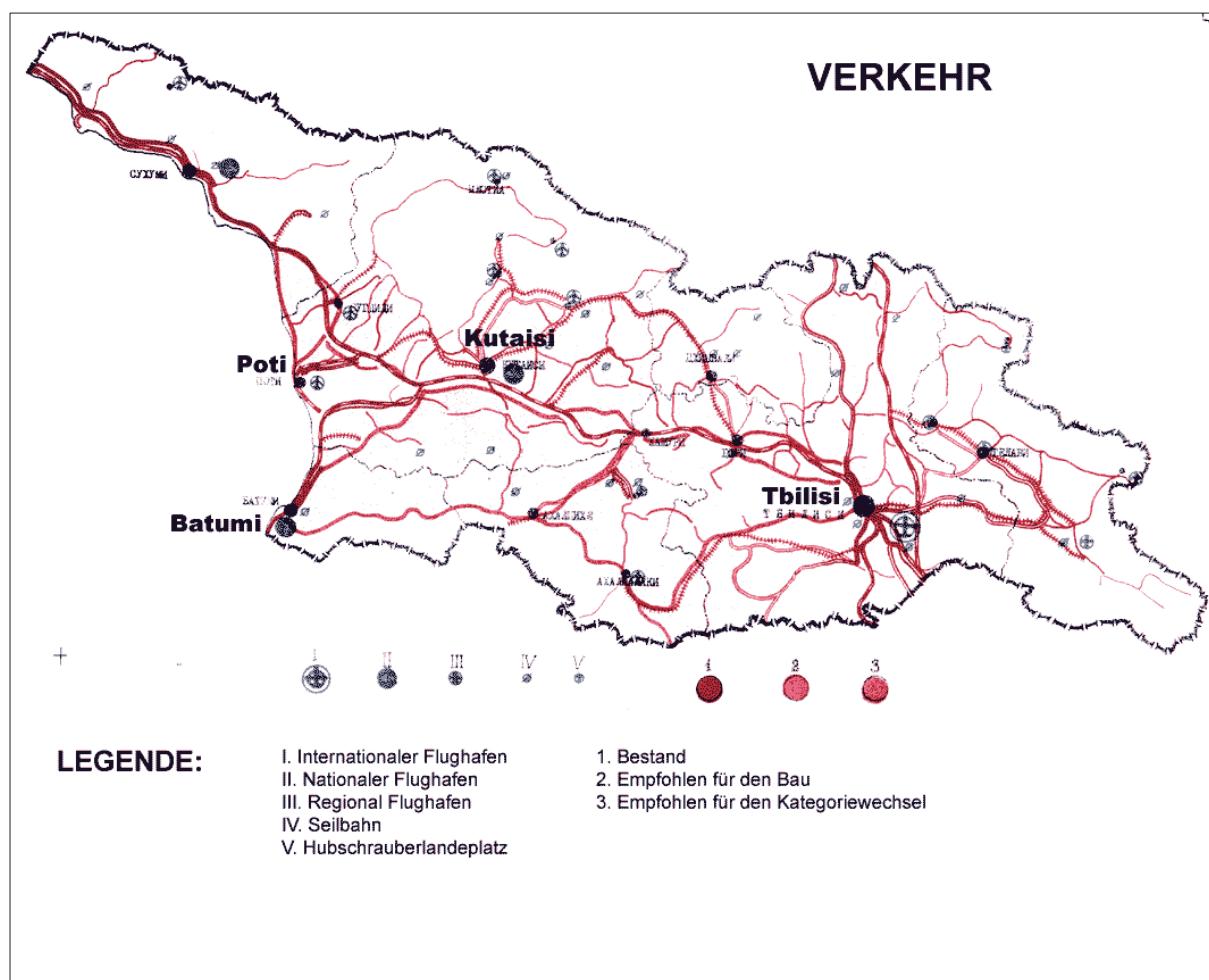
Bereich Nordgeorgien: Die Abwanderung sollte durch den Bau touristischer Zentren kompensiert werden. In den Gebirgsregionen des nördlichen Kaukasus sollten Komplexe für den Winterurlaub entstehen (Skizentren). Auf diesen planerischen Vorschlag geht die Gründung des einzigen größeren Sporthotels im Nordkaukasus, in der Gemeinde Gudauri (entlang der großen Heeresstraße, unweit des Kasbeg als höchster Berg auf georgischer Seite) zurück. Der Bau des Hotels und der Liftanlagen (Firma Doppelmayr) Mitte der 80er Jahre entstand als russisch – österreichisches Gemeinschaftsprojekt. Österreich hat sich seit Jahren aus dem Projekt zurückgezogen.

Des weiteren sollten weitere nordgeorgische Kleinstädte als Subzentren ausgebaut werden. Diese Planung blieb nur Papier.

Verkehrs-/Transportsystem:

In einer Karte wird die künftige Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene und Luft) vorgegeben.

Die Hauptaussage in dieser Karte stellt in Verbindung mit den textlichen Ausführungen die Verbesserung der Flächenerschließung in den bislang untererschlossenen Gebirgsregionen (Norden, Süden) durch den Bau oder Umbau von Straßen, Luftlandestationen (Flugzeuge,



Karte 23: Konzept für die Entwicklung des Verkehrssystems
Quelle: RSG, S. 40, Übersetzung Legende: David Dzindzibadze

Hubschrauber) sowie Seilbahnen dar. Des weiteren sollte das vorhandene, in Ost-West Richtung führende Hauptverkehrsnetz, leistungsfähiger ausgebaut werden (Umbau in höhere Straßenkategorie).

Tbilisi und Kutaisi als Industriestädte

Aufgrund der guten Erschließung war geplant, diese beiden Städte als große Industriestädte zu entwickeln. Dabei stand in Tbilisi die Sicherung der Industrie, in Kutaisi der expansive Ausbau im Vordergrund.

Gori als Kulturstadt

Innerhalb des Tbiliser Gruppensiedlungssystems sollte die Stadt Gori wegen ihrer geschichtlichen und kulturellen Bedeutung (Geburtsstadt von Stalin) als zweitwichtigste Stadt entwickelt werden.

Zusammenfassung der Ziele¹²⁵

Abschließend wurden nochmals die Ziele, die Leitlinien für die Ableitung konkreter Maßnahmen sein sollten, genannt.

Ziele

- Aufhebung der Besiedlungsintensität zwischen Gebirgs- und Flachlandrayonen
- Beschränkung des Urbanisierungsprozesses in den dicht besiedelten Flachlandgebieten
- Intensive Erschließung der Mittelgebirgsregionen und effiziente Bildung von soziokulturellen Kernen (in den Kleinstädten)
- Aktive Entwicklung von Kurorten und Tourismus im Großen und Kleinen Kaukasus
- Schaffung der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur
- Herausbildung eines guten Verhältnisses zwischen standortangepasster wirtschaftlicher Tätigkeit und rationeller Verwaltung (Logistik !), insbesondere durch räumliche Zusammenlegung von Rohstoffgewinnung und Weiterverarbeitung vor Ort.

2.3.6 Prognosen für die Einwohnerentwicklung in georgischen Städten

Wichtigster Faktor zur Erfüllung des regionalen Gruppensiedlungssystems war die Erreichung eines bestimmten Einwohnerzielwertes, der sich aus der Berechnung der benötigten Arbeitskräfte im Zuge der Errichtung der wirtschaftlichen Einrichtungen ergab. Auch das übergeordnete Generalsiedlungsschema der UdSSR legte für die Umsetzung Prognosen bzw. Zielwerte für die Städte auf Einwohnerbasis fest.¹²⁶

Zur Umsetzung der Variante 3 wurden folgende Prognosen, aufgegliedert nach Siedlungstyp und 3 Zeitphasen, erstellt:

	Siedlungsgröße in 1.000 EW	1. Januar 1976			1. Januar 1991			1. Januar 2001		
		Anzahl	1.000 EW	%	Anzahl	1.000 EW	%	Anz.	1.000 EW	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Mehr als 1.000	1	1029,5	41,0	1	1170,0	35,0	1	1250,0	31,6
2	500-1.000	-	-	-	-	-	-	1	500,0	12,7
3	250-500	-	-	-	1	350,0	10,4	-	-	-
4	100-250	4	540,6	22,0	3	478,0	14,0	3	540,0	13,7
5	50-100	2	107,4	4,3	3	205,0	6,0	7	449,0	11,3
6	20-50	12	317,9	12,7	21	592,2	17,7	19	561,0	14,2

125 RSG, Seite 48

126 Vgl. dazu Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), Seite 46 - 47

7	unter 20	32	328,2	13,0	22	239,0	7,4	20	249,0	6,5
	Städte insgesamt	51	2323,6	93,0	52	3034,2	90,5	52	3549,0	90,0
	Siedlungen des städtischen Typs	57	183,0	7,0	57	218,8	9,5	57	399,0	10,0
	Städtische Siedlungen insgesamt	108	2506,6	100,0	109	3353,0	100,0	109	3948,0	100,0
	Ländliche Siedlungen aller Typen	4.613	2446,9	100,0	4.250	2606,5	100,0	3.900	2625,0	100,0
	u.a. prioritären Entwicklung	1.600	1863,0	76,0	2.200	2063,0	79,0	2.700	2265,0	86,0

Tab. 4: Prognose für die Entwicklung der Gruppensiedlungssysteme in der Georgischen SSR¹²⁷

Gut zu erkennen ist das enorme Wachstum der Stadt Kutaisi, die im Jahr 1976 noch in der Gruppe von insgesamt 4 Städten, die zwischen 100 und 250 Tausend Einwohner zählten sich befand, im Jahr 1991 bereits 350 Tsd. und im Jahr 2001 die 500 Tsd. Einwohner erreicht haben sollte. Tatsächlich zählte Kutaisi im Jahr 2002 rund 186.000 EW¹²⁸, also kaum mehr als im Jahr 1976 (180.000 EW).

Das Ziel, in der Stadt Tbilisi das Wachstum zu bremsen, drückt sich - trotz einer Erhöhung der Einwohnerzahl bis zum Jahr 2001 um rund 200.000 EW - in einem Verhältniswert aus. Hatte Tbilisi im Jahr 1976 einen Anteil von 41 % am Gesamtwert der städtischen Bevölkerung, so sollte dieser Anteil zugunsten eines überproportional starken Wachstums der anderen Städte im Jahr 2001 auf 31,6 % fallen.

Gleichzeitig sollte mit dem Wachstum der Städte die Anzahl der Dörfer (= ländliche Siedlungen) dezimiert werden. Im Jahr 1976 betrug die Anzahl der Dörfer 4.613 mit insgesamt 2,45 Mio. Einwohnern. Es war vorgesehen, ihre Zahl bis 2001 auf 3.900 (- 15 %) zu reduzieren, wobei in diesen verbleibenden Dörfern 2,625 Mio. Einwohner leben sollten (+ 7,3 %).

Zwischen 1976 und 2001 sollte in Georgien folgende Veränderung bezüglich Einwohnerzahl und Siedlungstyp erreicht werden:

Siedlungstyp	1. Januar 1976		1. Januar 2001		Veränderung 1976 – 2001 in %
	Tsd. EW	%	Tsd. EW	%	
Stadt, städtische Siedlung	2.506,6	50,6	3.948	60,1	+ 57,5
Dörfer (Ländliche Siedlungen)	2.446,9	49,4	2.625	39,9	+ 7,3
Gesamt SSR Georgien	4.953,5	100	6.573	100	+ 32,7

Tab. 5: Zielvorgaben des RSG für die Einwohnerentwicklung in Georgien nach Siedlungstyp von 1976 - 2001 (eigene Darstellung)

Aus dieser Bilanz wird deutlich, dass die Erhöhung der Einwohnerzahl in der ehemaligen SSR Georgien von 4,95 Mio. (Jahr 1976) auf rund 6,5 Mio. nahezu ausschließlich durch das Wachstum vorhandener Städte erreicht werden sollte (von rund 2,5 Mio. auf 3,95 Mio.).

Wie dieses Wachstum auf die einzelnen Städte verteilt aussehen sollte, wurde in einer Liste zusammengestellt. Aufgegliedert nach den 7 zu entwickelnden Gruppensiedlungssystemen in Georgien wurden nachstehende Einwohnerzielwerte vorgegeben.

127 RSG, Seite 46, Tabelle 7.2

128 Gemäß Angabe von Prof. L. Vardosanidse, Leiter des Habitat Büros in Tbilisi, 2005

I. Große Gruppensiedlung: Tbilisi

Lfd.-Nr.	Name der Gemeinde	Einwohnerzahl 1976	Einwohner-Zielwert 1991	Einwohner-Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent ¹¹³⁰
1	Stadt Tbilisi	1032,0	1170,0	1250,0	+ 21,12%
2	Stadt Bolnisi	12,0	12,0	16,0	+ 33,33%
3	Stadt Gardabani	14,2	20	24,0	+ 69,01%
4	Stadt Gori	53,9	74	90,0	+ 66,97%
5	Stadt Duscheti	5,5	12	18,0	+27,27%
6	Stadt Kaspi	13,3	20	25,0	+ 87,96%
7	Stadt Marneuli	18,1	23	30,0	+ 65,74%
8	Stadt Madneuli ¹³¹	2,9	20	30,0	+ 934,48%
9	Stadt Mzcheta	7,6	8,5	10,0	+ 31,57%
10	Stadt Sagaredjo	10,5	15	20,0	+ 90,47%
11	Stadt Tetrizkharo	8,5	12	15,0	+ 76,47%
12	Stadt Rustavi	127,1	140	150,0	+ 18,01%
13	Stadt Chaschuri	26,7	32	40,0	+ 49,81%
14	Stadtähnliche Siedlung (= SS) Agara	4,2	5	6,0	+ 42,85%
15	SS Bediani	2,4	2,7	?	?
16	SS Didi-Lilo	1,9	2,2	3,0	+ 57,89%
17	SS Dmanisi	4,6	7	10,0	+ 17,39%
18	SS Khasbegi	2,0	3,5	5,0	+ 150%
19	SS Karelis	7,5	11,6	15,0	+ 100%
20	SS Kodjori	3,0	3,5	4,0	+ 33,33%
21	SS Manglisi	3,8	4,1	5,0	+ 31,57%
22	SS Pasanauri	1,8	2,1	3,0	+ 66,66%
23	SS Sinomscheni	0,4	0,7	1,0	+ 150%
24	SS Surami	8,0	10,6	13,0	+ 62,5%
25	SS Tianeti	3,7	5	8,0	+ 116,21%
26	SS Trialeti	1,5	2	3,0	+ 100%
27	SS Zalka	6,2	10	12,0	+ 93,54%
28	SS Schaumiani	6,0	7	8,0	+ 33,33%
29	SS Dschinwali	0,34	2,5	4,0	+ 1076,47%

II. Große Gruppensiedlung: Kutaisi

Lfd.-Nr.	Name der Gemeinde	Einwohnerzahl 1976	Einwohner-Zielwert 1991	Einwohner-Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent
1	Stadt. Kutaisi	179,3	350	500,0	+ 178,86%
2	Stadt Abascha	5,8	7,5	9,0	+ 55,17%
3	Stadt Ambrolauri	2,6	10	12,0	+ 361,53%
4	Stadt Sestafoni	21,9	26,5	30,0	+ 36,98%
5	Stadt Sugdidi	41,4	53	60,0	+ 44,92%
6	Stadt Lantschchuti	8,0	10,5	12,5	+ 56,25%
7	Stadt Osurgeti	22,5	28	32,0	+ 42,22%
8	Stadt Oni	5,8	12,5	15,0	+ 158,65%
9	Stadt Poti	53,5	90,0	100,0	+ 86,91%
10	Stadt Satschchere	6,8	9,5	12,0	+ 76,47%
11	Stadt Samtredia	23,4	31,5	35,0	+ 49,57%
12	Stadt Tkhibuli	23,3	28,5	32,0	+ 37,33%
13	Stadt Zkhaltubo	17,0	22,5	25,0	+ 47,05%
14	Stadt Senaki	27,1	31,0	36,0	+ 32,84%
15	Stadt Tsulukidse	13,5	15,5	17,0	+ 25,92%
16	Stadt Zalendjicha	2,7	4,0	5,5	+ 103,70%
17	Stadt Zageri	2,1	4,0	5,0	+ 138,09%
18	Stadt Chiatura	26,2	29	32,0	+ 22,13%
19	SS Vani	3,9	5,5	7,0	+ 79,48%
20	SS Gegechkori	3,0	5,5	7,0	+ 133,33%
21	SS Djwari	5,3	8	9,0	+ 69,81%
22	SS Nasakirali	1,9	2,5	3,0	+ 57,89%

129 Die Spalte wurde durch den Verfasser hinzugefügt

130 Der extreme Ausbau der Stadt Madneuli war u.a. wegen einer dort noch heute betriebenen Goldmine geplant

23	SS Kunaschi	2,9	2,5	3,0	+ 3,44%
24	SS Laituri	4,2	6	7,0	+ 66,66%
25	SS Lentechi	1,9	4	5,0	+ 163,15%
26	SS Baghdati	4,7	6,5	8,0	+ 70,21%
27	SS Mestia	3,0	6,0	7,0	+ 133,33%
28	SS Ordjonikidse	2,1	4,0	5,0	+ 138,09%
29	SS Teriola	4,4	6,0	7,0	+ 59,09%
30	SS Ureki	1,3	8,5	10,0	+ 669,23%
31	SS Chobi	3,1	6,5	8,0	+ 158,06%
32	SS Charistwala	0,1	0,5	1,0	+ 1000%
33	SS Tschochatauri	2,1	4,5	5,0	+ 138,09%
34	SS Tschchorotskhu	2,5	4,5	6,0	+ 140%
35	SS Schorapani	1,5	2,5	3,0	+ 100%

III. Mittlere Gruppensiedlung: Suchumi

Lfd. - Nr.	Name der Gemeinde	Einwohner-zahl 1976	Einwohner- Zielwert 1991	Einwohner- Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent
1	Stadt Suchumi	117,7	160	200,0	+ 69,92%
2	Stadt Gagra	22,6	40	50,0	+ 121,23%
3	Stadt Gali	14,2	24	28,0	+ 97,18%
4	Stadt Gudauta	13,8	19	24,0	+ 73,91%
5	Stadt Otschamtschire	18,6	30	35,0	+ 88,17%
6	Stadt Tkhwarcheli	24,8	25	30,0	+ 20,96%
7	SS Gantiadi	7,0	12	14,0	+ 100%
8	SS Gulripschi	7,3	12	15,0	+ 105,47%
9	SS Neues Athon	4,2	7	8,0	+ 90,47%
10	SS Bichwinta	7,3	13	15,0	+ 105,47%

IV. Mittlere Gruppensiedlung: Batumi

Lfd. - Nr.	Name der Gemeinde	Einwohner-zahl 1976	Einwohner- Zielwert 1991	Einwohner- Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent
1	Stadt Batumi	116,5	150	180,0	+ 54,50%
2	Stadt Kobuleti	18,8	30	35,0	+ 86,17%
3	SS Keda	0,5	3,5	5,0	+ 900%
4	SS Machindjauri	4,7	6	7,0	+ 48,93%
5	SS Otschchamuri	4,8	5	6,0	+ 25%
6	SS Chelwatschauri	3,7	8	10,0	+ 170,27%
7	SS Chulo	1,2	5	7,0	+ 483,33%
8	SS Tschakva	6,4	8	9,0	+ 40,62%
9	SS Schuachewi	0,3	3	5,0	+ 1566,66%

V. Kleine Gruppensiedlung: Telawi

Lfd. - Nr.	Name der Gemeinde	Einwohner-zahl 1976	Einwohner- Zielwert 1991	Einwohner- Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent
1	Stadt Telawi	23,5	40	50,0	+ 112,76%
2	Stadt Achmeta	8,8	13	15,0	+ 70,45%
3	Stadt Gurdjaani	10,5	16	18,0	+ 71,42%
4	Stadt Khwareli	10,0	14	16,0	+ 60%
5	Stadt Lagodechi	8,6	12	15,0	+ 74,41%
6	Stadt Signaghi	3,6	4	5,0	+ 38,88%
7	Stadt Znori	2,9	6,5	8,0	+ 175,86%
8	Stadt Tsitelskharo	9,1	12	14,0	+ 53,84%
9	SS Mirsaani	0,1	1	2,0	+ 1900%

VI. Kleine Gruppensiedlung: Achalziche

Lfd. - Nr.	Name der Gemeinde	Einwohner-zahl 1976	Einwohner- Zielwert 1991	Einwohner- Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent
1	Stadt Achalziche	19,3	40	50,0	+ 159,06%
2	Stadt Achalkalaki	11,8	20	25,0	+ 111,86%
3	Stadt Bordjomi	17,1	21	25,0	+ 46,19%
4	Stadt Wale	7,1	8,5	10,0	+ 40,84%
5	SS Abastumani	3,2	5	7,0	+ 118,75%
6	SS Adigeni	0,9	3	5,0	+ 455,55%
7	SS Aspindsa	2,7	4,5	6,0	+ 119,78%
8	SS Achaldaba	2,6	3	4,0	+ 53,84%
9	SS Bakuriani	4,3	7	8,0	+ 86,04%
10	SS Bogdanowka	3,5	6,5	8,0	+ 128,57%
11	SS Tsaghweri	1,2	1,5	2,0	+ 66,66%

VII. Kleine Gruppensiedlung: Zchinwali

Lfd. - Nr.	Name der Gemeinde	Einwohner-zahl 1976	Einwohner- Zielwert 1991	Einwohner- Zielwert 2001	Veränderung 1976 – 2001 in Prozent
1	Stadt Zchinwali	34,5	45	50,0	+ 44,92%
2	SS Djawa	1,9	8	10,0	+ 426,31%
3	SS Snauri	0,6	3,5	5,0	+ 733,33%
4	SS Kwaisa	2,4	4	5,0	+ 108,33%
5	SS Leningori	2,0	8	10,0	+ 400%

Tab. 6: Einwohnerzielwerte für die Städte und städtischen Siedlungen in den Gruppensiedlungssystemen¹³¹

Für manche Städte bzw. städtischen Siedlungen sollte die Einwohnerzahl innerhalb von 25 Jahren teilweise auf das 10-fache der Bevölkerung des Jahres 1976 steigen.

2.3.7 Forderung nach Reformen in der Regional- und Stadtplanung

Als Voraussetzung zur Umsetzung des Konzeptes der Gruppensiedlungssysteme in Georgien wurde eine Modernisierung der Planungsmethoden gefordert.¹³²

Dazu sollte die Rayonsplanung (= Kreisplanung) gestärkt werden, um insbesondere die Planung für die Städte präzisieren bzw. spezifizieren zu können und folglich der „örtlichen“ Planungsebene mehr inhaltliche Qualität zu geben. Damit sollte jedoch keineswegs mehr Autonomie der Städte für ihre Planung verbunden werden. Ganz im Gegenteil wurde dargelegt, dass die Städte zukünftig weniger als selbständige Einheit zu begreifen und zu entwickeln sind, sondern vielmehr als Teile eines übergeordneten Systems (Netz von Siedlungsgruppen) angesehen werden müssten. Innerhalb dieses Systems müssten ihnen die für die Wahrnehmung ihrer spezifischen Funktion erforderlichen Aufgaben zugewiesen werden. Dazu sollten die Planungsbegriffe, vor allem die der Generalplanung eine breitere Bedeutung bekommen. Mit dieser begrifflichen Erweiterung wurde eine Art stadtübergreifende Koordination der Generalbebauungsplanung postuliert.

131 RSG, Seite 50 - 51

132 RSG, Seite 49

2.4 Bewertung des Regionalen Siedlungsschemas der Georgischen SSR aus heutiger Sicht

2.4.1 Gründe für gravierende Umsetzungsdefizite

Ein Vergleich der konzeptionellen Aussagen des RSG mit den Vorgaben des Generalsiedlungsschemas für die gesamte UdSSR zeigt doch eine recht linientreue Einhaltung und gewisse Präzisierung der Ziele für die Unionsrepublik Georgien. Dies betrifft in erster Linie die Ausformulierung eines Netzes von Gruppensiedlungssystemen mit dem bereits im Generalsiedlungsschema der UdSSR vorgegebenen wichtigen regionalen Hauptzentrum Tbilisi sowie den weiteren Zentren Kutaisi, Batumi und Suchumi. Auch werden nochmals im RSG die allgemeinen Zielsetzungen des Generalsiedlungsschema der UdSSR bekräftigt, wie z.B. die Aufhebung der wirtschaftlichen Bedingungen zwischen Stadt und ländlichen Gebieten durch eine flächige Aufschließung des Raumes in Verbindung mit einer Konzentration der Siedlungen, d.h. einer Vergrößerung städtischer Siedlungen auf Einwohnerbasis.

Die Grundgedanken zum Aufbau eines möglichst flächendeckenden Netzes an Siedlungen besaßen mit dem deutschen Raumplanungsleitbild der dezentralen Konzentration¹³³ von der planerischen Konzeption grundsätzlich Parallelen. Werden bei dem Konzept der dezentralen Konzentration in Deutschland die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse angestrebt, so lagen in der ehemaligen UdSSR die damit verbundenen Ziele in erster Linie darin, den Umfang und die Effizienz des Arbeitskräfteeinsatzes zu verbessern (Städte als effiziente Produktions- und Arbeitsmaschinen).

Mit diesem Ansatz den Menschen mehr Lebensqualität, z.B. durch eine bessere Versorgung der Bevölkerung in allen Räumen, zu geben, war eher ein willkommener und propagandistischer Nebeneffekt, der die soziale Akzeptanz für Binnenwanderungen erhöhte. Gerade bei der Forderung einer stärkeren Besiedlung der Gebirgsregionen im Norden und Süden von Georgien und Ausbildung dieser Gebiete als Kur- und Tourismusorte wären enorme Aufwendungen notwendig gewesen, um ausreichend Anreize für den Zuzug von Außen zu schaffen. Denn die prognostizierten Einwohnerzahlen hätten nicht aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in diesen eher von Abwanderung betroffenen Gebieten rekrutiert werden können. Eine Zuwanderung aus den Städten oder Dörfern der Täler bzw. Flachlandgebiete wäre schon – unabhängig von der fehlenden Bereitschaft der Bevölkerung z.B. von Tbilisi mit der Familie nach Kasbegi zu ziehen – deshalb unrealistisch gewesen, weil in den für die Siedlungstätigkeit günstigen Bereichen auch eine deutliche Erhöhung der Einwohnerzahlen prognostiziert wurde.

Die heutige Situation in den Bergregionen hat sich zugespitzt. Die Abwanderung hält an. So lebten im Jahr 2003 in den Bergregionen, zu denen 79 % der Fläche des Landes zählen nur noch 7 % der Bevölkerung¹³⁴, zumeist ältere Menschen. Die Abwanderung junger Menschen in die Städte konnte nicht gestoppt werden, auch wurden staatliche Fördermaßnahmen aus der jüngeren Vergangenheit nicht umgesetzt¹³⁵.

Das für die Umsetzung des regionalen Siedlungsschemas in Georgien benötigte zusätzliche Einwohnerpotenzial stellte ohnehin ein gewichtiges Problem dar, auf das die Verfasser zwar hinweisen, aber nicht weiter thematisieren. Unterstellt man allen in der UdSSR erarbeiteten

133 Die Konzeption der dezentralen Konzentration wurde im raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 als Erfolg für den Aufbau des Siedlungssystems in den alten Bundesländern gewertet und daher auch für die zukünftige Entwicklung gefordert, vgl. BMBau 1993, Seite 4

134 LWN, 07-08-2003, Seite 12

135 1999 beschloss das Parlament zwar ein Gesetz zur intensiven Förderung der Bergregionen, setzte dieses jedoch nicht um

(regionalen) Konzepten zur Ausbildung von Gruppensiedlungssystemen die Annahme, dass die Bevölkerungszahl z.T. deutlich erhöht werden sollte, so konnte die Gesamtbilanz nicht aufgehen. Die Verwirklichung der Einwohnerzahlen beim RSG hätte einer Zuwanderung von Personen außerhalb der Unionsrepublik bedurft.

Unrealistische Rahmenbedingungen des RSG

Insgesamt stellt die unzureichende Auseinandersetzung mit schwer zu lösenden Aufgaben sowie deren weiterführende Behandlung auf den nachgeordneten Ebenen einen großen Schwachpunkt dar. Die Aussagen im RSG sind sehr abstrakt und muten geradezu idealtypisch an, weil auch die realen Rahmenbedingungen nur sehr grob und unvollständig erfasst wurden. Hauptsache war, dass die Arbeit erfüllt wurde. Denn zumindestens bis zu dieser Ebene konnte behauptet werden, dass der von Oben erteilte Auftrag vollständig und vorgabengerecht ausgeführt wurde. Wie insbesondere dieses RSG auf der entscheidenden örtlichen Ebene, d.h. in den Städten umgesetzt werden sollte, interessierte diese Ebene nicht. Es ist typisch – so auch noch in der heutigen Mentalität ausgeprägt –, dass stets versucht wird, die Direktiven von Oben formal zu erfüllen und Probleme auf eine andere, hierarchisch nachgeordnete (schwächere) Ebene und Zuständigkeit abzuschieben. Für diese nachgeordnete Ebene standen aber zunächst die Vorgaben der übergeordneten Ebene als „Plansollwerte“ fest.

Überforderung der „lokalen Ebene“

Wenn man sich vorstellt, was allein die Forderung für die Stadt Kutaisi bedeutet hätte, innerhalb von 25 Jahren von 180.000 auf 500.000 Einwohner zu wachsen, so wird das Ausmaß der Probleme deutlich, mit denen die Städte bzw. die dafür zuständigen Planungsinstitute konfrontiert wurden. Denn eine solche Forderung ohne genauere Analysen der örtlichen Entwicklungsmöglichkeiten (u.a. Umfang an Eignungsflächen für Bebauung, Potenzial und Grenzen von Infrastruktursystemen etc.) aufzustellen, ist mehr als verantwortungslos und ist mit einer Erklärung, warum dieses „Top down Prinzip“ zu größten Schwierigkeiten in der städtebaulichen Umsetzung geführt hat.

Somit kann die von Brade (1)/Grimm¹³⁶ getroffene Feststellung bezüglich des Umgangs mit Prognosen in der UdSSR bestätigt werden, dass für die Prognostizierung des Einwohnerwachstums in Städten anstelle eigener Untersuchungen (Raumanalysen) die Forderungen von einzelnen Ministerien (vor allem Industrieministerien) ungeprüft übernommen und meist nur aufsummiert wurden.

Die Stadt Kutaisi hätte im Durchschnitt pro Jahr Wohnraum für rund 13.000 EW errichten müssen – und dies konstant über einen Zeitraum von 25 Jahren. Dieser theoretische Wert entspricht pro Jahr der Größe einer Kleinstadt mit all den dafür erforderlichen (zusätzlichen) Infrastruktursystemen und -einrichtungen.

Der Bau von Großsiedlungen an den Stadträndern in Deutschland dauerte für eine vergleichbare Einwohnerzahl durchschnittlich mehr als 5 Jahre.¹³⁷ Dies innerhalb eines Jahres - auch vorausschauend und koordiniert mit den weiteren Bauabschnitten - zu planen und sodann zu bauen war zwar eine für die große Sowjetunion leistbare Aufgabe. Wenn aber beim Städtebau ein solcher oder sogar höherer Wert erzielt wurde, so geschah genau das, was heute das Gesicht der Städte, vor allem die Trabantsiedlungen von Tbilisi prägen. Die Wohnungen wurden auf unbegrenzt zur Verfügung stehendem Grund und Boden in miserabler Bauausführung zügig errichtet und alle sonstigen Infrastrukturmaßnahmen, wie z.B. Versorgungseinrichtungen, Schulen, Kindergärten bis hin zur ordentlichen Verkehrserschließung oder Freiraumgestaltung, blieben unerledigt oder wurden nur provisorisch hergestellt.

136 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 17

137 Vgl. Reinborn, S. 233 ff., (z.B. Großsiedlung Kranichstein in Darmstadt, gebaut von 1968 – 1973 für 18.000 EW)

2.4.2 Konsequenzen für die Siedlungsstruktur

Auch in Georgien kam das Gruppensiedlungssystem, abgesehen von ein paar Trabantsiedlungen in größeren Städten oder Einzelbauprojekten, die meist in Form von mehrgeschossigen Plattenbauten am Rande der Städte oder in die gewachsenen Stadtstrukturen unsensibel eingestanzt wurden, bis zum Ende der Sowjetunion nicht zur Verwirklichung. Auch kam es nicht zu der geplanten Auflösung von rund 700 Dörfern, ihre Zahl blieb mit ca. 4.500 nahezu konstant.

Als einzige Stadt hatte bereits Tbilisi im Jahr 1991 den Zielwert von 2001 überschritten.

Obwohl amtliche Zahlen, wenn sie überhaupt zu bekommen sind, wenig zuverlässig sind, lebten zu diesem Zeitpunkt in der Hauptstadt ca. 1,3 Mio. Menschen. Dies waren über 100.000 EW mehr als durch den Generalplan aus dem Jahr 1970 für die Stadt im Zieljahr 2000 vorgegeben waren.



Bild 41: In die historische Kleinstruktur der Stadt Gori eingestanztes Hochhaus, 2003

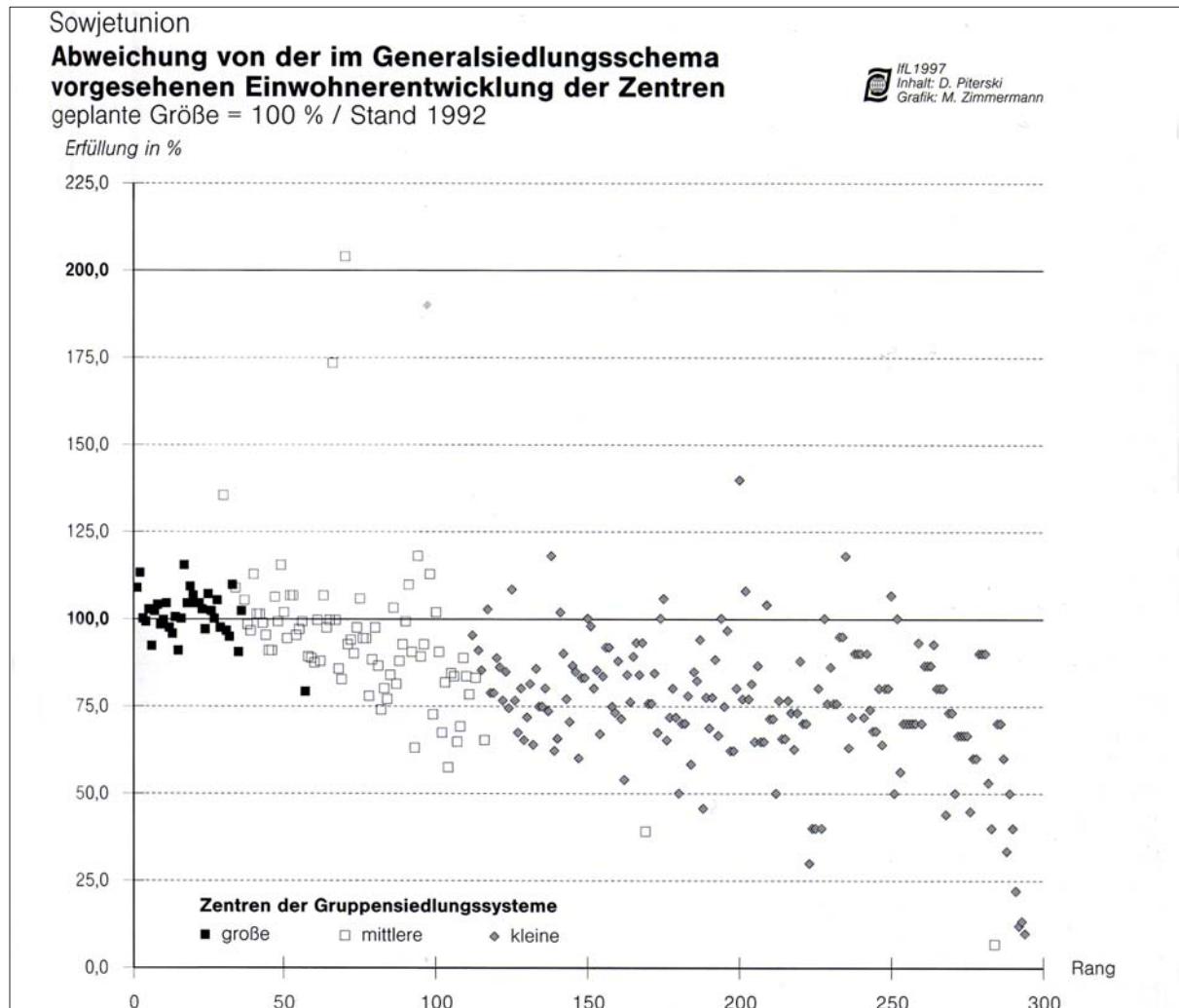


Abb. 13: Abweichungen zwischen Zielvorgaben nach Generalsiedlungsschema und tatsächlicher Entwicklung der Zentren von Gruppensiedlungssystemen, Quelle: Brade/Grimm (Hrsg.), S. 47

Das Wachstum in der Metropole konnte folglich nicht, wie gefordert gebremst werden. Alle anderen Städte, vor allem die Kleinstädte blieben hinter den Prognosen teilweise weit zurück.¹³⁸

Die Siedlungsstruktur blieb durch große Disparitäten gekennzeichnet, der Versuch zum Aufbau einer homogeneren Siedlungsstruktur¹³⁹ scheiterte.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie, die die Abweichungen der im Generalsiedlungsschema der UdSSR festgelegten Einwohnerzahlen in den Zentren graphisch aufbereitet hat.

Seit der Eigenständigkeit wird das regionale Siedlungsschema in Georgien nicht weiter verfolgt.

Die zaghaften Bemühungen zum Aufbau einer eigenen Landes- und Regionalplanung sind bislang wegen unzureichender Grundlagen (u.a. statistische Daten, Gesetze, Organisationsstruktur) und vor allem fehlender Personen, die diesen Aufgabenbereich mit Kompetenz ausfüllen und nach Außen vertreten können, gescheitert. Zur Zeit gibt es keine konkreten Vorstellungen zur Entwicklung eines landesweiten Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktursystems, das auch für die örtliche Entwicklung Orientierungsrahmen sein könnte.

Die Zahlen in der Tabelle belegen für ausgewählte Städte und Gemeinden aus verschiedenen Regionen, dass das Land bzw. die Städte seit 1989 extrem Einwohner verloren haben - ein Prozess, der in der Tendenz anhält.

	Anzahl der Bewohner		Veränderung Einwohnerzahl in %
	1989	2002	
Tbilisi Gruppe:			
Tbilisi	1.243.150	1.073.345	- 13,7
Tskneti ¹⁴¹	3.664	8.187	123,4
Gori	67.787	49.516	- 27
Rustavi	159.016	116.384	- 27
Kaspi	17.138	15.233	- 11,1
Bolnisi	14.889	9.944	- 33,2
Marneuli	27.118	20.065	- 26
Kazbegi	1.924	1.783	- 7,3
Kutaisi Gruppe:			
Kutaisi	232.510	185.965	- 20
Poti	-	-	-
Zestafoni	25.891	24.158	- 6,7
Oni	5.482	3.342	- 39
Ureki	1.512	1.422	- 6
Batumi Gruppe:			
Batumi	136.930	121.806	- 11
Kobuleti	20.637	18.556	- 10,1
Telavi Gruppe:			
Telavi	27.848	21.805	- 21,7
Signaghi	3.147	2.146	- 32
Tsnori	2.911	6.066	108,4
Akhalkalikhe Gruppe:			
Akhalkalikhe	24.650	18.452	- 25,1
Borjomi	17.764	14.445	- 18,7
Bakuriani	3.733	1.985	- 47

Tab.7: Veränderung der Einwohnerzahl ausgewählter Städte zwischen den Jahren 1989 – 2002¹⁴⁰

138 Batumi hatte im Jahr 1991 rund 140.000 EW

139 In Anlehnung an das zentralörtliche System in Deutschland

140 Daten wurden durch das Habitat – Büro Tbilisi zur Verfügung gestellt, die Daten stammen von der Volkszählung 2002

141 Tskneti ist ein Dorf, das politisch zur Hauptstadt gehört und aufgrund der Höhenlage als exklusiver Wohnstandort heute sehr beliebt ist

2.5 Fazit Teil A

Das einheitliche Siedlungssystem der UdSSR sollte dazu beitragen, die regionalen Disparitäten und die Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen ländlichen und städtischen Siedlungen zu beseitigen. Dabei stand die Siedlungspolitik immer in der Verbindung mit der Wirtschaftspolitik und Industrialisierung des Landes.

Das Modell der Gruppensiedlungssysteme sollte dafür ein Kernbaustein sein. Man erwartete einen großen Effekt für die Wirtschaft, z.B. durch Einsparungen für die Erschließung des weitläufigen Territoriums¹⁴² (ca. 40 %) und Synergieeffekte in der gemeinsamen Nutzung des Infrastrukturangebotes in den Zentren (ca. 3-5 %). Im Bereich des Gütertransports¹⁴³ entstanden jedoch Mehraufwendungen, die aber durch die Einsparungen nach Aussagen der Verfasser mehr als zu kompensieren gewesen wären.

Angestrebt war die Zentralisierung des ländlichen Siedlungsnetzes mit der Folge der Auflösung bzw. Zusammenfassung von kleineren Siedlungen und der Nutzung dieser freien Flächen für die landwirtschaftliche Produktion oder Energiegewinnung (Wasserkraftwerke).

Ende der 80er Jahre wurde der Ansatz der Konzeption eines einheitlichen Siedlungssystems von sowjetischen Fachleuten bzw. Autoren (Listengurt, Wassiljew und Portjanski) des Generalsiedlungsschemas der UdSSR als gescheitert erklärt.¹⁴⁴ Als Hauptgründe wurden genannt, dass das Kernelement der Gruppensiedlungssysteme in der Praxis nur unzureichend realisiert und der extensive flächenfressende Verstädterungsprozess nicht eingedämmt werden konnte.

Auch das regionale Siedlungsschema für die Unionsrepublik Georgien kann als gänzlich gescheitert angesehen werden. Ergänzend zu den o.g. Gründen muss hier erwähnt werden, dass für eine mögliche Umsetzung völlig unrealistische Prognosen und Annahmen für die Entwicklung der georgischen Städte, wie z.B. Kutaisi, erstellt wurden.

Nachdrücklich unterstrichen wurde unionsweit die Notwendigkeit des Übergangs von den extensiven zu intensiven Formen der Urbanisierung, wo nicht quantitative, sondern qualitative Parameter Bedeutung erlangen sollten.

Aufgrund der heute rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Georgien steht die bestandsorientierte Erneuerung und der qualitative Rück- und Umbau der Siedlungen im Vordergrund.

Die Analytiker kamen auch zu der Schlussfolgerung, dass die Regionalplanung unter den damals gegebenen Bedingungen nur unzureichend in der Lage war, die Siedlungsentwicklung zu steuern.

Diese mangelhafte Ordnungs-/Steuerungsfunktion leitet sich auch daraus ab, dass diese „Regionalpläne“ – analog zu den anderen Raumplanungskonzeptionen (auch Generalsiedlungsschema) – ebenfalls keine Rechtsverbindlichkeit besaßen, sondern nur empfehlenden, orientierenden Charakter. Sie stellten offiziell die unmittelbare Verbindung zur Kreis- und Gemeindeebene dar, indem auf deren Grundlage die Kreis- und Gemeindeplanung basierte, ohne diesem formalen Anspruch in der Praxis gerecht zu werden. Ein wichtiger Grund für das Versagen auf örtlicher Ebene war auch, dass die örtlichen Stellen, die von den Stärken und Schwächen „Ihrer“ Stadt bezüglich den vorhandenen Ressourcen wussten, keine ausreichende Befugnisse hatten, um die Entwicklung von z.B. historisch gewachsenen Städten eigenverantwortlich zu regeln.

142 Anstelle einer flächenhaften Erschließung peripher und räumlich dispers verstreuter Siedlungen sollte die Erschließung konzentriert werden

143 Es wurden innerhalb eines lokalen Wirtschaftsbereiches i.d.R. keine Endprodukte hergestellt; damit verhinderte man bewusst die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Regionen/Unionsrepubliken, vgl. dazu Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 38

144 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 30

Die Regionalplanung entwickelte sich vom Anspruch zu einem Instrumentarium zur rationellen Verteilung von Produktionsbereichen, Kommunikations- und Siedlungsachsen auf den jeweiligen regionalen Territorien. Der Regionalplanung kam die Aufgabe zu, die von Oben dirigierten Prognosen, Programme und Pläne zur Entwicklung der regionalen Wirtschaftskomplexe im Hinblick auf Umsetzung zu detaillieren. Dazu wurden konkrete Planungsdokumente über Struktur und funktionale Gliederung dieser Anlagenkomplexe erstellt. Damit war die Regionalplanung Bindeglied zur konkreten Siedlungsplanung.

In der Praxis mussten sich jedoch die siedlungsstrukturellen bzw. ganzheitlichen Planungen den Anforderungen an die Errichtung von Produktionsanlagen unterordnen. In der Realität führte dies dazu, dass die räumliche Organisation der Wirtschaftsterritorien zum Teil weit von den Empfehlungen der Regionalplanung entfernt lagen. In erster Linie gaben die Industrieministerien den Takt vor und verfügten über die örtlichen und überörtlichen Ressourcen. Die reale Entwicklung der Städte und Regionen spiegelte im wesentlichen die Interessen der Fachressorts beziehungsweise einzelner einflussreicher Persönlichkeiten wider. Heute wird diese Machtfunktion durch die Herrschaft kapitalkräftiger Investoren ersetzt.

Mit dem Zerfall der UdSSR Ende 1991 endeten auch die Arbeiten am Generalsiedlungsschema. Georgien führte im Gegensatz zu Russland die Arbeiten im Bereich der Raumordnung nicht weiter fort, so dass zur Zeit überhaupt keine überörtlichen Leitprinzipien für den räumlichen Aufbau des Landes bzw. von Teilaräumen vorliegen. Das alte regionale Siedlungsschema von Georgien wäre unter den heutigen Rahmenbedingungen auch völlig unbrauchbar.

Abschließend sollten folgende Determinanten die örtliche Siedlungsplanung bestimmen:

- Vorgaben für die Siedlungsplanung wurden einerseits durch die Umsetzung der Wirtschaftsplanung (Regionalplanung) in der Form gemacht, dass bestimmte Großprojekte (z.B. neue Industriekomplexe, Kraftwerke) im Zusammenhang bzw. in Anlagerung an Städte/Siedlungen erfolgten. Die Städte wurden damit einfach konfrontiert und hatten die Aufgabe damit fertig zu werden.
- Andererseits wurden durch die (regionalen) Siedlungsschemata – so auch in Georgien – Vorgaben für die Stadtentwicklung, insbesondere definiert über das Einwohnerwachstum der Städte bzw. die Neugründung von Städten gemacht, ohne dabei die natürlichen und anthropogenen Ressourcen der Städte ermittelt zu haben. Dies stellte den lokalen Städtebau vor große Probleme.

Beide Planungskonzepte (Regionalplanung und Siedlungsschemata) waren insofern aufeinander abgestimmt, dass die Siedlungsstrukturen mit den Arbeitsstätten verknüpft wurden, entweder durch räumliche Nähe oder gute (öffentliche) Verkehrsanbindung.

Instrumente der lokalen Stadtentwicklung bzw. des Städtebaus zur Umsetzung der von oben gesetzten Vorgaben waren:

- Der Generalplan der Stadt
- Der Detail-Flächennutzungsplan der Stadt zur Konkretisierung der Funktionszonen des Generalplanes sowie
- Detailpläne unterschiedlichen Maßstabes zur genauen Festlegung der Bebauung und Gestaltung für die Umsetzung.

Bei der Umsetzung auf dieser letztendlich ausschlaggebenden Ebene gab es zahlreiche Defizite, so dass die Konzepte nicht oder nur in Bruchstücken verwirklicht wurden.

B. Stadtplanung und Konsequenzen für den Städtebau

2.6 Hauptentwicklungslien in der Stadtplanung in der früheren UdSSR

2.6.1 Dimension Stadt und Bedingungen der Stadtplanung

Die enorme Dimension und Bedeutung der „Stadt“ für die strukturelle Entwicklung der ehemaligen UdSSR sollen zu Beginn mit wenigen Zahlen deutlich gemacht werden.

In den Jahren von 1926-1989 erhöhte sich die städtische Bevölkerung der UdSSR von 26 auf 180 Mio. (von 18 % auf 66 % der Gesamtbevölkerung)¹⁴⁵. Während dieser Zeit entstanden ca. 1.500 neue Städte und Siedlungen städtischen Typs. Dies bedeutet einen Schnitt von fast 25 Städten pro Jahr. Im Jahre 1989 gab es 341 Städte mit mehr als 100.000 EW, darunter 23 Städte mit mehr als 1 Mio. EW.¹⁴⁶

Bis zum Jahr 1975 hatte die Besiedlung neu gegründeter Städte einen Anteil von ca. 40 % am Gesamzuwachs der städtischen Bevölkerung¹⁴⁷. Voller Stolz schreibt Bobrow Ende der 80er Jahre, dass es in der UdSSR mehr als 2.000 Städte gibt und die UdSSR mittlerweile den ersten Platz in der Welt hinsichtlich der Gesamtzahl von Städten mit mindestens 100.000 Einwohnern einnimmt und damit der USA den ersten Rang abgenommen hat.¹⁴⁸

Mit dem Dekret vom 08. November 1917 zur Verstaatlichung von Grund und Boden wurden die Voraussetzungen für eine grundlegend neue Stadtplanung geschaffen¹⁴⁹.

Das Volkseigentum an Grund und Boden und damit der Ausschluss von privatem Grundeigentum bildeten die fundamentalen ideologischen Herrschaftsprämissen des kommunistischen Regimes in der UdSSR¹⁵⁰.

Mit der Verstaatlichung der Produktionsmittel und der Kollektivierung der Landwirtschaft war staatliches Eigentum nahezu allumfassend. So ist ein weiteres Kennzeichen der sozialistischen Gesellschaften, dass Gebäude, z.B. für die Produktion, aber großteils auch für das Wohnen¹⁵¹ und andere Funktionen ebenfalls dem Staat gehören oder zumindest dem uneingeschränkten Zugriff unterliegen und Grundlage für eine zentrale Planung bilden. Eine vergleichende Analyse, die Wollmann¹⁵² 1994 vorlegte und in den Ländern der russischen Föderation, Ukraine, Weißrussische Republik, in Litauen, Lettland, Estland, Polen, Ungarn und der tschechischen Republik durchgeführt hat, kommt zu dem Ergebnis, dass unter den kommunistischen Regimes praktisch alle innerstädtischen Flächen und Gebäude verstaatlicht worden waren.

Ein weiterer wichtiger Aspekt zum Verständnis der Ausübung von Stadtplanung ist die Rolle der kommunistischen Partei in allen gesellschaftlichen Bereichen.¹⁵³ Diese drei Faktoren, d.h. Eigentum, staatliche Wirtschaftsplanung und Einparteiherrschaft, unterscheiden in der

145 Im Jahr 2001 lebten 73 % der Bevölkerung in der russischen Föderation in Städten, vgl. Brade (3)/Piterski in STANDORT - Zeitschrift für angewandte Geographie 04/2002, S. 167

146 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), Seite 16

147 Glasyrin in Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1975), Heft Nr. 12, S. 709

148 Bobrow in Transparent, Jahrgang 10 (1979), Nr. 3/4, S. 91

149 Kreis/Müller in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 299

150 Wollmann (1), S. 35

151 Ende der 80er Jahre waren 73,9 % des Wohnungsbestandes staatlich/genossenschaftlich und ca. 26 % privat, vgl. Wollmann (1), Seite 37

152 Wollmann (1), S. 189,

153 Korfmacher in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 14 (1975), Nr. 1, S. 103

sozioökonomischen Charakterisierung die sozialistischen Gesellschaften deutlich von den marktwirtschaftlich geführten Staatssystemen. Im nachfolgenden wird ein grober Überblick der Stadt- und Ortsentwicklung während dem über 70 jährigen Bestehen der Sowjetunion gegeben. Dabei wird Georgien als ehemalige Republik ohne differenzierte Darstellung der spezifischen Gegebenheiten in diese für das gesamte Land allgemein gültigen Aussagen eingebunden. Eine präzise Aufarbeitung der Entwicklung und Situation in Georgien erfolgt später.

2.6.2 20er Jahre

Die wirtschaftliche Ausgangssituation von Russland nach der Revolution war denkbar schlecht. Das Land war technisch und wissenschaftlich rückständig und die Zerstörungen durch die Revolution und Bürgerkriege erschwerten den Auf-/Ausbau der Städte. Daher war das Hauptziel innerhalb kurzer Zeit wirksame Strategien zu entwickeln und Erfolge vorzuweisen. Die Suche nach spezifischen Lösungsansätzen in der Stadtplanung und Siedlungspolitik sollte Ausdruck des neuen Gesellschaftssystems werden und sich deutlich von den westeuropäischen Gesellschaften unterscheiden. Von Anfang an stand die flächenhafte und gleichmäßige Besiedlung und Industrialisierung des Landes im Vordergrund. Die Unterschiede zwischen Stadt und Dorf sollten stufenweise aufgehoben werden. Im Jahr 1922 lag der Anteil der in Städten wohnenden Bevölkerung bei 16 %, 50 Jahre später bei rund 60 %.¹⁵⁴ Damit wird die Bedeutung der Stadt als Kristallisierungspunkt für die Ausübung sozialistischer Lebensweisen stark hervorgehoben.

In den ersten Jahren entstanden große Ideen und Idealvorstellungen von gemeinschaftlich organisierter Bauformen, ausgeführt mit moderner Bautechnik. Zur Verwirklichung dieser Ideen fehlten aber vielfach die ökonomischen und technischen Voraussetzungen. Denn weder die Industrie noch die Bevölkerung war hierfür ausreichend vorbereitet. Die Revolutionierung des Bauens blieb nicht selten nur eine Revolution der Form.¹⁵⁵

Ein erster Schritt in Richtung einer modernen Stadtentwicklung und somit der Übergang vom Agrar- zum Industriestaat wurde mit der Aufstellung des GOELRO-Planes 1920 zur Elektrifizierung des gesamten Landes eingeleitet. Im Zusammenhang mit der Errichtung von Kraftwerken und Industrieanlagen entstanden neue Siedlungen, meist nach dem Leitbild der Gartenstadtbewegung, für deren Umsetzung die geographisch weiträumigen Verhältnisse des Landes prädestiniert zu sein schienen.¹⁵⁶ Sachlichkeit und Rationalität als Symbole des fortschrittlichen Bauens bestimmten in den 20er Jahren das Bauen. Die Gründung neuer und der Ausbau vorhandener Städte diente vorrangig der räumlichen Ausbreitung der industriellen Produktion, so dass Stadt- und Wirtschaftsplanung eng verknüpft waren.

Der 1. Fünfjahresplan, der für die Jahre 1928-1932 aufgestellt wurde, konzentrierte sich auf den Ausbau der Industrie sowie der Kollektivierung der Landwirtschaft. Dabei löste die Urbanisierung des Landes Ende der 20er Jahre eine Planungsdebatte aus, die sich in zwei Lager spaltete, die Urbanisten und Desurbanisten. Von den Urbanisten wurde der Ausbau der Städte propagiert, von den Desurbanisten die Auflösung der Städte und homogene Besiedlung des Landes. Beide Leitbilder wurden wegen ihren extremen Ausprägungen, d.h. einmal „Zersiedlung des Menschen“ und andermal „Zusammenballung von Menschen“ im Zuge der Zentralisierung von Planung und auch wegen den ökonomischen Konsequenzen der Umsetzung abgelehnt.

154 Glasyrin in Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1975), Heft Nr. 12, S. 709

155 Kaltenbrunner in RaumPlanung (1994), Nr. 67, S. 254

156 Kreis/Müller in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 299

2.6.3 30er Jahre bis Kriegsende

Im Juni 1931 wurde vom Zentralkomitee der KPdSU die Grundrichtung für den Städtebau der Sowjetunion festgelegt. Im Vordergrund stand die Bekräftigung einer zentral organisierten Planung sowie die Ausarbeitung von Methoden zur umfassenden Steuerung des Um- und Neubaus von Städten und Siedlungen. Die Mischung zwischen dem Aus-/Umbau vorhandener Städte und gleichzeitig der Gründung neuer Siedlungen sollte eine auf Gleichmäßigkeit ausgerichtete Besiedlung des Landes fördern. Während des ersten Fünfjahresplans wurde mit dem Bau 60 neuer Siedlungen und dem Umbau von 30 Städten begonnen. Der zweite Fünfjahresplan (1933 – 1937) sah bereits 400 Städte für den Umbau und Neubau vor.¹⁵⁷ Diese enorme Entwicklung verlangte nach einem Planungsinstrument, mit dem umfassend der komplexe Prozess planerisch gesteuert werden konnte.

Der Begriff des Generalplans zur umfassenden planerischen Vorbereitung und Umsetzung geht auf diese Zeit zurück. 1931 begann die Ausarbeitung der ersten „komplexen“ Generalpläne.

Für die Stadt Tbilisi wurde auch sehr früh, im Jahr 1934, der erste Generalplan aufgestellt. Zu dieser Zeit zählte die Stadt 405.000 Einwohner.

Mit dem Begriff „Komplex“ wurde im weitesten Sinne des Wortes die Planung verstanden, die alle Bereiche des Städtebaus umfasst und deren Wechselwirkung berücksichtigt, quasi mit dem Anspruch mittels dieser Planform die vielschichtigen Anforderungen an ein städtisches System bewältigen zu können. Mit der komplexen Planung des Generalplans sollten folgende Bereiche festgelegt werden:

- Das Wachstum der Stadt (Stadterweiterung)
- Die Nutzung der einzelnen Flächen (Flächennutzungsplanung)
- Die Planung des Straßennetzes
- Die Baugestaltung (baukünstlerische Werte)
- Die Grünflächen
- Die Wasserwirtschaft
- Die Technische Infrastruktur¹⁵⁸

Abgestimmt auf die regionalen Besonderheiten basierten ihre Organisation und Entwicklung auf den zentralen Volkswirtschaftsplänen.

Im Gegensatz zu den 20er Jahren stand nicht mehr die Sachlichkeit, sondern die Repräsentanz beim Bauen im Mittelpunkt. Die monumentale Architektur brachte das neue Selbstbewusstsein eines aufstrebendes Landes zum Ausdruck.

2.6.4 Ab 1945 und 50er Jahre

Die teilweise schweren Zerstörungen, die während des zweiten Weltkrieges entstanden, wurden durch eine enorme Aufbauleistung beseitigt. Ende der 40er Jahre konnte in vielen Gebieten der wirtschaftliche Vorkriegszustand erreicht werden. Die Republik Georgien blieb aber von Kriegszerstörungen verschont, die Städte und Dörfer waren intakt.

Der Aufbau war mit einem stürmischen Industrialisierungs- und einem daraus folgenden rapiden Verstädterungsprozess verbunden. Manche Städte verdreifachten von 1945 bis Ende der 80er Jahre ihre Bevölkerung, so wuchs z.B. die Stadt Riga von 350.000 auf 900.000 EW an. Der starke Ausbau der Städte als Zentren mit neuen Industriearbeitsplätzen leitete auch

157 Kreis/Müller in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 300

158 Kreis/Müller in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 300

die Auflösung und den Bedeutungsverlust der Dörfer ein¹⁵⁹.

Die Industrieanlagen hatten teilweise enorme Ausmaße, boten sie doch für mehrere zehntausend Personen Arbeitsplätze. Sie entstanden entweder im räumlichen Zusammenhang mit den Städten oder losgelöst in der freien Landschaft ohne Anknüpfung an städtische Struktur.

Beispiele für die Errichtung von Industriekomplexen am Rande der Stadt lassen sich in Georgien auch in den untersuchten Städten Tbilisi, Gori und Kutaisi finden. Ein Beispiel für eine Stadtneugründung, ausgelöst durch den Bau eines großen Stahlwerks, ist die Stadt Rustavi ca. 40 km südöstlich von Tbilisi. Das Muster der neuen Industriestädte ist aber vor allem in Sibirien zu beobachten. Diese Neugründungen und eine damit einhergehende teilweise Verlagerung von Industrie aus dem „Westen“ in den „Osten“ fand auch aus strategischen Gründen statt¹⁶⁰.

Als Symbol des Sieges entwickelte sich das Bauen zu einer reinen Repräsentationsarchitektur, gekennzeichnet durch einen übersteigerten Dekorismus, der großmaßstäblichen öffentlichen Repräsentationsbauten („Zuckerbäckerstil“) in die Stilkunde einging. In der Bauproduktion überwog die manuelle und arbeitsintensive Mauerwerksbauweise, die eine solide und handwerklich gut zu bewertende Bauqualität sicherte¹⁶¹. Auch beim Städtebau standen repräsentative Gesten im Blickfeld der Ausgestaltung von Stadträumen, wie z.B. überdimensionierte Straßen-/Platzräume. Beispiele dafür finden sich vor allem in der Hauptstadt Tbilisi (Bezirk Wake) oder z.B. in Form der Stalinallee in der Stadt Gori.

Die damit verbundenen hohen Kosten wurden zur Bremse bei der Verwirklichung. Das entstehende Angebot vor allem für das Wohnen konnte mit dem immensen Bedarf und der langsamem manuellen Bautechnik nicht Schritt halten.

Eine entscheidende Wende im Bauwesen mit Auswirkungen auf den Städtebau begann sich mit der Einführung der Großtafelbauweise abzuzeichnen. Auf dem XIX. Parteitag der KPdSU im Jahr 1952



Bild 42: Überwiegend ohne Funktion - das Stahlwerk in Rustavi, 2003



Bild 43: Frei in der Landschaft stehende Plattenbauten in der neu gegründeten Stadt Rustavi, 2003

sich sowohl im Profanbau aber vor allem bei

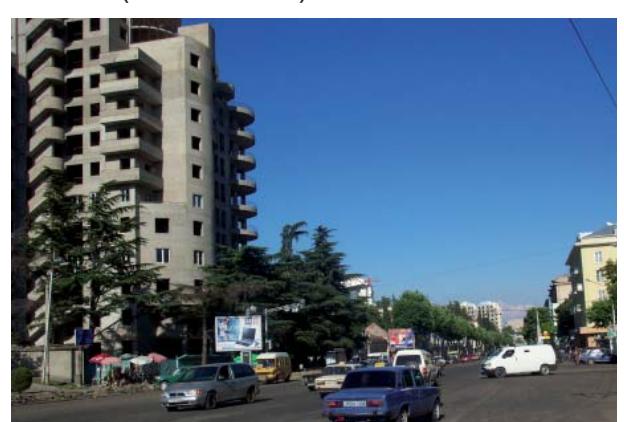


Bild 44: Breite Straßenachsen als Ausdruck von Größe - Bezirk Wake in Tbilisi, 2005

159 Wollmann (1), Seite 181, z.B. sank in Estland die Zahl der Dörfer von 8.000 (Jahr 1941) auf 3.500 (im Jahr 1990)

160 Wollmann (1), S. 181

161 Wollmann (1), S. 182

wurde bestimmt, dass sich das Planen und Bauen vom überflüssigen Aufwand verabschieden und rationalisiert werden müsse. Im Jahr 1955 wurden „Maßnahmen zur weiteren Industrialisierung, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung im Bauwesen“ festgelegt.

Auf dem Allunionskongress der Bauleute und Architekten 1954 in Moskau wurde das Spannungsfeld zwischen planerischen Anspruch und realen Bedürfnissen klar charakterisiert. Man sagte „Auf der einen Seite benötigt die Stadt eine Silhouette, aber auf der anderen Seite benötigen die Menschen Wohnungen“. Mit dem Begriff der „Silhouette der Stadt“ dürfte gemeint gewesen sein, dass die Planung Wert auf das äußere Erscheinungsbild, die künstlerisch anspruchsvolle Wahrnehmung legen muss. Aber dieser planerische Anspruch war mit der schnellen Schaffung von Wohnungsbau am Rande der Stadt nicht vereinbar.

Damit wurden die gestalterischen Kriterien bei der Stadtentwicklung gegenüber der raschen Befriedigung des Menschen mit Wohnraum zurückgestellt. Diese Fokussierung auf Massenbauweise ließ



Bild 45: Qualitätsvolles und repräsentatives Gebäude - erstellt während der Stalinperiode, Tbilisi, 2005



Bild 46: Räumlich separierte Trabantsiedlung Varketeli (70er Jahre) in Tbilisi, 2004



Bild 47: Hochhaussilhouette im Stadtteil Saburtalo ohne stadträumliche Qualitäten, 2005

gestalterische Gesichtspunkte zu kurz kommen und setzte die schnelle und wirtschaftliche Beschaffung von Wohnraum und deren Folgeeinrichtungen in den Mittelpunkt.

Die durch Nikita Chrustschow ausgelöste städtebauliche und architektonische Wende – als Teil der „Entstalinisierung“ – führte zu einer Abkehr der handwerklich aufwendigen Mauerwerksbauweise hin zu einer kostengünstigeren Bauweise mit industrieller Vorfertigungs- und Montagetechnik.

1957 wurde ein umfassendes Programm zur Industrialisierung und Typisierung im Wohnungsbau aufgestellt mit dem Ziel innerhalb eines guten Jahrzehnts den Wohnungsbedarf zu decken. Diese Ziele wurden nicht erreicht, obwohl zwischen 1956 und 1969 rund 150 % mehr Wohnungen entstanden als in der gesamten Zeit nach der Revolution. Wie groß der Bedarf, auch in Form des Nachholbedarfs war, zeigt ein Vergleich mit Zahlen aus Westeuropa. Während im Jahr 1975 die pro Kopfwohnfläche in der Sowjetunion lediglich bei 9 qm lag, betrug dieser Wert in Westdeutschland im Jahr 1978 schon 30 qm¹⁶². Bei dem sowjetischen Wert handelte es sich allerdings um die Angabe der reinen Wohnfläche ohne Berücksichtigung von Flur(en), Bad und Küche innerhalb einer Wohnung, so dass bei einem direkten Vergleich mit dem deutschen Wert ein Zuschlag von ca. 30 % anzusetzen ist¹⁶³. Dies entspräche einer Prokopfwohnfläche von rund 13 qm. Die Ursache für diesen recht großen Fehlbedarf liegt vor allem in dem starken Wachstum der Städte, bedingt durch Zuwanderung (Landflucht). Diese Zuwanderung wurde bewusst durch die starke Diskrepanz, die hinsichtlich des Lebensstandards zwischen Stadt und Land vorherrscht, gesteuert. Ein zusätzlicher Aspekt für das Anwachsen der Nachfrage liegt auch darin, dass die ganze Kraft in den Bau neuer Wohnungen investiert wurde und die Renovierung/Sanierung alter Bausubstanz kaum stattfand. Jahr für Jahr stieg folglich der Anteil an unbewohnbar gewordener Bausubstanz an.



Bilder 48 - 51: Verfallene Bausubstanz in der Altstadt von Tbilisi sind keine Einzelfälle, 2002 - 2004

162 BBR, Wohnungsprognose 2015, Seite 6

163 Aussage von Herrn Zurab Bakradze bei einem Experteninterview am 20. Dez. 2004

Viele Gebäude in den älteren Stadtteilen von Tbilisi (Kala, Isani, Avlabari) sind daher unbewohnbar geworden oder heute am Rande der Bewohnbarkeit angekommen.

Die Hinwendung zur Sparsamkeit bei der Herstellung der Fertigelemente sowie die schlechte Bauausführungsqualität führte auch dazu, dass Neubauten nach kurzer Zeit Bauschäden aufwiesen oder die Einsparung von Material bei Wänden und Fassaden zu sehr hohen Unterhaltskosten wegen der Wärmeverluste führte. Qualität wurde auf Kosten der Quantität vernachlässigt.



Karte 24: Erhebung des Bauzustandes im Stadtteil Avlabari -Tbilisi durch Studierende der TU Tbilisi, 2004

2.6.5 60er bis Ende 80er Jahre

Diese Zeit war durch ein starkes Wachstum der Städte und zentralen Gemeinden geprägt. So wuchs z.B. die Einwohnerzahl von Tbilisi von 863.000 im Jahr 1970 auf ca. 1,25 Mio. Ende der 80er Jahre an. In dieser Zeit kommt den Generalplänen vorwiegend die Hauptaufgabe zu, alle Voraussetzungen für ein uneingeschränktes Wachstum sicher zu stellen. Allerdings stand man auch vor dem Problem, das starke Wachstum der größten Städte in den Griff zu bekommen bzw. zu begrenzen. Ab Anfang der 60er Jahre begann eine Fachdiskussion über Methoden zur Ermittlung einer optimalen Stadtgröße. Dawidowitsch¹⁶⁴ stellte 1964 fest, dass „Zwergstädte und Stadtgiganten unbequem und unvorteilhaft sind“. Die Vorschläge über die optimale Stadtgröße variierten in der Folgezeit zwischen 30.000 und 300.000 EW¹⁶⁵ und blieben in der Praxis unbeachtet.

Ebenso setzte sich die UdSSR in einer sachlichen und durchaus realistischen Betrachtungsweise mit Stadtutopien wie Turm-, Schacht- oder Inselstädte auseinander, um damit der weiteren flächigen Ausbreitung von Ballungszentren (u.a. Moskau) zu begegnen. Der Glaube an den technischen Fortschritt und somit die Realisierung solcher Stadtutopien war vorhanden. Auf der anderen Seite glaubte man fest an die Weiterentwicklung der „guten alten Städte“ und die Vervollkommnung der städtebaulichen Planung. Auch wurden immer wieder Vergleiche mit dem Städtebau im Westen angestellt. So schreibt Bobrow, dass die Ballungszentren in der UdSSR – erstens – nicht so groß wie im Westen sind und – zweitens – nicht so unaufhaltsam wachsen. Er begründet seine Aussage damit, dass die zentrale staatliche Steuerung des Städtebaus in der Sowjetunion eine günstigere Voraussetzung ist, als unter den Bedingungen der chaotischen Bebauung infolge der Anarchie des Marktes und der Produktion unter den Bedingungen des Privateigentums.¹⁶⁶

Mit der Omnipotenz des Staates und totaler Einflussnahme auf die Planmäßigkeit in der Urbanisierung wurde immer noch das Ziel der Vereinheitlichung von Stadt und Dorf verfolgt. Die Stadt mit den Vorteilen des ländlichen Lebens (Grünanlagen, reine Luft, keine mehrstöckigen Häuser!!) und das Dorf mit dem Infrastrukturstandard einer Stadt (gute Straßen, Museen, Bibliotheken, Kulturhäuser, komfortable Wohnhäuser).

164 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), Seite 17

165 Nach Dawidowitsch: 30 – 150 Tsd., nach Baranow: 100 – 120 Tsd., nach Artemtschuk: 100 – 200 Tsd. und nach Osnowy sowjetskogo gradostroitelstwa: 20 – 300 Tsd., in Brade/Grimm, S. 17

166 Bobrow in Transparent, Jahrgang 10 (1979), Nr. 3/4, S. 92

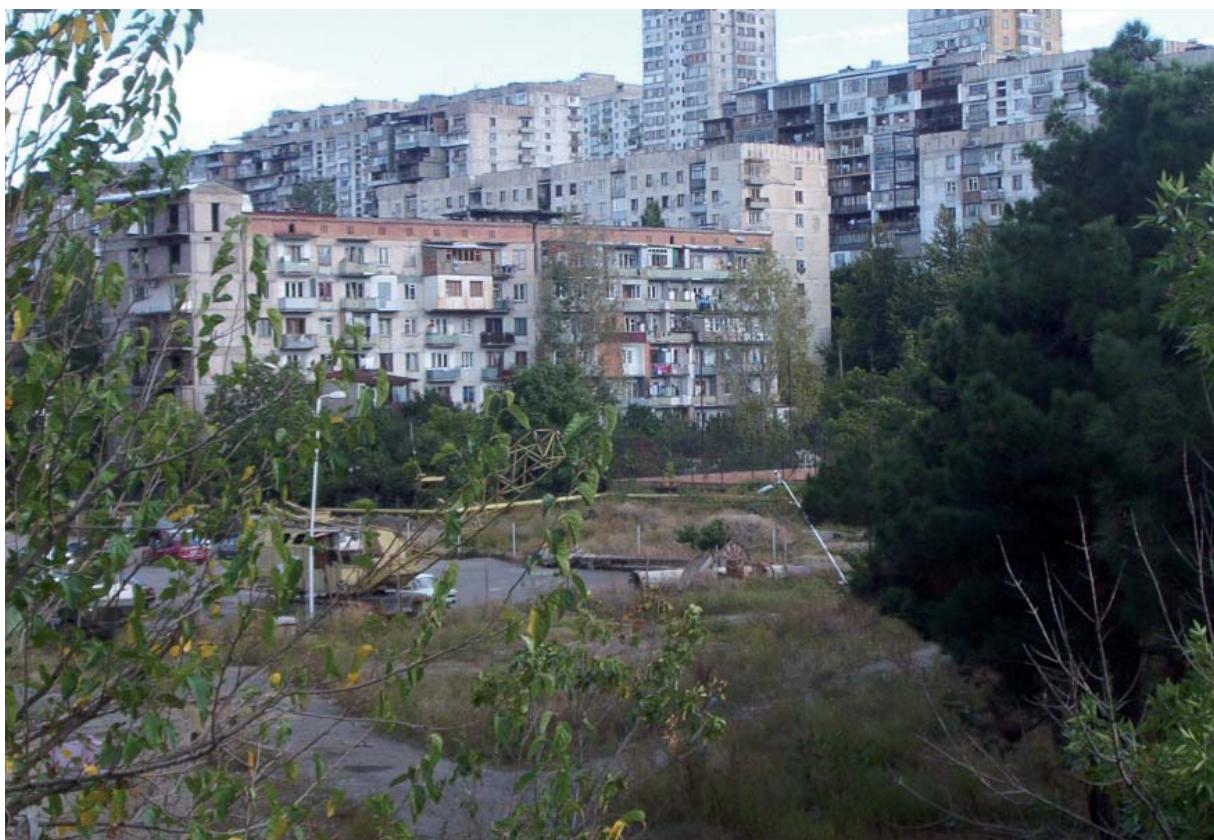


Bild 52: Massenwohnungsbau - Abtasten von Dichtewerten, Tbilisi, 2005



Bild 53: Nach Generalplan niedrigere Bebauung vorgesehen - Hochhausbebauung in Saburtalo (Tbilisi), 2004

Diesem Ziel standen natürlich oftmals die in Städten und Dörfern historisch gewachsenen Strukturen entgegen.

Im Gegensatz zu den weitgehend auf Außenentwicklung ausgelegten Konzepten für Stadterweiterungen in Westeuropa, zielen die Konzepte in der Sowjetunion auch auf einen radikalen Umbau und eine Verdichtung bzw. Vernichtung des Bestandes. Auch die dritte Generation des Generalplans der Stadt Tbilisi von 1970 sah radikale Veränderungen in der bestehenden Stadtstruktur vor. Ähnlich radikal waren die Planungen für Kutaisi, wo im Gegensatz zu Tbilisi auch mit dem Bau einer großen innerstädtischen neuen Achse begonnen, aber diese nie vollendet wurde.

Bei der Außenentwicklung bestimmen riesige Trabantenstädte mit bis zu 300.000 EW das Bild der großstädtischen Bereiche.

Vorgaben der Stadtplanung sind dabei weniger subtile Konzepte einer räumlich guten Gruppierung der Gebäude zur Bildung urbaner Räume als vielmehr das Abtasten und „Ausschöpfen“ von Dichtewerten. Zur besseren Ausnutzung städtischen Bodens gaben Normen für Wohngebäude die Anzahl der Geschosse in Abhängigkeit zur Größe und Bedeutung der Stadt vor. In Großstädten Wohngebäude mit neun- und mehr Geschossen, fünfgeschossige für Mittelstädte und zweigeschossige für ländliche Siedlungen.¹⁶⁷ Nach dem Moskauer Generalplan sollten 80-85 % aller Wohnhäuser 9-16 Stockwerke haben und der Rest über 16 Stockwerke hoch sein.

Für Tbilisi gab es ebenfalls diese Festlegungen im Generalplan, wobei teilweise aber wesentlich höher gebaut wurde, weil zum Zeitpunkt des Baubeginns ein Überschuss an Baumaterialien vorhanden war. Ein Beispiel hierfür ist ein Wohnkomplex im nördlichen Teil des Stadtteils Saburtalo. Dort war nach dem Generalplan eine zweigeschossige Bebauung vorgesehen, die Gebäude wurden aber mit 10 und mehr Geschossen gebaut. Ein zweites Beispiel ist der Wohnkomplex Platonjudzubidze, zweigeschossig geplant und 16-geschossig ausgeführt¹⁶⁸.

Trotz der Monotonie und räumlichen Entfernung zur Kernstadt waren die Neubauwohnungen in den Trabantsiedlungen begehrte, da die Ausstattung komfortabel und zeitgemäß war (Zentralheizung, Gas, Bad, Warmwasser).

Insgesamt hatte der industriell hergestellte Massenwohnungsbau in der gesamten UdSSR das gleiche Gesicht, regionale und klimatische Besonderheiten wurden nur durch nationales Schmuckwerk bzw. Kunst am Bau beachtet, ansonsten aber dem einheitlichen und stereotypen zentralen Planungs- und Projektierungssystem angepasst. Daher bestehen keine wesentlichen Unterschiede in der baulichen und gestalterischen Entwicklung der Städte und Siedlungen zwischen den einzelnen Regionen und Republiken.



Bild 54: „Dekorplatte“ in Kutaisi als Zugeständnis an die regionale Baukultur, 2001

167 Vgl. Kreis/Müller in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 302 oder Michailow in Architektur (Berlin), Jahrgang 37 (1988), Nr. 8, S. 47

168 Experteninterview mit Paul Dzindzibadze Juli 2004

2.7 Prinzipien bei der Planung neuer Wohnaugebiete

Der enorme Bauboom der Nachkriegszeit stellte methodisch und inhaltlich hohe Anforderungen an die Planung, galt es doch die neuen Stadtgebiete vollständig in funktionaler und gestalterischer Sicht neu zu konzipieren.

Eine wichtige Frage mit Einfluss auf die räumliche Organisation der neuen Siedlungen stellte sich im Hinblick auf die Wohnfolgeeinrichtungen, wie Läden zur Deckung des (täglichen) Bedarfs oder Sport-, Freizeit-, Sozial-, und Kultureinrichtungen. Denn die gesellschaftliche Versorgung war tragende Säule und Hauptcharakteristikum der Organisation des städtischen Lebens.

Diese Frage war neben allgemeinen Themen des Städtebaus Gegenstand einer 1960 in Moskau abgehaltenen Allunionskonferenz. Entsprechend dem Prinzip der kollektiven Versorgung bestimmte der Entwurf der Infrastruktureinrichtungen die Organisation der Stadtbereiche. Dabei wird von einem hierarchisch gestuften System ausgegangen. Ein Netz von Wohnfolgeeinrichtungen wird je nach Art und Nutzungshäufigkeit bestimmten räumlichen Einheiten (z.B. Wohnkomplex) direkt oder in größerer Entfernung zugeordnet. Mit jeder Stufe nimmt das Angebot zu. Die Festlegung einer Größe für die städtebaulichen Bezugseinheiten geht von der optimalen Größe der jeweiligen Einrichtung und einem möglichst kleinen Versorgungsradius aus. Der Bedarf wird zumeist für je 1.000 EW ermittelt. Die Ermittlung der Werte findet im Zuge der Generalplanung statt. Die Werte können den regions-/stadtspezifischen Gegebenheiten angepasst werden.

2.7.1 Ebenen von städtebaulichen Einheiten

Die Grundprinzipien der Bildung von städtebaulichen Einheiten in der sowjetischen Stadtplanung lehnt sich an das Leitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt an, ein Leitbild das nach dem zweiten Weltkrieg die Stadtplanung bei der Realisierung von Neubaukomplexen in Westeuropa prägte. Dabei gilt die nachstehend beschriebene Zonierung ausschließlich für die Entwicklung neuer Wohnflächen.

Die gesamte Stadt ist nach dem Generalplan in Flächen für die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Erholung aufgeteilt. Die Versorgung findet innerhalb dieser Hauptfunktionen statt.

Ebene 1: der Wohnkomplex

Räumliche Grundeinheit der sowjetischen Stadt ist die Mikrorayon oder auch Wohnkomplex genannt. Er ist je nach Größe und Funktion der Stadt für 4.000-20.000 EW ausgelegt. Innerhalb seiner Grenzen sind Einrichtungen des täglichen Bedarfs untergebracht. Im Umkreis von 300 Metern sind Kindergärten und Kindergrippen, in einem Radius von max. 500 Metern übergeordnete Einrichtungen, wie Schulen, Kosummärkte, Gaststätten angesiedelt. Der Wohnkomplex ist frei von Hauptverkehrsstraßen.

Die städtebaulichen Dichtewerte sind wie folgt festgelegt (Sollwerte):

- a) bei 12 geschossiger Bebauung: 6.700 qm Wohnfläche pro ha
- b) bei 5 geschossiger Bebauung: 4.800 qm WF/ha

Diese Dichtezahlen wurden in Baunormen¹⁶⁹ vorgegeben und entsprechend den Dichtewerten in der deutschen Baunutzungsverordnung als Verhältniswerte ausgedrückt. Die Geschossflächenzahl (GFZ = Quotient aus Grundfläche und Wohnfläche) beträgt beim Baukomplex 0,67 bzw. 0,48. Bei einer 12 geschossigen Bebauung ergibt sich eine überbaute Grundfläche von nur 558 qm, bei einer 5 geschossigen Bebauung von 960 qm pro Hektar.

Setzt man diese überbauten Grundflächen ins Verhältnis zur gesamten Bezugsgrundfläche so liegen die Grundflächenzahlen (GRZ) bei 0,0558 und 0,096. Dies entspricht zunächst trotz großer Gebäudehöhe einer sehr flächenintensiven Bebauung.

Ein entscheidender Unterschied zur Berechnung von GRZ und GFZ nach der deutschen Baunutzungsverordnung liegt aber in der räumlichen Bezugseinheit. Während sich in Deutschland diese Werte immer auf das Baugrundstück, also das Nettobauland beziehen, liegt bei den Werten in den sowjetischen Normen das Bruttobauland zugrunde. Zwar versuchte man in den 70er Jahren ebenfalls die Werte auf das Nettobauland zu beziehen, aber in der Praxis scheiterte dieser Ansatz. Denn dadurch, dass es keine realen Grundstücksgrenzen gab, war es schier unmöglich den einen Wohnkomplex vom anderen abzugrenzen. Die räumlichen Einheiten gingen ineinander über. Versucht man nun diese Dichtewerte mit den deutschen Werten in einen Vergleich zu bringen, so muss vom Bruttobauland ein Abzug für „öffentliche Flächen“ (Straßen, Grün, Sportanlagen ..) von durchschnittlich 40 % in Ansatz gebracht werden¹⁷⁰. Die o.g. Wohnflächen müssen daher auf eine Grundfläche von 6.000 qm bezogen werden. Damit ergeben sich folgende Werte:

Bei 12-geschossiger Bebauung: GFZ = 1,17 und GRZ = 0,093

Bei 5-geschossiger Bebauung: GFZ = 0,8 und GRZ = 0,16

Auch diese Werte belegen im direkten Vergleich z.B. mit den GRZ-Werten bei einem Wohngebiet (WA) nach der deutschen Baunutzungsverordnung (GRZ = 0,4) den enorm verschwenderischen Umgang mit Flächen. Daher besteht keine Logik zwischen dem Bau von Hochhäusern und einer effizienten Flächenausnutzung. Der Grund für den Bau

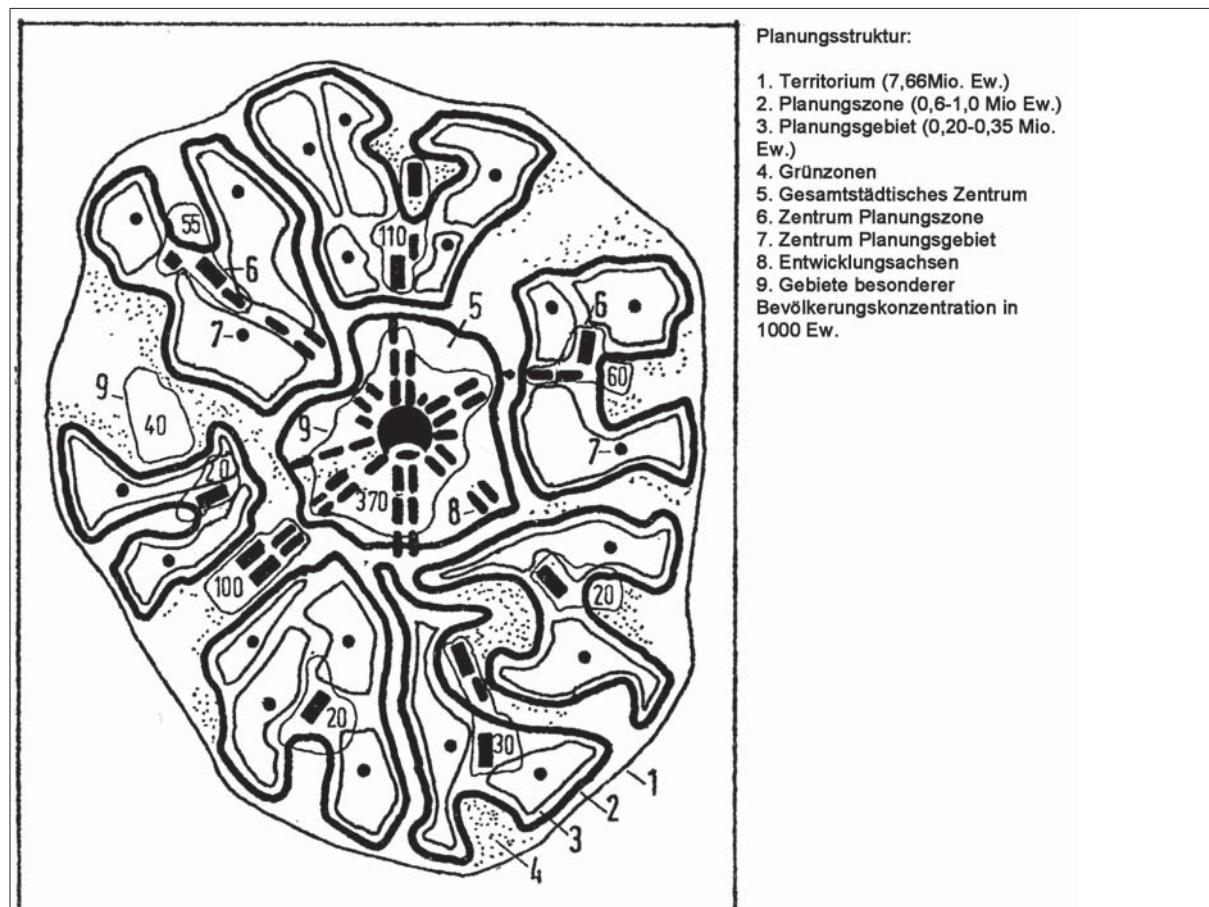


Abb. 14: Prinzipien der strukturellen und funktionalen Gliederung der Stadt am Beispiel von Moskau,
Quelle: Kreis/Müller, S. 315

von Hochhäusern in den Städten dürfte vornehmlich in der Ausreizung technischer Errungenschaften sowie dem Leitbild, dass die Bedeutung einer Stadt an der Höhe seiner Gebäude zu erkennen ist, begründet liegen (Urbanität durch „Hochhäuser“).

Die Flächengewinne bei Geschossstapelung werden oberhalb des 5. Geschoßes äußerst gering¹⁷¹, aber die Abstände zwischen den Gebäuden nehmen mit der Bauhöhe jedoch zu. Eine kritische Betrachtung dieser Werte zeigt, dass es gerade mit diesen Vorgaben einer möglichst hohen Bebauung unmöglich war, einen Städtebau zu betreiben, der über die Gruppierung der Gebäude städtebaulich erlebbare Straßen- und Platzräume formte. Da jedoch die Anzahl der Einwohner pro Hektar aufgrund der besseren Rentabilität/Auslastung von Einrichtungen wichtiger als die Formulierung urbaner Räume war, sah man in Hochhäusern die beste Lösung. Hinzu kam, dass Grund und Boden uneingeschränkt verfügbar war und keinen Marktmechanismen unterlag.

Auf der anderen Seite merkte man erst nach Errichtung der Wohngebäude, dass noch riesige Freiflächen übrig blieben, die gestaltet und gepflegt werden mussten.

Die Grundforderung für alle Wohnfolgeeinrichtungen war eine optimale Erreichbarkeit bei minimalem Aufwand für Bau und Betrieb. Demnach bestand das Ziel darin, möglichst viele Einwohner an einem Platz zu konzentrieren und den Einrichtungen nah zuzuordnen (Kosten-Nutzenprinzip). Diese ökonomischen Überlegungen stützen sich auf Berechnungen. Beträgt der Anteil der Kosten für diese Einrichtungen an den Gesamtkosten bei einem Wohnkomplex mit 6.000 EW 17 %, so sinkt dieser Anteil bei 20.000 EW auf 11 %. Die städtebauliche Wirklichkeit hat gezeigt, dass dieser wirtschaftliche Faktor von enormer Tragweite war.

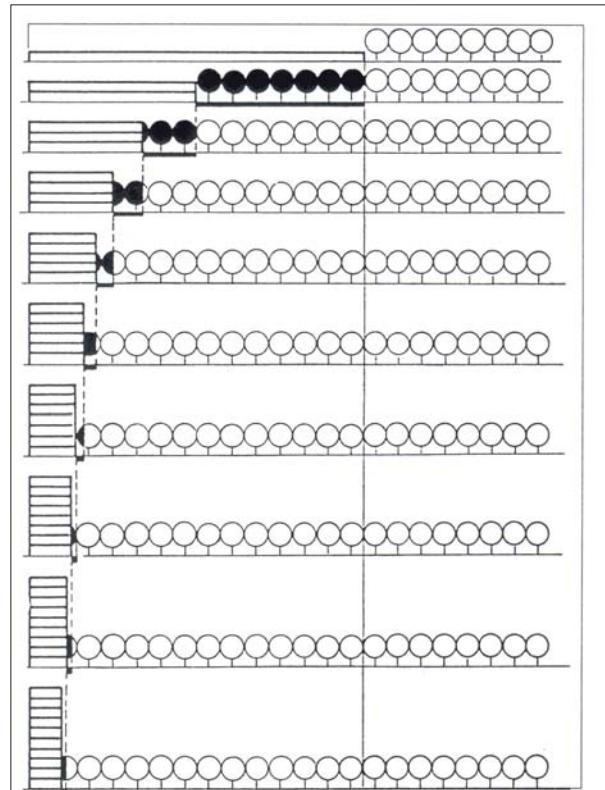


Abb. 15: Relation Bauhöhe und Flächengewinn,
Quelle: Reinborn, S. 184

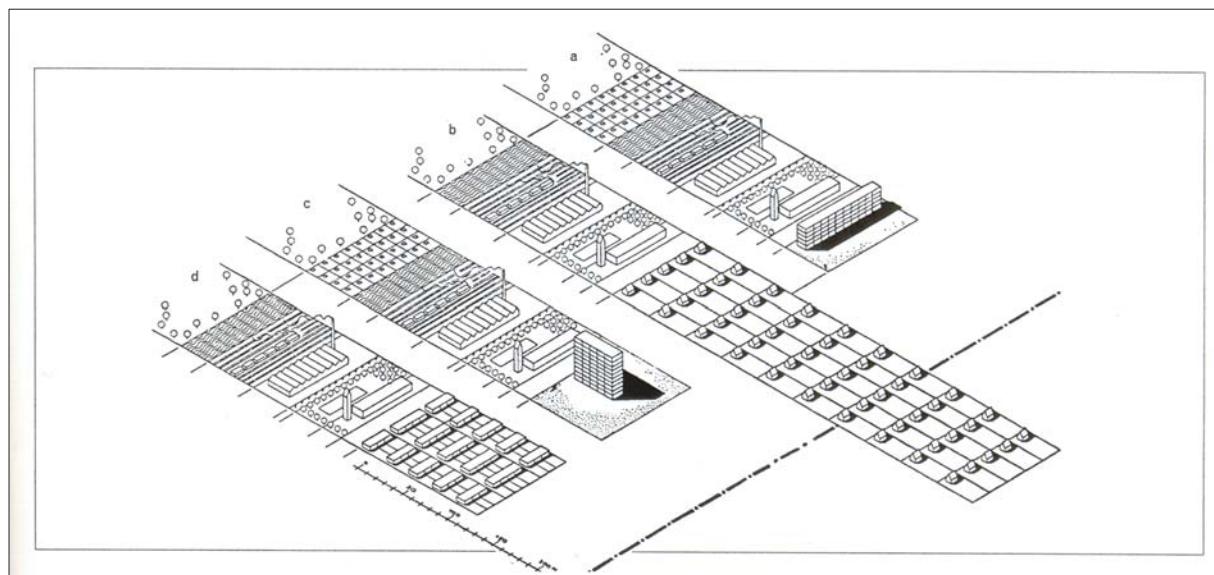


Abb. 16: Flächenverbrauch bei unterschiedlichen Bautypen, Quelle: Göderitz/Rainer/Hoffmann, S. 37

Denn die Wohnfolgeeinrichtungen wurden entweder überhaupt nicht oder nur teilweise und verspätet realisiert. Die Gründe für die Verhinderung des gleichzeitigen Baus lagen darin, dass

- nach der komplexen Planung für die Umsetzung (Finanzierung) unterschiedliche Ressorts zuständig waren
- viele Organisationen am Planungsprozess beteiligt und
- eine Vielzahl an Genehmigungen und Begutachtungen einzuholen waren.

Der komplexen Planung lag somit keine fachübergreifende, d.h. komplexe Finanzierung zugrunde. Anstelle eines Finanzierungskonzeptes für die Gesamtmaßnahme zur Errichtung des Wohnkomplexes gab es nur Finanzierungen für Einzelgebäude bzw. Teilmaßnahmen. Die Folge war eine räumliche Unterversorgung der Bevölkerung und die Notwendigkeit benachbarte Einrichtungen in größerer Entfernung aufzusuchen. Dies führte wiederum zu langen Wartezeiten an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu Schlangen bei den Versorgungseinrichtungen.

Von diesen Phänomenen fehlender oder unfertiger Infrastruktureinrichtungen ist vor allem die Hauptstadt Tbilisi (Trabantsiedlungen) betroffen.

Ebene 2: Wohngebiet

Die nächsthöhere Versorgungsstufe einer Wohnkomplexe umfasst und zwischen 25.000 und 80.000 EW aufnehmen soll. Für dieses Wohngebiet sollen im Umkreis von max. 1.200 Meter höherwertigere Einrichtungen des periodischen Bedarfs, wie z.B. Freibäder, Kinos, Hotels, Bibliotheken und Gesellschaftszentren (= Zusammenfassung von Einrichtungen gleicher Art, wie z.B. Einkauf, Sport, Kultur) untergebracht werden.

Die städtebaulichen Dichtewerte sind wie folgt als Sollwert festgelegt:

- a) bei 12 geschossiger Bebauung:
3.900 qm Wohnfläche pro ha
- b) bei 5 geschossiger Bebauung:
3.100 qm Wf./ha

Die Werte für das Wohngebiet liegen deutlich unter dem Wert für den Wohnkomplex als integraler Bestandteil des Wohngebietes. Die Erklärung liegt darin, dass der höhere Anteil an Wohnfolgeeinrichtungen zu dieser Gesamtreduzierung der Wohndichte führt. Mit anderen Worten werden bei einem Wohngebiet mit 12 geschossiger Wohnbebauung zusätzlich ca. 71 % der Gesamtflächen für Wohnfolgeeinrichtungen veranschlagt (bei 5 geschossiger Bebauung sind dies 55%).

An dieser Stelle wird nochmals deutlich, wie verschwenderisch mit Grund und Boden

Stadt ist das Wohngebiet, das mehrere



Bild 55: Hoher Flächenverbrauch durch breite Straßen und Freihaltezonen für Infrastruktureinrichtungen, 2000



Karte 25: Ausschnitt Strukturplan der Siedlung Varketili - Tbilisi auf alter russischer Karte, Quelle: Stadt Tbilisi

umgegangen wurde. Diese Orientierungswerte wurden zudem in ihren städtebaulichen Auswirkungen auf das Bebauungs-, Erschließungs- und Freiraumkonzept kaum hinterfragt. In der Hauptstadt Tbilisi existieren innerhalb den Trabantsiedlungen daher eine Vielzahl undefinierter und größerer Freiräume zwischen den ohne erkennbare Ordnungsstruktur erstellten Wohnbauten.

Ebene 3: Planungsgebiet

Das Planungsgebiet versorgt zwischen 200.000 und 350.000 Menschen. Hier befinden sich zentrale Einrichtungen, wie Krankenhäuser, Hallenbäder oder Theater, die innerhalb von max. 25 Minuten erreichbar sein müssen und folglich über eine gute Anbindung an das öffentliche Verkehrssystem verfügen. Die Abgrenzung und Ausbildung der Plangebiete soll sich an natürlichen und anthropogenen Grenzen orientieren (Flüsse, Topographie, Wald, Kanäle etc.).

Ebene 4: Planungszone

Die Planungszone wird nur für Großstädte relevant. Ihr Einzugsbereich umfasst 0,6 bis 1,0 Mio. Menschen. Die Zentren dieser Ebene sollen eine Entlastungsfunktion für das Zentrum der Gesamtstadt übernehmen und entsprechend ihrer bisherigen Entwicklung und Eigenart, ein spezialisiertes Angebot für die Großstadt vorhalten, wie z.B. Kulturparks, Freizeitkomplexe, Wissenschafts- und Forschungszentren.

2.7.2 Organisation der Funktionen in der Stadt

In Anlehnung an das Leitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt, das in seiner Idee und Ausprägung auf die Charta von Athen mit der Forderung nach der Trennung von sich störenden Funktionen zurück geht, verfolgt die sowjetische Stadtplanung eine ideale Aufteilung der Stadt nach den Funktionen Arbeiten, Wohnen und Erholung. Diese Dreiteilung bedingt zusätzliche Versorgungseinrichtungen am Arbeitsplatz und für den Freizeitbereich.

Arbeiten

Die Ausweisung von Industriezonen sollte einerseits die Auslagerung von Kleinbetrieben aus den Stadtkernen sowie die Neuansiedlung und Zusammenfassung in Großindustrien ermöglichen. Die Lage dieser Zonen am Rande der Stadt erforderte eine zunehmende Mobilität und führte zu der Ausbildung eines Infrastrukturangebotes am Arbeitsplatz, wie u.a. medizinische Versorgung, Kantinen oder Erholungsflächen. Auch wurden gemeinsame Einrichtungen von mehreren Betrieben unterhalten oder zusammen mit einem angrenzenden Wohngebiet genutzt.

Erholung

Um die Städte herum sollten Grüngürtel zwischen 3 und 10 km Breite angelegt werden, um der Bevölkerung „kurze Wege“ für die Naherholung zu bieten. Innerhalb dieser Grünflächen sollte ein entsprechendes Angebot für die Bewirtung und sportliche Aktivitäten gemacht werden. Hierzu gab es entsprechend der prognostizierten Benutzerzahlen städtebauliche Kennwerte, wie z.B. ca. 10 Personen pro ha Wald, 50 Personen pro ha Park und 150 Personen pro ha Wiese.

Der Generalplan der Stadt Tbilisi von 1970 sah einen kompletten Gürtel mit Freizeit-/ Erholungsanlagen rund um das „Tbiliser Meer“ vor.

Wohnen im Grünen

Die drangvolle Enge des gemeinschaftlichen Wohnens in der Stadt, veranlasste viele Menschen, zumindestens am Wochenende die Stadt zu verlassen, um einen Ausgleich auf dem Land zu finden. Der Besitz von Wochenendhäusern („Datschen“) im Umland der Städte

war folglich sehr gefragt und verbreitet. Mit dem Systemwechsel und der Möglichkeit des privaten Grundstückbesitzes begann der Ausbau der Datschen zu Dauerwohngebäude sowie ein Suburbanisierungsprozess. Mitte der 90er Jahre wird diese Entwicklung von den zuständigen Politikern und Planern durchaus positiv gesehen. Denn es wird in dieser Suburbanisierungsstrategie die Chance gesehen, die Eigeninitiative zu fördern und privates Kapital für den Bau von Wohnraum zu mobilisieren. Wollmann¹⁷² merkt dazu an, dass bei dieser Argumentation die kritischen Aspekte unausgesprochen bleiben. Denn durch diese Entwicklung wird die ohnehin räumlich auseinandergerissene Siedlungsstruktur weiter in Richtung Zersiedelung fortgesetzt. Sind doch heute bereits viele Wohngebiete unzulänglich verkehrlich und mit technischer Infrastruktur erschlossen, so droht durch das Erfordernis des Baus neuer langer Erschließungswege ein Zusammenbruch. Die Zersiedlung bedingt zudem einen hohen Grad an individueller Mobilität, mit der aber aus wirtschaftlichen Gründen mittelfristig nicht zu rechnen ist und von der ökologischen Bilanz her kritisch gesehen werden muss.

Einen besonderen Schub in Richtung Ausbau und Neubau von individuellen Wohngebäuden und gigantischen Villen hat die zur Hauptstadt Tbilisi gehörende Siedlung Tskneti erfahren. Die dazu erforderliche Infrastruktur (ordentliche Erschließung etc.) wird vernachlässigt.



Bild 56: Beidseits riesige Villengrundstücke ohne ordentliche Erschließung, Tskneti (Tbilisi), 2004



Bild 57: Gigantische neue Villa in Tskneti (Tbilisi) im neoklassizistischen Stil, 2004

Problem der Funktionstrennung

Durch die räumliche Trennung der Funktionen und die Zuordnung von bestimmten Versorgungseinrichtungen zu den jeweiligen Funktionen kamen keine Synergieeffekte durch gemeinsame Nutzungsmöglichkeiten zustande, und das Infrastrukturangebot überlagerte sich. Des Weiteren kam es bei der Berechnung des Bedarfs für die gemeinschaftliche Versorgung zu Überlagerungen, d.h. es wurden z.T. gleichartige Nutzungen am Wohnort als auch an der Arbeitsstätte bereitgestellt (z.B. medizinische Versorgung).

Es war daher das Bestreben, die einzelnen Funktionen besser zu integrieren und ein einheitliches Versorgungsnetz auszubilden, das den Menschen die langen Wege zwischen Arbeit, Wohnung und Freizeiteinrichtung erspart. Dies kann als eindeutiges Zeichen in Richtung Funktionsmischung angesehen werden, allerdings mit der Konsequenz der Modifikation des bisherigen Leitbildes sowie den damit verknüpften methodischen Grundlagen, insbesondere bei der Ausweisung von Wohnbereichen.

Kreis/Müller¹⁷³ kritisierten in einem Bericht aus dem Jahr 1978 die Anwendung starrer und theoretischer Schemen auf der Grundlage mathematisch – geometrischer Prinzipien bei der Stadtplanung. Der Vorwurf an die sowjetische Stadtplanung bezieht sich auf die stereotypen Planungs- und Entwurfsprinzipien bei der räumlichen Organisation der Bebauung von

172 Wollmann (1), S. 188

173 Kreis/Müller in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 306

Neubaugebietkomplexen. Ein Grundprinzip für die Gruppierung der Bebauung bestand darin, dass um die errechneten Wohnfolgeeinrichtungen Abstandsradien zu fiktiven Wohnblocks geschlagen wurden.

In der Wirklichkeit entstanden die Wohnblocks zuerst und die Wohnfolgeeinrichtungen oft gar nicht, so dass sich die Struktur der Neubaugebiete auseinandergerissen und lückenhaft darstellte. Kreis/Müller fordern daher zur Umsetzung des Konzeptes der integrierten Versorgung in neuen Wohngebieten die gleichzeitige Errichtung von Versorgungsinfrastruktur und Wohnbebauung. Des weiteren wird die Auflösung der starren Funktionsfestlegungen in den Stadtbereichen gefordert und das starre System der Hierarchie und Zuordnung sollte zu anpassungsfähigen städtebaulichen Strategien weiter entwickelt werden. Diese Kritik der beiden Verfasser zielt folglich auf mehr Flexibilität bei der funktionalen Organisation der Stadt zur Reduzierung langer Wege (Funktionsmischung) und die Sicherstellung der Umsetzung von Planung ab.

2.8 Städtebau im und am Bestand – Entwicklung der

Innenstädte

Ein weiterer kritischer Aspekt resultiert bei diesen abstrakten und idealtypischen Stadtmodellen daraus, dass der Bestand einer Stadt, zu dem in erster Linie das vorhandene urbane Zentrum zählt, kaum beachtet und integrativ behandelt wurde. Geht man davon aus, dass die Funktionsfähigkeit von Städten wesentlich von dem Stadtzentrum, der „City“ geprägt wird und abhängt, so muss festgestellt werden, dass die Städte im „realen Sozialismus“ einen solchen funktionalen Kern oft nicht besaßen bzw. verloren hatten. Ein Funktionszentrum mit Gebäuden der lokalen Administration („Rathaus“ etc.) oder stadtökonomisch als „down town“ mit einer Vielfalt an Geschäften ausgebildet, entsprach nicht den Erfordernissen des zentralistischen Systems. So stellt z.B. Wollmann¹⁷⁴ abschließend fest, dass die systematische Vernachlässigung der „Innenentwicklung“ der Städte als ein besonders nachhaltiges und nachteiliges Erbe des sozialistischen Städtebaus anzusehen ist.

Denn die Konzepte der sowjetischen Stadtplanung versuchten die Stadt nach Idealvorstellungen aus-, auf- und umzubauen. Eine Auseinandersetzung mit historisch gewachsenen Strukturen wurde eher als Rückschritt gewertet und reduzierte sich auf Einzelobjekte im Bereich des Sakral-/Kulturbaus. Die Errungenschaften des Sozialismus sollten sich in einem fortschrittlichen Städtebau, so auch im Bestand zeigen.

In der Nachbetrachtung der einzelnen Zeitphasen des sozialistischen Städtebaus kann durchweg ein verschwenderischer Umgang mit unbebauten innerörtlichen Flächen festgestellt werden. Dies ist nicht verwunderlich, da Grund und Boden ein staatlich verfügbares Gut und folglich wirtschaftlich „ohne Wert“ war. Diese Grundhaltung kommt im Städtebau der Stalin-Periode in überdimensionierten Straßen, Freiflächen und Plätzen zum Ausdruck mit dem Ziel die Weite und Größe des Landes insbesondere bei Festparaden zu demonstrieren. So entstanden entlang den Hauptmagistralen repräsentative Häuserzeilen. Hinter diesen Fassaden setzte sich die Stadt mit verwahrlosten Freiflächen und kleinteiliger, barackenartiger Bebauung fort. Ähnliches gilt für die meist fünfstöckigen Wohnblocks der Chrustschowphase. Die rückwärtigen Bereiche waren räumlich – funktional ungeordnet, weitläufig und mit Blechgaragen und Gerümpel durchsetzt¹⁷⁵.

Die flächenintensive Entwicklung der Städte setzt sich auch in den 70er und 80er Jahren fort. So wurde zwar höher gebaut, aber im gleichen Zuge die Abstände zwischen den Gebäuden – auch zur (nachträglichen) Errichtung der Versorgungsinfrastruktur bzw. von Produktionsstätten – überproportional vergrößert.

Auch wurden die klaren Ordnungsprinzipien der Raumorganisation (Block, Zeile) verlassen und die Hochhäuser mehr dispers auf der Fläche verteilt.



Bild 58: Zum Platz repräsentativ und neu gestrichen (2005 !!) und



Bild 59: der Innenhof eine Schrotthalde - Beispiel ein Gebäude der TU Tbilisi, 2004

174 Wollmann (1), S. 187

175 Vgl. auch Wollmann (1), S. 187

Des weiteren entstanden die Satellitenstädte oft ohne direkte räumliche Anbindung an die bestehende Stadtstruktur völlig losgelöst auf der „Grünen Wiese“. Denn durch das System



Bild 60: Dispers auf der Fläche verteilte Bauten - Trabantensiedlung Didi Dighomi (Tbilisi), 2000



Bild 61: Von Standort völlig isolierte Studentenwohnheime am Rande des Stadtbezirks Saburtalo - Tbilisi, zur Kompenstation der schlechten Anbindung wurde später eine Brücke und eine Seilbahn gebaut, Aufnahme 2005

der komplexen Planung (= integrierte Errichtung von Wohnbauten und Infrastruktur), so z.B. bei der Entwicklung eines neuen Wohnkomplexes (Ebene 1) sollte die funktionale Eigenständigkeit bezogen auf diese Hierarchiestufe gewährleistet werden. Der Aufbau der Stadt stellt sich als gestuftes System von, auf die jeweiligen Ebenen bezogenen, autarken Einheiten dar, im Grunde nach dem Prinzip einer „Stadt in der Stadt“.

Bei den zahlreichen Stadtneugründungen können solche Leitbilder durchaus eine Richtung für die Planung vorgeben, bei Städten und Gemeinden mit Geschichte und einem historischen Stadtgrundriss und festgefahrenen Nutzungsstrukturen führen diese Leitbilder schnell zu Überformungen, die weder wirtschaftlich, städtebaulich noch sozial zu verantworten sind.

Insgesamt betrachtet führte dieser lockere Umgang mit den Flächen dazu, dass heute die Stadt über ein erhebliches Potenzial für eine bauliche „Nachverdichtung“ verfügt.¹⁷⁶ Dieses Potenzial an unbebauten innerörtlichen Flächen wird im erheblichen Umfang durch die zahlreichen Industriebrachen in und am Rande der Städte erhöht. Militärflächen, die heute aufgegeben sind, befanden sich vielfach aus strategischen Gründen weit außerhalb der Städte in schwer einsehbaren Waldflächen und spielen daher für die städtebauliche Entwicklung kaum eine Rolle¹⁷⁷. In der Stadt Tbilisi liegt jedoch ein nicht unerheblicher Teil von Militärflächen innerhalb des Siedlungsgefüges.

2.8.1 Stadtsanierung in der Sowjetunion

Im Gegensatz zu der mit Priorität betriebenen Entwicklung von neuen Stadtrandsiedlungen in den 50er bis in die 80er Jahre wurde die Instandsetzung und Modernisierung des Altbaubestandes in den Innenstädten stark vernachlässigt. Die Erhaltung alter Bausubstanz beschränkte sich auf Einzelbauwerke, die als Baudenkmäler von herausragender („nationaler“) Bedeutung eingestuft waren. Für den Profanbau war der Denkmalschutz und die Bauerhaltung nicht relevant, so dass diese Gebäude dem langsamen Verfall, der sich nach dem Zerfall der UdSSR eher beschleunigt hat, überlassen wurden.¹⁷⁸

Ein weiteres Hemmnis der Stadtsanierung war, dass der Umgang mit bestehenden Strukturen im Gegensatz zu den Neugebietsplanungen kontrovers diskutiert wurde und keine einheitlichen Planungsmethoden dafür existierten.¹⁷⁹

Während z.B. in Eriwan, der Hauptstadt von Armenien Flächensanierung stattfand, in dem ganze Straßenzüge mit alter und traditioneller eingeschossiger Bebauung abgerissen und durch Neubauten nach Einheitsmuster ersetzt wurden, wurde in Vilnius (Hauptstadt von Litauen) der alte Stadtteil behutsam saniert.

2.8.2 Stadtsanierung in der Unionsrepublik Georgien

Die Altstadt von Tbilisi mit ihren organisch geformten Straßen und verwinkelten Bebauung, die durch ausladende und verzierte Holzbalkone gekennzeichnet ist, sollte ebenfalls abgerissen und mit neuer Struktur aufgebaut werden. Ein großer Befürworter der rigorosen Flächensanierung war der damalige Stadtarchitekt, Herr Kawlaschwili, genau die gleiche Person, die sich Mitte der 70er Jahre für die behutsame Sanierung und Rekonstruktion der Altstadt einsetzte¹⁸⁰. Denn Dank dem Widerstand der Bewohner sowie auf Initiative von traditionsbewusster Personen wurde davon Abstand genommen und Konzepte für

176 Wollmann (1), S. 187

177 Wollmann (1), S. 188

178 Wollmann (1), S. 186

179 Kreis/Müller, in Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, Seite 306

180 Information aus einem Experteninterview mit dem Architekten und Planer Herr Zurab Bakradse am 20. Dez. 2004

die Altsanierung in Auftrag gegeben. Zu diesem Zweck wurde ca. im Jahr 1976/1977 eine eigene Abteilung für Altstadtsanierung innerhalb des staatlichen Projektierungsinstitutes Kalakprojekti (auch Tbilgorprojekt genannt) unter der damaligen Führung von G. Batiaschwili¹⁸¹ gegründet. Eine Spezialistengruppe der Architekturfakultät des georgischen Polytechnischen Institutes (heute: „Georgian technical University (GTU)“), die von Herrn Dr. T. Kvirvelija geleitet wurde, unterstützte durch wissenschaftliche Arbeiten das Projekt. Die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen wurden jedoch nur punktuell vorgenommen, z.B. im Bereich der Schwefelbäder, entlang der historischen Stadtmauer oder in der Leselidze-Straße.

Daher müssen die Ausführungen von Rietdorf eingeschränkt werden, wenn er schreibt: „Die bisher wohl größte Ensembleleistung aber ist zweifellos die Rekonstruktion der Altstadt von Tbilisi, die im Jahre 1978 nach gründlicher Vorbereitung in Angriff genommen wurde und die seither Schritt für Schritt komplex und mit großem Einfühlungsvermögen in die komplizierte, historisch gewachsene Situation durchgeführt wird“.¹⁸² Auch muss das damalige Verständnis für Stadsanierung kritisch hinterfragt werden. Denn die Sanierung wurde weniger nach denkmalgerechten bzw. baugeschichtlich authentischen Gesichtspunkten durchgeführt, sondern nach einem Stil, den man aus der generellen Strukturgestalt ableitete und mit neuen, so nie da gewesenen Gebäuden realisierte. Ziel war, alte Werte und Stilelemente vor allem nach Außen sichtbar und bewusst neu in Szene zu setzen.



Bilder 62-65: Sanierungsbeispiele in Tbilisi - nochmalige Renovierungen fanden nach 2000 statt !

181 Rietdorf in Architektur (Berlin), Jahrgang 37 (1988), Nr. 5, S. 29

182 Rietdorf in Architektur (Berlin), Jahrgang 37 (1988), Nr. 5, S. 29



Bilder 66-68: Typische Bauformen und Gestaltungsmerkmale in der Altstadt von Tbilisi, 2002

Bild 69: Blick auf die Altstadt Isani, die sich entlang der Felskante des Mtkvari entwickelt hat, 2004

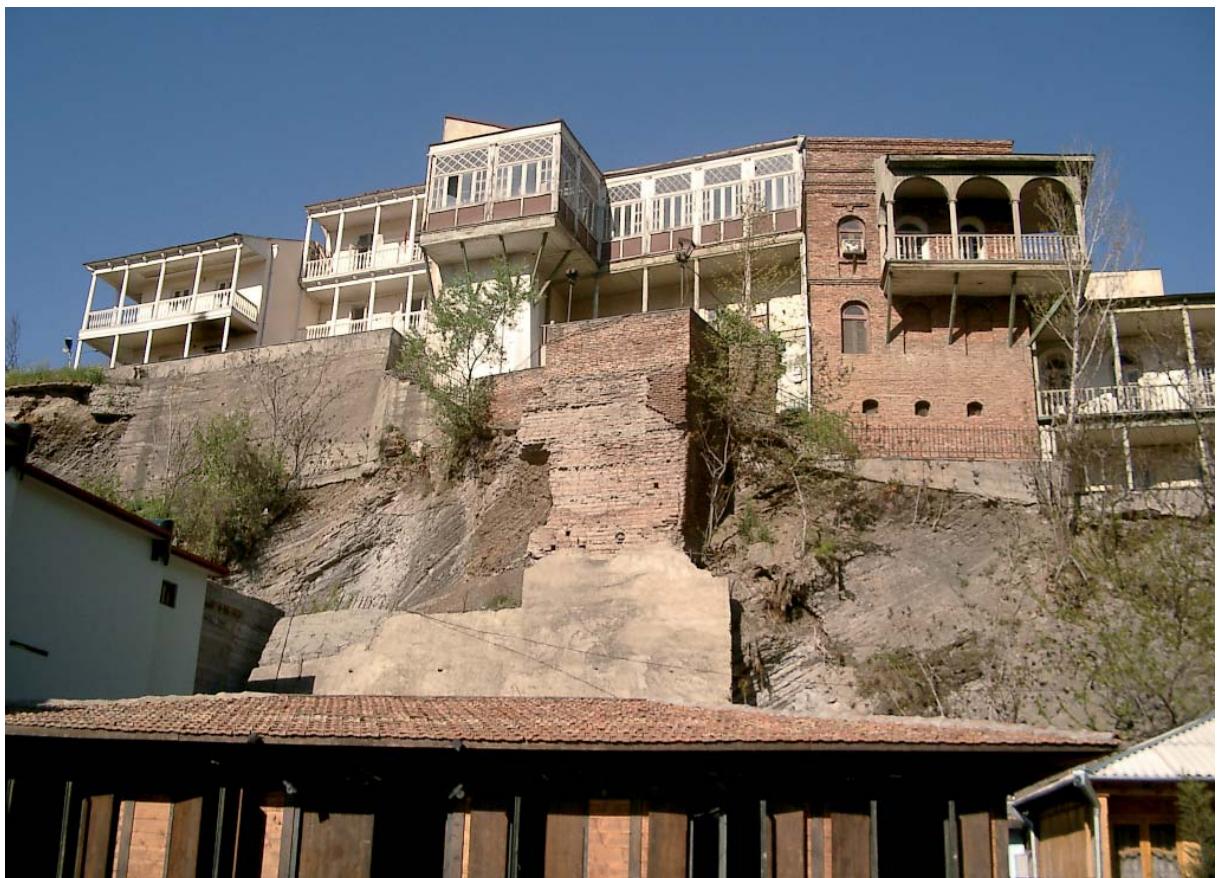


Bild 70: Markante Architektur auf der Felswand, die den Stadtteil Avlabari topographisch vom Mtkvari trennt, 2005

Die heute noch gerne als Beispiel für gute Altstadtsanierung gezeigte Bebauung entlang der Barataschwili-Straße - entstanden ca. 1979/80 auf der Linie der alten Stadtmauer - sind Neubauten, die es in dieser Form nie gab, aber vom Stil der Altstadt gut an dieser Stelle passen. Auch die Bebauung von klassischen Baulücken muss kritisch gesehen werden. Zwar bemühte man sich, dass sich die neue Bebauung in die alte Struktur einfügte, aber die Ergebnisse waren nicht immer überzeugend. So entstand unter dem Architekten Kuteladse in der Lezeliidse-Straße eine Zahnnarzpolitiklinik, die als Fremdkörper wirkt.

Interessant ist, dass die zaristische Stadt, die in den Jahren 1801-1918 entstand, als Altstadt nicht anerkannt wurde. Folglich war der Umgang mit diesen Strukturen nicht besonders sensibel. Es gab von Seiten des Projektierungsinstituts Kalakprojekti, namentlich von dem heute noch aktiven Stadtplaner, Herrn Giwi Schawdia ernsthafte Überlegungen in die regelhaften Blockstrukturen, so z.B. im Bereich des Agmaschenebeli-Prospektes, Hochhäuser ähnlich dem Vorbild des damals dort neu gebauten Institutes Kalakprojekti zu setzen¹⁸³.

Von Rietdorf¹⁸⁴ wird auch erwähnt, dass in den Städten Kutaisi, Gori und Telawi komplexe Rekonstruktionen durchgeführt wurden. Obwohl der Verfasser die Städte Kutaisi und vor allem Gori kennt, so müssen auch diese Aussagen stark reduziert werden, da sich Sanierungsmaßnahmen in den Stadtzentren nur auf Einzelobjekte (Repräsentations-Kulturbauten) beschränkten, nicht aber den Profanbau umfassten.

Die Beschäftigung mit der Stadterhaltung stellt Mitte der 70er Jahre eine neue Strategie in der sowjetischen Stadtplanung dar. Dabei kann natürlich diese Bewusstseinsänderung nicht lösgelöst von Entwicklungen in ganz Europa gesehen werden. Denn auch in Westeuropa begann erst Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre eine Debatte über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten der Stadtsanierung. In Deutschland wurde mit dem Erlass des Städtebauförderungsgesetzes im Jahr 1971 eine neue instrumentelle Grundlage geschaffen. In den ersten Jahren stand allerdings die Stadtsanierung in Westdeutschland vielfach unter der Prämisse des Stadtneuaufbaus und weniger unter dem Ziel der Stadterhaltung. Flächenhafter Abriss von Altbausubstanz, Neuaufbau in moderner Formensprache und Anlage von neuen Ringstraßen um die Innenstädte bestimmte die Leitrichtung städtebaulicher Sanierungskonzepte.

Mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr (1975), an denen sich auch osteuropäische Staaten (z.B. Rumänien, Ungarn) beteiligten, fand auf breiterer Front eine Sensibilisierung für die Stadterhaltung und Sanierung statt. Ende der 80er Jahre erließen z.B. die alten Bundesländer von Deutschland Denkmalschutzgesetze¹⁸⁵.

In Georgien wurde im Jahr 1999 ein eigenes Denkmalschutzgesetz verabschiedet, das aber unter den bisherigen sozioökonomischen Bedingungen kaum zum Erhalt der alten Gebäude beitragen konnte.

183 Experteninterview mit Herrn Bakradze am 20/12/2004

184 Rietdorf in Architektur (Berlin), Jahrgang 37 (1988), Nr. 5, S. 29

185 Z.B. Denkmalschutz- und -pflegegesetz von Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1978

2.9 Fazit Teil B

Die flächige Urbanisierung des Landes i.V. mit dem Ausbau der Produktion war das Hauptelement der Raumentwicklung in der ehemaligen UdSSR. Dementsprechend bestanden umfangreiche Methoden in der Stadtplanung im Hinblick auf die großzügige Erweiterung von Städten sowie zur Neugründung von Städten und der damit verknüpften Aufgabe, die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Erholung optimal zu organisieren.

In Georgien wurde nur die größere Stadt Rustavi (im Jahr 2005: ca. 115.000 EW) mit einem großen Stahlwerk gegründet. Die wenigen anderen Neugründungen sind in Georgien unbedeutend.

Vor allem der schnelle und in der Qualität minderwertige Bau von Wohnsiedlungen unterschiedlicher Kategorie ab Mitte der 50er Jahre standen bei Siedlungserweiterungen im Vordergrund. Gebaut wurde nach technischen und gestalterischen Einheitsschemen. Bauliche und gestalterische Kreativität im Städtebau reduzierte sich auf regionales Schmuckwerk. Bei der Standortauswahl für neue Siedlungen als auch der räumlichen Anordnung der Gebäude waren marktwirtschaftliche Kriterien für eine effiziente Bodenausnutzung ohne Bedeutung. Zwar gab es städtebauliche Parameter für vertikale und horizontale Dichten (GRZ, GFZ), aber deren Handhabung gestaltete sich wegen einer fehlenden Parzellierung schwierig. Generell hatte dies zur Folge, dass die Siedlungen wenig kompakt waren und innerhalb der Siedlungen flächenintensiv entwickelt wurde.

Der Bau von Wohnfolgeeinrichtungen wurde nicht oder nur unvollständig ausgeführt.

Die gesamten städtebaulichen Investitionen orientierten sich einzig und allein an einer optimalen volkswirtschaftlichen Bilanz.

Der Bestand – insbesondere der historische Kern einer Stadt – wurde nicht gepflegt oder zugunsten einer uniformen, aber wirtschaftlicheren Neubebauung beseitigt. Die Altstadt von Tbilisi konnte dank des massiven Widerstandes der Bevölkerung vor dem Abriss Ende der 70er Jahre gerettet werden.

Aber sowohl die schlechte Qualität der Neubauten als auch die extreme Vernachlässigung des (historischen) Altbestandes haben dazu geführt, dass heute die meisten Städte und Siedlungen komplett Sanierungsfälle darstellen und über ein großes Nachverdichtungspotenzial verfügen.

So hat zwar die Altstadt von Tbilisi die Abrisspläne der Sowjets überlebt, aber Erdbeben und fehlende Unterhaltung haben viele Gebäude zu unbewohnbaren, abrissreifen Ruinen werden lassen. Hier ist der Städtebau gefordert, im Dialog mit den wenigen, sanierungsfähigen Gebäuden alternative Leitlinien für die bauliche und gestalterische Weiterentwicklung zu formulieren. Die Gewinnmaximierung der privaten Investoren sowie fehlende staatliche Förderprogramme erschweren aber die Umsetzung behutsamer Lösungen gewaltig.

C. Die Generalbebauungsplanung in der frühen Sowjetunion

2.10 Die Bedeutung des Generalplans für den Städtebau

2.10.1 Entwicklung und allgemeine Bedeutung

Der Generalplan, der seit den 30er Jahren das wesentliche Instrument zur Entwicklung der Städte war, wurde in den Ausführungen über die Stadtplanung in der UdSSR zuvor integriert behandelt. Im nachfolgenden soll auf den Generalplan deshalb nochmals etwas näher eingegangen werden, weil auch heute in Georgien dieses komplexe Planungsinstrument – zumindestens hinsichtlich der Begrifflichkeit - zur ganzheitlichen Entwicklung der Städte nicht abgelegt wurde. Daraus resultiert die höchst schwierige Aufgabe mit alten Begriffen, die aus der sowjetischen Zeit inhaltlich und methodisch klar belegt waren, neuen Anforderungen gerecht zu werden.

Aus diesem Grund werden diese alten Inhalte, Methoden und Wirkungsweisen des Generalplans in Kurzform dargestellt. Ziel dieser Untersuchung ist die Darlegung von Diskrepanzen zwischen den alten Prinzipien dieses Generalplans und den neuen Anforderungen an ein Stadtentwicklungsinstrument, das die gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen für den Städtebau erfüllt.

Dabei werden die letzten beiden Dekaden von der UdSSR zugrunde gelegt.

Glasyrin¹⁸⁶ schreibt 1975, dass der Generalplan, den es für fast alle Städte der ehemaligen UdSSR gab, faktisch nichts anderes ist, als ein technischer Plan zur Verwirklichung sozialökonomischer Programme innerhalb eines Perspektivzeitraums von 15 bis 20 Jahren. Diese Haltung zur Rolle des Generalplans bekräftigt er auch dadurch, in dem er bemängelt, dass sich seiner zentralen Aufgabe nicht im erforderlichen Maß angenommen wird, nämlich zu begreifen, dass die Stadt als Ganzes eine Art volkseigener Betrieb ist – mit Produzent und Konsument.

Usanow¹⁸⁷ stellte 1979 fest, dass im System der sowjetischen staatlichen Planung, die das aktive Instrument zur Steuerung der komplizierten Gesellschaftlichen Prozesse ist, den Generalplänen zur Entwicklung der Städte eine sehr große Bedeutung zukommt.

Der Generalplan sollte zur optimalen Planung und Umsetzung der Stadt als komplexe „Produktionsmaschine“¹⁸⁸ beitragen.

Aus diesem Grund seien hohe Anforderungen bei der Erarbeitung dieser Pläne zu stellen, da vom Niveau der Städtebautechnik der Erfolg bei der Verwirklichung der vorgesehenen sozialökonomischen Programme abhängt. Die sorgfältige und allseitig fundierte Ausarbeitung und die anschließende Realisierung des Generalplans sollte zur Lösung sozialökonomischer Aufgaben wesentlich beitragen.

Weiter berichtet Glasyrin, dass aus einer Reihe von Gründen viele dieser Pläne die Komplexentwicklung der Städte noch nicht in vollem Umfang gewährleisten. Zu diesen Gründen nennt er:

- die unzureichende Abschätzung der ökonomischen Möglichkeiten mit den realen Perspektiven der Entwicklung der Industriebetriebe sowie die Beachtung der Fortschritte im Bauwesen sowie

¹⁸⁶ Glasyrin in Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1975), Nr. 12, S. 710

¹⁸⁷ Usanow in Architektur der DDR, Jahrgang 28 (1979), Nr. 5, S. 276

¹⁸⁸ Die Produktion steht hier im erweiterten Sinne auch für Wissenschafts-/Rüstungsstädte oder Kurorte

- die schwankende Qualität bei der Erarbeitung durch teilweise unterschiedliche Arbeitsweisen sowie Zusammensetzung des Planungsstabes

Als ein Problem wird herausgestellt, dass es keine verlässlichen Methoden gäbe, um die zukünftigen sozialökonomischen Folgen von heute getroffenen technischen Entscheidungen abzuschätzen oder besser sogar genau berechnen zu können. Mit anderen Worten war damit gemeint, dass es bei der Planung bestimmter städtebaulicher Maßnahmen nicht möglich war, genau vorauszusagen, ob die Stadt bzw. die Menschen nach Planverwirklichung genau so funktionieren werden, wie es die Planung zu einem festen Zeitpunkt vorsah.

Hier wird ein spannendes Themenfeld aufgeworfen und zwar die Frage, ob ein Generalplan den sich ändernden Bedürfnissen (wirtschaftlich/sozial) ständig angepasst werden (flexibel) oder mehr unveränderbare Vorgabe sein soll (starr).

Diese Frage wird nicht eindeutig beantwortet, aber das Festhalten an einmal erstellten Vorgaben wird eher als Herausforderung zur Verbesserung der Planungsmethoden verstanden. „Generalpläne, die die Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung von Städten von vornherein berücksichtigen, bedürfen keiner ständigen Überarbeitung“¹⁸⁹. Usanow¹⁹⁰ sah dies anders und schreibt, dass ein Generalplan erst dann zum schöpferischen Instrument und somit nicht zum toten Dogma wird, wenn er ausreichend flexibel bleibt und hellhörig auf die Forderungen des Lebens reagiert.

Mit den Gesetzmäßigkeiten meint Glasyrin, dass sich das Grundnetz einer Stadt mit der Zeit (insbesondere Erschließungssystem) kaum ändert, wohl aber ihre Bebauung.

Diese Aussage dürfte wohl eher auf den „kapitalistischen“ Städtebau zutreffen, wo durch öffentliche und privat gefestigte Besitzverhältnisse die Grundstruktur einer Stadt nur äußerst schwer veränderbar ist. Dies war - neben der unterirdischen Infrastruktur in den Straßen - z.B. in Deutschland der Hauptgrund, warum die nach dem zweiten Weltkrieg stark zerstörten Städte wieder auf dem gleichen Stadtgrundriss aufgebaut wurden.¹⁹¹ Denn im Gegensatz zu den o.g. Aussagen sahen die Generalpläne von Tbilisi (1970) und Kutaisi (1975) eine deutliche Veränderung der Stadtstruktur mit stark flächigen Eingriffen vor. Aus der Bandstadt Tbilisi hätte durch eine große Entwicklungsachse Richtung Tbiliser Meer eine kompakte Flächenstadt werden sollen und Kutaisi sollte durch neue Achsen und Abriss von großen Teilen der Altstadt das enorme Wachstum gewährleisten. In beiden Städten wurden glücklicherweise nur sehr wenige Fragmente realisiert.

Die Umsetzung der Generalpläne blieb in der Regel ohnehin weit hinter den Planungsforderungen zurück. Aus diesem Grund fordert auch Glasyrin, dass es sehr wichtig sei, den Generalplan nicht nur einwandfrei auszuarbeiten, sondern ihn auch genau, streng und folgerichtig zu verwirklichen. Weiter stellt er fest, dass einer solchen folgerichtigen Ausführung einige Unzulänglichkeiten ökonomischen und organisatorischen Charakters¹⁹² im Wege stehen.

Aus heutiger Sicht waren dies keine „kleinen“ Unzulänglichkeiten, sondern es war städtebaulicher Größenwahn, der mit der erbrachten Wirtschaftsleistung einfach nicht zu finanzieren, mit den komplizierten Entscheidungsstrukturen bei Investitionen nicht zu managen und sozial nicht durchzusetzen war.

189 Glasyrin in Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1975), Nr. 12, S. 710

190 Usanow in Architektur der DDR, Jahrgang 28 (1979), Nr. 5, S. 276

191 Reinborn, Seite 177

192 Fehlende Abstimmungen z.B. bei der Errichtung von Produktionsstätten führten dazu, dass Betriebe nur unvollständig oder nicht effektiv arbeiteten oder bei den neuen Stadtgründungen im Ob-Erdölgebiet in Sibirien der Wohnbau durch Mängel bei der Bauindustrie zurückblieb, vgl. Glasyrin in Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1975), Heft Nr. 12, S. 711

Folglich galt der Erforschung der Reserven und Faktoren, die zur Steigerung der Arbeitsproduktivität genutzt werden konnten, wozu auch die Ausarbeitung der Generalpläne gehörte, große Aufmerksamkeit. In der Planungspraxis hatte man sich darauf eingestellt, dass die Anzahl der Produktionsarbeiter als maßgeblicher Faktor zur Bestimmung der Stadtstruktur angesehen wurde (ohne Beachtung der Anzahl der Personen im nicht produktiven Bereich, wie Versorgung/Dienstleistung). Die Stadtstruktur entstand folglich durch die planmäßige Verteilung der Produktionsstätten bzw. gesondert zugewiesener Funktionen (u.a. Wissenschaftsstätte, Kurorte).

2.10.2 Forschung auf dem Gebiet der Generalplanung in der UdSSR und DDR

In den 70er Jahren beschäftigte sich die Forschung mit theoretischen Erkenntnissen zu den Gesetzmäßigkeiten der Stadtentwicklung. So gab es eine wissenschaftliche Zusammenarbeit von 1973-1976 zwischen der UdSSR und der DDR zum Thema „Mathematische Modellierung und Methoden der Lösung von Komplexaufgaben der städtebaulichen Planung“. Aus einem zusammenfassenden Bericht¹⁹³ sollen die wesentlichen Ergebnisse, die überwiegend heute noch das Gedankengut und die Planungsphilosophie auch georgischer Planer prägen, dargelegt werden.

Die Versuche komplexe Aufgaben der städtebaulichen Planung mathematisch zu modellieren, ergaben überwiegend unbefriedigende Aussagen für die Planungspraxis¹⁹⁴.

Aus einem Prozessablauf, der 1975 unter Auswertung von Erfahrungen aus der Sowjetunion für die Generalbebauungsplanung in der DDR erstellt wurde, werden die einzelnen Schritte erkennbar.

Dabei gleicht der eigentliche Planungsvorgang mit den Schritten Bestandserfassung, Analyse, städtebauliche Zielvorstellung über Entwicklungsvarianten bis hin zum eigentlichen Planwerk durchaus einem klassischen städtebaulichen Planungsprozess in Deutschland, wie z.B. der formellen Flächennutzungsplanung. Gravierende Unterschiede liegen jedoch in der systembedingten, vollkommen fehlenden Bürgerbeteiligung sowie der Beteiligung dezentral organisierter Träger öffentlicher Belange. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist, dass der Generalbebauungsplan im Gegensatz zum Flächennutzungsplan konkrete Vorgaben für die Umsetzungsphase macht. Die Ausarbeitung einer Realisierungskonzeption enthielt z.B. Art, Umfang und Realisierungszeitraum der städtebaulichen Maßnahmen und Einsatz der dazu erforderlichen Baumittel sowie die Termine der Investitionsvorbereitung.¹⁹⁵

Bemerkenswert ist die Aussage, dass die Stadtstruktur in der DDR nicht im wesentlichen durch Sollwerte bezüglich Einwohnerzahl oder Betriebe bestimmt wurde. Die städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten sollten vor allem aus der Bewertung folgender Kriterien abgeleitet werden¹⁹⁶:

- Natürliche Ressourcen der Plangebiete, wie Flächenangebot, Landschaftsstruktur und Ökologie und
- Ausbaufähigkeit und Belastbarkeit der Infrastruktur, wie Verkehrssysteme und technische Infrastruktur.

¹⁹³ Bauakademie der DDR, Bauforschung-Baupraxis, hier: Generalbebauungsplanung Mathematische Methoden, Heft 20, Berlin 1978

¹⁹⁴ Beutel in Bauakademie der DDR, S. 13

¹⁹⁵ Beutel in Bauakademie der DDR, S. 17

¹⁹⁶ Beutel in Bauakademie der DDR, S. 17

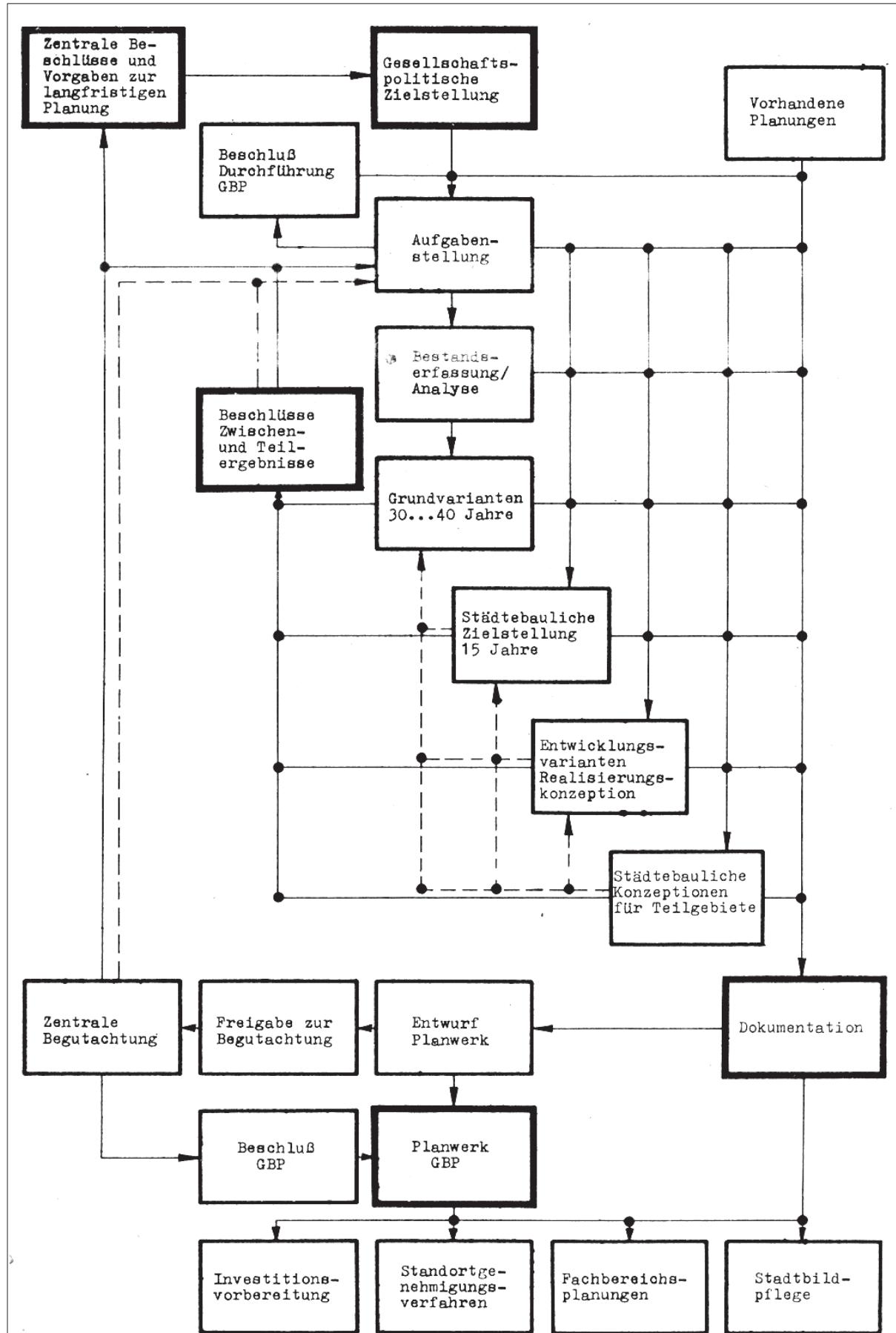


Abb. 17: Prozessablauf der Generalbebauungsplanung
Quelle: Beutel in Bauakademie der DDR; S. 14

2.10.3 Prinzipien der Bestandsaufnahme und Datenerfassung

Der Drang zu einer vollständigen Datenerfassung, wie es für den sozialistischen Überwachungsstaat kennzeichnend war, durchzog auch die Generalbebauungsplanung bzw. Generalplanung.

Am Beispiel des Bereiches Wohnungsbau und Bevölkerungsentwicklung soll dies kurz geschildert werden. So wurden u.a. erfasst¹⁹⁷:

a) Wohngebäude

- Lage der Gebäude
- Baulicher Zustand aller Wohngebäude
- Anzahl der Geschosse
- Alter der Gebäude
- Sanitäre Ausstattung
- Wohnungsgrößen, Bruttogeschossfläche
- Bebauungsdichten

b) Einwohnerverteilung

- Anzahl der Einwohner nach Geschlecht, Altersgruppen und Bildung
- Anzahl der Haushalte nach Haushaltsgrößengruppen
- Durchschnittliche Wohnraumbelegung in EW je Wohnung und Haushalte je Wohnung
- Durchschnittlicher Anteil Wohnfläche je Einwohner
- Durchschnittliche Belegungsdichte der Wohnungen

Aus diesen Daten und Zahlen wurde letztendlich „versucht“ mittels mathematischer Formeln und EDV den genauen Bedarf an Neubau, Renovierung oder Umstrukturierung i.V. mit der zeitlichen und räumlichen Verteilung der Bevölkerung zu bestimmen¹⁹⁸.

Ziel dieses sozialistischen Städtebaus war es möglichst gleichwertige baulich-räumliche Bedingungen in allen Teilgebieten der Stadt zu schaffen.

Bei diesen Verfahren wurde auch davon ausgegangen, dass der Mietpreis unter sozialistischen Bedingungen keinen relevanten Einfluss auf die Wahl der Wohnung durch den Wohnungssuchenden hat¹⁹⁹, da es keinen (freien) Wohnungsmarkt gab.

Solche Analyse- und Verfahrensmethoden (mathematische Simulationen) wurden auch bezüglich anderen Wechselwirkungen in einer Stadt angestellt, wie z.B. der Erforschung der funktionsbedingten Wechselbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Einrichtungen und den Wohn- und Arbeitsstätten²⁰⁰. Im Grunde war man der Überzeugung mit den entsprechenden Methoden und technischer Ausrüstung die Entwicklung einer Stadt optimal planen zu können.

So berichtet Avdotin²⁰¹ voller Stolz, dass bereits 1967 mit der Entwicklung eines automatisierten Systems bei der Projektierung von Bauten begonnen wurde. Dieses System umfasst hierarchisch die Ebenen Region, Stadt, Baugebiet, Wohn-/Industriegebäude und Baukonstruktion. Im Gegensatz zur spontanen Entwicklung kapitalistischer Städte, die unerwünschte Folgen nach sich zieht, stellt der Städtebau in der Sowjetunion wissenschaftlich begründete Methoden der Entwicklung und planmäßigen Ansiedlung der Bevölkerung gegenüber, so Avdotin. Dennoch sind nach seiner Meinung vor allem die Probleme des komplexen Denkens und Planens bei der Stadtentwicklung zu lösen. Denn

197 Beutel in Bauakademie der DDR, S. 18-19

198 Vgl. dazu Hillebrecht/Böttcher in Bauakademie der DDR, S. 25 ff.

199 Böttcher in Bauakademie der DDR, S. 40

200 Thurmann in Bauakademie der DDR, S. 48 ff.

201 Avdotin in Bauakademie der DDR, S. 57 ff.

es gäbe – und dies wäre gut – sehr viele Spezialisten (Fachplaner), aber kaum Erfahrungen in der komplexen Planung, d.h. der Zusammenführung von Einzelbausteinen. Dies führe zu folgenden Nachteilen:

- Ungenügende Beachtung von Wechselbeziehungen und gegenseitige Abstimmung zwischen den einzelnen Fachgebieten
- Fehlen von komplexen Kriterien zur Findung und Bewertung optimaler Lösungen und
- Unzureichend komplexe Vorstellungen über die Stadt

2.10.4 Mathematische Modelle zur optimalen Organisation der Stadt

Es bestand die Überzeugung mit einem mathematischen Modell eine gute horizontale Verknüpfung von sechs wichtigen Fachaufgaben (Territorium, ingenieurtechnische Versorgungsanlagen, Industrie, Wohnen sowie Bereiche der kulturellen und materiellen Versorgung) zu gewährleisten. Dadurch sollte eine optimale funktionelle Gliederung des städtischen Territoriums möglich werden. Die Grundidee bestand darin, durch die Verteilung und Abgrenzung der Hauptfunktionszonen (Industriezone, Wohnzone, Erholungszone, Stadtzentrum) die städtischen Funktionen nach dem Kriterium des Kostenminimums (Erschließung) zu organisieren und zu verknüpfen.

Eigentlich war dies eine Reaktion auf die Kritik des Leitbildes der aufgelockerten und gegliederten Stadt (Funktionstrennung). Auf der einen Seite sollte am Prinzip der generellen Funktionsteilung festgehalten werden, auf der anderen Seite die Anordnung von Funktionen zur Verbesserung des Zeit-Wege-Faktors optimiert werden.

So beschäftigte sich auch Abramovic²⁰² mit einem mathematischen Modell der optimalen Standortverteilung von Funktionen im Generalbebauungsplan einer Stadt. So sei ein natürliches Kriterium mit eindeutig städtebaulichem Charakter die Minimierung der Gesamtzeitaufwendungen der werktätigen Bevölkerung für die Arbeitswege²⁰³. Daher interessierte die Städtebauer die Anordnung der Wohnstandorte mit dem Ziel des minimalen Zeitaufwandes für Arbeitswege.

Diese Planungsauffassung erklärt, warum viele Städte durch zahlreiche Gemengelagen geprägt sind oder Altbauquartiere mit geringer Baudichte abgerissen und durch vielgeschossige Bauten ersetzt wurden, um die Zuordnung der Bevölkerung zu zentralen Einrichtungen zu verbessern.

Die unmittelbaren Nachbarschaften zwischen stark emittierender Industrie und Wohnsiedlungen sind auch in Tbilisi, Kutaisi und m.E. Gori vorzufinden.

Auf den ersten Blick nicht ganz verständlich ist die Diskrepanz zwischen der Forderung einer Stadt der kurzen Wege und die von mir in der Realität festgestellte Flächenverschwendungen - gerade in der Hauptstadt Tbilisi mit der Folge einer großen räumlichen Ausdehnung, einer teilweise dispers verteilten Bebauung mit größeren dazwischenliegenden Brachflächen. Wenn man aber bedenkt, dass generell geplant war, diese heute unbesetzten (Brach)Flächen mit Wohnfolgeeinrichtungen (Versorgung, Kultur, Sport etc.) sowie teilweise auch weiteren Fabriken zu bebauen, so erklärt dies m.E. die strukturelle Anordnung.

Insgesamt scheiterten die Versuche, die Entwicklung einer Stadt vollständig in mathematische Formeln zu gießen. Dazu Avdotin: „Es tritt immer klarer hervor, dass mathematische Methoden allein in der Planung und Projektierung und in wissenschaftlichen Untersuchungen diejenigen Probleme, die vor der Städtebauforschung insgesamt stehen, nicht lösen können.“²⁰⁴

202 Abramovic in Bauakademie der DDR, S. 67 ff., Anmerkung: die dort angegebenen Formeln sind für einen Planer nicht nachvollziehbar

203 Zu den Arbeitswegen dürften auch Versorgungsgänge gezählt haben

204 Avdotin in Bauakademie der DDR, S. 64

Während des Arbeitseinsatzes in Georgien konnte immer wieder festgestellt werden, dass nach wie vor ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Aufstellung solcher standardisierter „Rezepturen“ zur Lösung städtebaulicher Aufgaben gewünscht wird.

Denn im Gegensatz zur Anwendung verbal-argumentativer Ansätze, die z.T. auf persönliches Beurteilungsvermögen beruhen, ist mit der Anwendung von allgemein anerkannten Formeln eine Sicherheit verbunden, die Personen bzw. Sachverhalte nach Außen kaum angreifbar machen. Diese Haltung, d.h. nach Möglichkeit keine Verantwortung und spätere Rechenschaft für gesellschaftliche Aufgaben übernehmen zu wollen, wird durch eine Abhandlung über die georgische Mentalität (Punkt 3.3) bekräftigt.

2.10.5 Kosten als Determinanten des Städtebaus

Ein grundlegendes Prinzip bei der Ausarbeitung von Generalplänen für Städte ist nach Avdotin²⁰⁵ die Planung von Varianten, die sodann einer komplexen Bewertung (Kriterien, Kennzahlen) zu unterziehen sind, um die relativ beste Variante zu erhalten. Das Problem sei nur, dass keine Gewissheit besteht, ob unter dieser begrenzten Anzahl an Varianten auch wirklich die optimale Lösung erfasst wurde. Die Entwicklung von Varianten diente fast ausschließlich dazu eine ökonomische Lösung zu finden. Diese drückte sich auch in den ökonomisch orientierten Bewertungskriterien aus. So wurde der Bewertungsfaktor eines Neubau-Standortes in Rubel/ha angegeben und zeigte, um wie viel die gesamtstädtischen Kosten bei Verringerung bzw. Vergrößerung der Baugebietsfläche um 1 ha zunehmen bzw. abnehmen. Der Bewertungsfaktor für Altbausubstanz wurde in Rubel/qm angegeben und belegte, um wie viel die gesamtstädtischen Kosten bei Verringerung bzw. Vergrößerung des Umfangs der durch Rekonstruktion zu erhaltenen Bausubstanz um 1 qm Wohnfläche steigen bzw. sinken.

Die Kosten konnten also durch folgende Festlegungen insgesamt gesenkt bzw. beeinflusst werden:

Möglichst keine Renovierung von Altbausubstanz, d.h. Nutzung der Wohngebäude bis an die Grenze der Bewohnbarkeit und Steuerung des Umfangs der Neubautätigkeit.

Gerade diese materielle Einstellung im Umgang mit der Altbausubstanz führte in allen Städten, die vom Verfasser in Georgien besucht wurden (u.a. Tbilisi, Kutaisi, Gori, Signaghi, Telawi, Bolnisi) zu einer starken Verwahrlosung oder einem Verfall.

Abramovic²⁰⁶ stellt fest, dass „je geringer die künftigen Aufwendungen, desto wertvoller ist der Standort, je größer die bereits am Standort getätigten Investitionen, desto mehr Wert gewinnt er für die nachfolgende Bebauung. Die Bewertung von Standorten nach den anstehenden Kosten für die Errichtung von Wohnbauten gibt aber nicht immer ihren tatsächlichen Wert an. Es kann sein, dass der Abriss von Altbausubstanz an einem Standort bezüglich der städtischen Gesamtkosten (Gesamtbilanz) günstiger ist als deren Erhaltung, obwohl die standortbezogenen Kosten im letzteren Fall geringer sind. Ein anderes Beispiel: Die Bebauung eines günstig gelegenen Standortes mit Hochhäusern ist aus gesamtstädtischer Sicht günstiger als eine 5-geschossige Bebauung, obwohl im ersten Fall die standortbezogenen Kosten höher liegen.“

205 Avdotin in Bauakademie der DDR, S. 58

206 Abramovic in Bauakademie der DDR, S. 78

2.10.6 Überblick: Generalbebauungsplanung in den georgischen Städten Tbilisi - Kutaisi, Gori und Signagi

Tbilisi

Der erste Generalplan für die Stadt Tbilisi wurde im Jahr 1934 aufgestellt. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Stadt 405.000 EW. Mit der Aufstellung des zweiten Generalplans im Jahr 1950 – die Stadt zählte 525.000 EW – wurde das Flächenwachstum gesteigert. Als im Jahr 1970 der noch heute gültige Generalplan in Kraft trat, hatte die Stadt bereits 863.000 EW. Damit wuchs während dieses Zeitraumes die Bevölkerung in der Stadt um durchschnittlich rund 17.000 EW pro Jahr.

Nachfolgend wird der Generalplan aus dem Jahr 1970 kurz von der Entstehung bis zur Umsetzung skizziert.²⁰⁷

Generalplan aus dem Jahr 1970

Der Auftraggeber für die Generalplanung war Gostroj der georgischen SSR und die Stadt Tbilisi (hier: Aghmastkom²⁰⁸: entspricht kommunales Exekutivkomitee zur Umsetzung der Anweisung vom Ministerrat). Aghmastkom heißt in russisch Ispolkom. Im Aghmastkom von Tbilisi arbeiteten ca. 250 Personen. Jeder Stadtbezirk hatte ein eigenes Aghmastkom als Filiale der Stadt.

Das staatliche Projektierungsinstitut „Kalakprojekti“, das heute als Aktiengesellschaft weiter besteht, war zuständig für die materielle Erstellung des Generalplans aus dem Jahr 1970. Die Aufgabenstellung für die Erfüllung der Leistungen wurde vom georgischen Gostroj und Aghmastkom der Stadt Tbilisi im Jahr 1965 verfasst.

Vom Gosplan der UdSSR wurden dazu folgende grobe Leitlinien vorgegeben:

- Die Einwohnerzahl ist bis zum Jahr 2000 auf 1,2 Mio. zu erhöhen.
- Die Anzahl der Industriebetriebe in der Stadt sind zur Verbesserung der ökologischen Situation und zugunsten einer Erhöhung des Anteils der Dienstleistung und Wissenschaftseinrichtungen zu reduzieren. Diese Industriebetriebe sollten u.a. nach Kutaisi zur Stärkung der funktionalen Bedeutung verlagert werden.

Diese übergeordneten Vorgaben wurden vom georgischen Gosplan aufgegriffen und weiter differenziert: So sollten ca. 70 Industriebetriebe ausgelagert werden. Bis zum Jahr 1980 sollte jeder Person 12 qm und bis zum Jahr 2000 jeder Person 15 qm Wohnraum zur Verfügung stehen.²⁰⁹ Es war die Aufgabe von Tbiliser Baukombinaten den Großteil der dafür notwendigen Bauleistungen zu erledigen. In Verbindung mit dem Nachholbedarf wurden anfänglich Bauleistungsvorgaben von über einer halben Millionen neu zu erstellenden Wohnflächen pro Jahr errechnet.

207 Informationen aus mehreren Expertengesprächen mit Herrn P. Dzindzibadze, u.a. im Juli 2004

z208 Anmerkung: Aghmastkom entsprach ungefähr der heutigen Stadtverwaltung (Munizipalität), bestehend u. a. aus einem Hauptarchitektenausschuss, deren Vorsitzender der Chefarchitekt war sowie einer Abteilung für Kapitalbau. Aghmastkom gründete Kalakprojekti als eigenes Planungsinstitut (entspricht m. E. einem Stadtplanungsamt). Kalakprojekti erhielt Aufträge von der Abteilung für Kapitalbau. Das für Planung und Bau erforderliche Budget erhielt die Stadt nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel von Gosplan. Die von Kalakprojekti bearbeiteten Projekte mussten mit dem georgischen Gostroj sowie mit Hauptarchitektenausschuss abgestimmt werden. Bei Projekten größer als 3 Mio. Rubel musste das Gostroj von UdSSR bestätigen, (gemäß Experteninterviews mit Paul Dzindzibadze und Zurab Nemsadze).

209 Dieser Wert bezog sich auf den einer Person persönlich zustehenden Wohnraum ohne Gemeinschaftsräume



Karte 26: Planzeichnung des Generalplans der Stadt Tbilisi von 1970, Quelle: SAB (Stadtplanungsamt) Tbilisi

Umsetzung der Ziele im Generalplan von 1970

An der eigentlichen Erstellung des Generalplans wurde 4 Jahre, in der Zeit von 1966 – 1970, gearbeitet.²¹⁰ Er wurde 1970 vom georgischen Ministerrat bestätigt.

Der Generalplan verfolgte das Ziel der kompakten Stadt. Aus einer langgestreckten, mehr bandförmig organisierten Stadt sollte eine flächige kompakte Stadt (Planfigur) entstehen. Dazu war beabsichtigt, insbesondere im Norden und Osten der Stadt neue Großsiedlungen (Wohnkomplexe, Wohngebiete) zu errichten.

Den größten Eingriff in die vorhandene Stadtstruktur war die Planung einer neuen großen Achse vom Fluss Mktvari Richtung Tbiliser Meer (Höhenunterschied ca. 100 Meter). Diese Achse sollte als ein neues Zentrum, u.a. auch für Freizeitfunktionen, ausgebildet und das Tbiliser Meer Mittelpunkt für Freizeit und Erholung sowie flächig umsiedelt werden. Die Konsequenzen für die Umsetzung der Planung waren sowohl ökonomisch als auch stadtstrukturell bzw. soziologisch enorm. Große besiedelte Areale hätten dazu beseitigt und vollkommen neu definiert werden müssen.

Für die Neubauung wurden im Generalplan Höhe und Form der Gebäude festgelegt:
bis 1986 : 65 % der Gebäude mit 9 Geschossen und
ab 1986: Neubauten mit 16 Geschossen

²¹⁰ Dieser Generalplan wurde im wesentlichen verfasst von Herrn Giwi Schawdia und Herrn Jondo Dschibiladze (staatliches Projektierungsinstitut Kalakprojekti, Tbilisi)

Ein wichtiger Aspekt betraf Aussagen zur Umsetzung der Generalplanung. So wurden z.B. Kostenbilanzen für den Bau der neu anzulegenden Straßen erstellt, d.h. Zusammenstellung der Kosten für Materialeinsatz, Erdbewegungen etc., ebenso wurde die technische Infrastruktur sehr genau und minuziös geplant und kalkuliert.

Während die Kosten für die erstmalige Herstellung ein wichtiger Teil waren, wurden Ausgaben für laufende Unterhaltung nicht berücksichtigt.

Für die Umsetzung der Maßnahmen wurden entsprechend Gelder zur Verfügung gestellt. Für den Bau von staatlich wichtigen Gebäude (z.B. Architekturhaus!) kam das Geld direkt von Moskau. Für profane Bauten (vor allem Wohnungsbau, Fabriken usw.) wurde das Geld aus dem georgischen Budget zur Verfügung gestellt. Die Mittelverwendung kontrollierte das georgische Gosplan.

Wettbewerbe zur Konkretisierung der Planungen im Generalplan

Auf der Grundlage dieses Generalplanes, der eine komplette neue Zentrumsachse Richtung Tbiliser Meer vorsah, wurde im Jahr 1972 unionsweit ein zweistufiger Wettbewerb²¹¹ ausgeschrieben. Gegenstand des Wettbewerbs war, diese Zentrumsachse näher auszuformulieren. Dabei ging es nicht nur um diese neu geplante Achse von Agmaschenebelstraße Richtung Tbiliser Meer, sondern es ging allgemein um die Ausformulierung des Zentrums. In der ersten Stufe wurde eine Detailplanung²¹² im Maßstab 1:2000²¹³ gefordert. Inhalte dieser Detailplanung waren die Festlegung der Dimensionen von Straßenräumen, von Baufluchten und der Grundorganisation der Baukörper. Danach folgte eine zweite Stufe im Maßstab 1:500, die als Bebauungsplanung²¹⁴ bezeichnet wurde. Auf dieser Maßstabsebene wurde die Bebauung flächenscharf konkretisiert und die räumliche Wirkung teilweise durch den Bau von 3D-Modellen verdeutlicht.

Dieser Wettbewerb „Zentrum“ war eine sehr umfangreiche Aufgabe, an dem ca. 10 Gruppen teilnahmen, davon zwei aus der Stadt Tbilisi. Es waren das staatliche Projektierungsinstitut „Kalakprojekti“ und das Institut „Zniep“. „Zniep“ war eine Wissenschaftsgruppe, die vor allem für die Entwicklung von Baunormen zuständig war.

Gewonnen hat den Wettbewerb - trotz der unionsweiten Beteiligung – „Kalakprojekti“ mit der Planungsphilosophie die bestehenden Strukturen (vor allem Straßennetz) nicht zu beachten und anzuerkennen.

Verwirklichung des Generalplans von 1970

Der Generalplan von 1970 wurde in erster Linie beim Wohnungsbau, d.h. bei der Erfüllung der Einwohnerzielwerte verwirklicht. Im Jahr 1989 war dieser Wert sogar um knapp 100.000 EW überschritten.

Folgende größeren Trabantsiedlungen sind auf der Grundlage des Generalplans entstanden:

211 Die Informationen zu diesem Wettbewerb stammen aus einem Experteninterview mit Herrn Zurab Bakradze vom Februar 2005

212 Aufgrund des Maßstabes 1:2000 ist der Begriff Detailplanung irreführend, es handelte sich dabei um eine Art Strukturplanung

213 Dies entspricht dem Detail-Flächennutzungsplan, vgl. dazu Punkt 2.1.1, Tab. 1

214 Vgl. dazu Punkt 2.1.1, Tab. 1

1. Didi Dighomi (als Wohngebiet, nur teilweise umgesetzt)
2. Gldani (als Wohngebiet bestehend aus 9 Wohnkomplexen, geplant für 180.000 Personen , realisiert für 145.000)
3. Muchiani (Wohngebiet)
4. Varketili (Wohngebiet)
5. Lilo (hinter Flughafen)
6. Ponischala (Richtung Rustawi)
7. Wasisubani
8. Platonutsubidze (als Wohnkomplex zweigeschossig geplant, 16-geschossig ausgeführt)

Ansonsten blieb die reale Entwicklung weit hinter den Vorgaben des Generalplans zurück. Es gab keine größeren Eingriffe in die bestehende Stadtstruktur, die Achse zum Tbiliser Meer blieb in einem kleinen Ansatz stecken. Auch wurden beim Bau der Trabanten die Vorgaben bei der Realisierung verändert. So entstanden nördlich von Saburtalo Wohnkomplexe, die nach Plan zweigeschossig ausgeführt werden sollten, mit mehr als 10 Stockwerken. Grund dafür war, dass es zu diesem Zeitpunkt einen Bauüberschuss an Baufertigteilen gab.

Ein großes Problem bei den Trabanten war, dass die Wohnfolgeeinrichtungen nicht gebaut wurden, so dass noch heute – trotz wilder Märkte - Versorgungsdefizite bestehen und die dort lebenden Menschen auf Mobilität angewiesen sind.

Anstatt ca. 70 Industriebetriebe aus der Stadt zu verlagern, wurden nur 11 Betriebe ausgelagert, aber gleichzeitig kamen ca. 60 neue Betriebe mit ca. 32.000 Arbeitsplätzen hinzu, die nicht im Generalplan vorgesehen waren. Diese ca. 60 Betriebe wurden auf Initiative von Funktionären „illegal“ errichtet und auf dem Papier legalisiert.²¹⁵

Kutaisi

Für die städtebauliche Planung von Kutaisi war bis zum Jahr 1991 das staatliche Projektierungsinstitut „Sakkalakshemprojekti“ – eingebunden in eine analoge übergeordnete Struktur wie in Tbilisi - mit Hauptsitz in Tbilisi und einer Zweigstelle in Kutaisi zuständig. Dieses Projektierungsinstitut²¹⁶ wurde im Jahr 1931 gegründet und war – außer für die Hauptstadt Tbilisi – u.a. für die Erstellung aller Generalpläne für die Unionsrepublik Georgien zuständig. Vor 1991 arbeiteten dort ca. 1200 Personen. Im Jahr 2002 gab es ca. 250 Aktionäre, von denen wiederum nur ca. 60 aktiv arbeiteten.

Heute ist die Monopolstellung zwar vorbei, aber in Anbetracht des vorhandenen Datenarchivs und Netzwerks sowie einer derzeit geringen Konkurrenz hat das Planungsinstitut eine entsprechende Bedeutung.

Generalplan Kutaisi: Überblick bis zum Jahr 1991

Der immer noch gültige Generalplan für Kutaisi stammt aus dem Jahr 1975, d.h. der Plan wurde noch vor der Erarbeitung des regionalen Siedlungsschemas für Georgien erstellt. Er umfasst eine Stadtfläche von 6.850 ha.

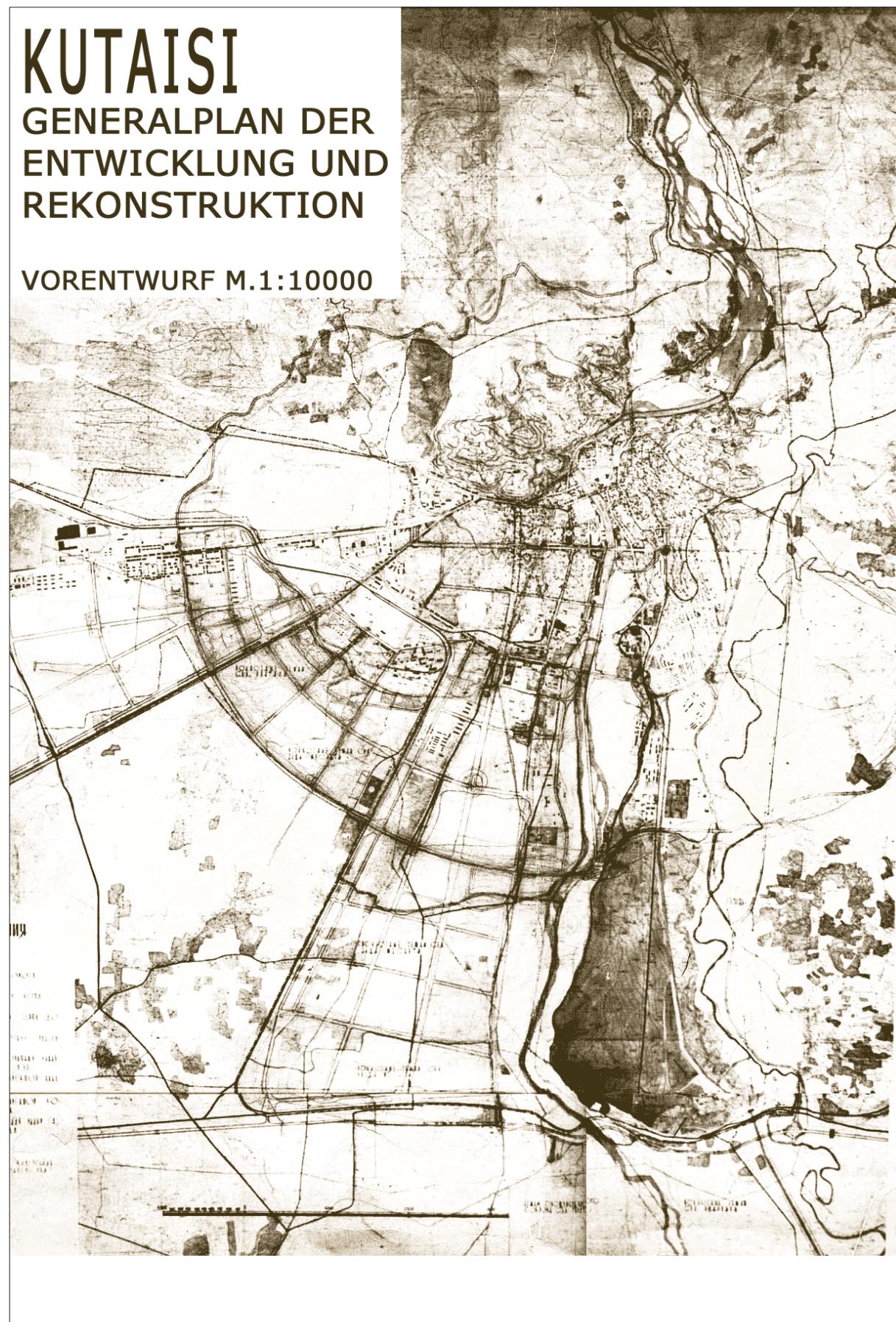
Das Ziel des Planes war, die Zahl der Einwohner von damals 176.000 auf 400.000 EW im Jahr 2000 zu erhöhen, ein Wert den das regionale Siedlungsschema von 1979 nochmals um 100.000 erhöhte.

Das Einwohnerwachstum sollte durch die Steigerung des Arbeitsplatzangebotes erreicht werden, indem vorgesehen war Kutaisi in seiner Funktion als Industriestandort zu stärken und als ein industrielles Zentrum Georgiens auszubauen. Auf diese Weise sollte die Hauptstadt Tbilisi entlastet werden.

Die Steigerung der Einwohnerzahlen sollte zu Lasten der umliegenden Kleinstädte erfolgen. Um den neuen Einwohnern ausreichend Wohnraum zur Verfügung stellen zu können, sollte die historisch entstandene, für Kutaisi typische Baustuktur, bestehend aus Einzelhäusern

²¹⁵ Informationen aus einem Experteninterview mit Paul Dzindzibadze, Juli 2004

²¹⁶ Heute ist das Institut privatisiert (AG) und gehört zu 100 % den (ehemaligen) Mitarbeitern



Karte 27: Planzeichnung zum Vorentwurf des Generalplans der Stadt Kutaisi von 1975, Quelle: Büro Khuro (Kutaisi), Übersetzung: David Dzindzibadze

mit großen Balkonen/Loggien durch Plattenbauten ersetzt werden. Eine neue zentrale Achse als „Nord-Süd Magistrale“ sollte diese Baugebiete erschließen und der Stadt ein neues Profil geben.

Weiter war geplant, durch eine radiale Erweiterung der Stadt nach Süden und Westen (in Richtung der Werks- und Betriebsgelände) neue Flächen zu entwickeln.

Neben der Stadterweiterung und dem Stadtumbau waren in dem letzten Generalplan aber auch Sanierungsmaßnahmen vorgesehen.

Die Verkehrsplanung für Kutaisi ist durch einen Moskauer Fachmann (Hr. Grivacheff) erarbeitet worden, der auch die Verkehrskonzepte von Warschau und Sofia stark beeinflusste.

Aus verschiedenen Gründen ist das Ziel des Generalplanes von 1975 nie erreicht worden. Zum einen war es nicht möglich, die erforderliche Zahl neuer Arbeitsplätze in der Stadt zur Verfügung zu stellen, zum anderen konnten nur sehr wenige Arbeitskräfte wirklich nach Kutaisi umgesiedelt werden. Denn die Arbeiter zogen es vor aus der Region nach Kutaisi zu pendeln. Gleichzeitig gab es bei der Bevölkerung der Stadt einen großen Widerstand gegen deren Überformung, insbesondere bezüglich dem Abriss der „individuellen“ Häuser.

Da der Generalplan bzgl. der verstärkten Industrie- und Gewerbeansiedlung und der damit im Zusammenhang stehenden Steigerung der Einwohnerzahl nicht umgesetzt wurde/werden konnte, sind noch heute 58 % der Häuser in Kutaisi Einzelhäuser.

Die übrigen Gebäude bestehen aus kooperativen Wohnungen sowie Werks- und Betriebswohnungen. Pro Einwohner stehen durchschnittlich ca. 14 m² zur Verfügung.²¹⁷ Der ehemalige Generalplan war eine gigantische Planung, die sich insbesondere auf Gewerbe und Wohnen bezog. Zur Zeit der Aufstellung dieses Planes war die Planungsdimension für Kutaisi auf die gesamte ehemalige UdSSR ausgerichtet. Georgien wurde lediglich als eine regionale Einheit betrachtet, die einen Beitrag zur Erfüllung bestimmter landesweiter Ziele beitragen sollte.

Insgesamt stellen sich die Inhalte des Generalplans als idealistischer Städtebau dar, der aber aufgrund seiner Größenordnung und geringen Zeitvorgaben nicht umsetzbar war.

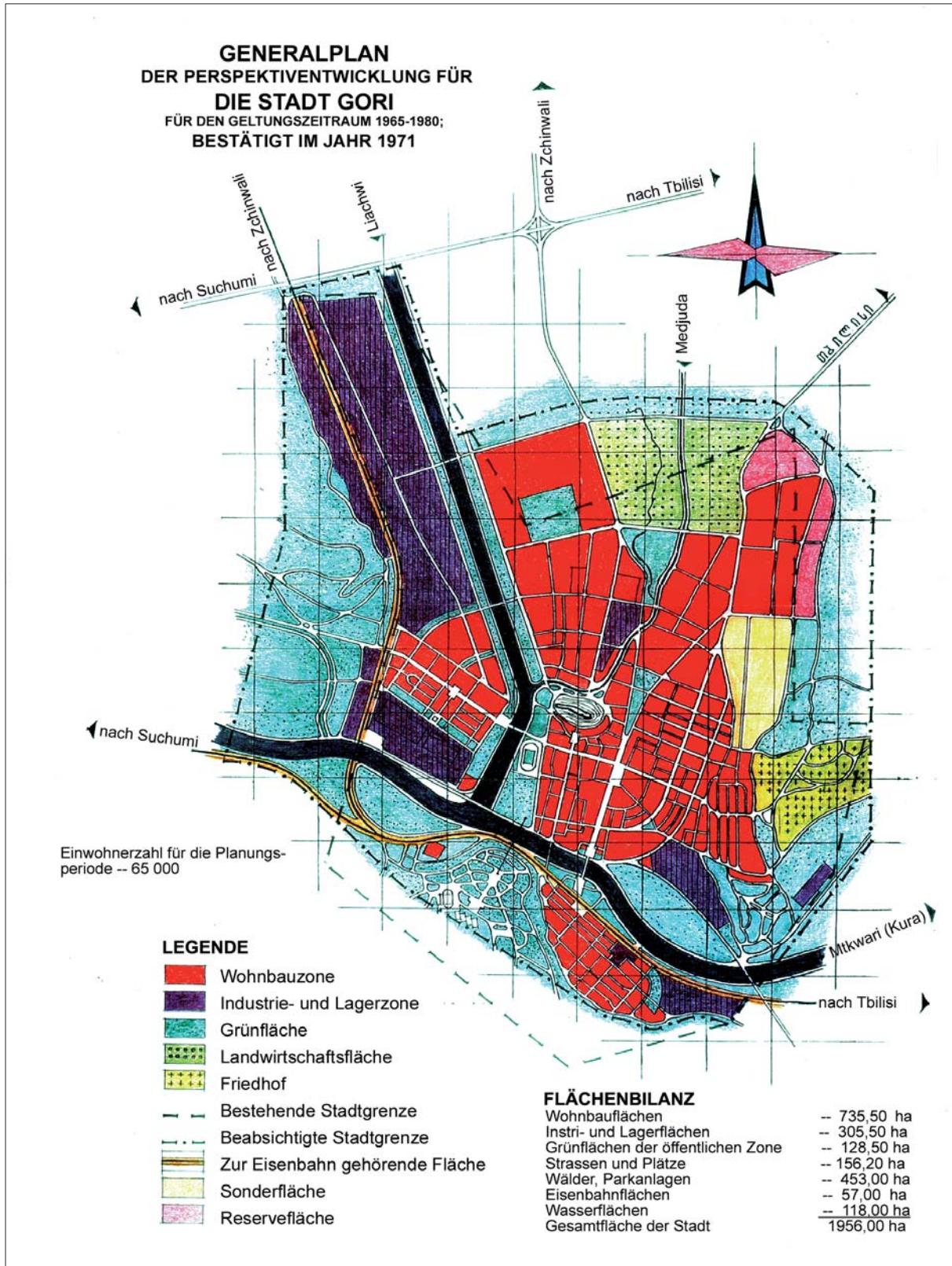


Bild 71: Plattenbausiedlungen entstanden in Kutaisi vor allem im Süden i.V. mit Industrieanlagen, 2001



Bilder 72-73: Eine kleinteilige, individuelle Bebauung beherrscht das Bild der Stadt Kutaisi, 2001

²¹⁷ Nach Angaben des Projektierungsinstituts in einem Gespräch mit u.a. Herrn Kakha Potskhishwili im März 2001 in Tbilisi



Karte 28: Planzeichnung des Generalplans der Stadt Gori von 1971, Quelle: Sakalakshemprojekti (Tbilisi), Übersetzung: David Dzindzibadze

Gori

Für die städtebauliche Planung von Gori war bis zum Jahr 1991 ebenfalls allein das staatliche Projektierungsinstitut „Sakalakshemprojekti“ mit Hauptsitz in Tbilisi zuständig.

Generalplan Gori: Überblick bis zum Jahr 1991

Im Jahr 1936 wurde in Gori mit der Arbeit am ersten Generalplan begonnen, der 1939 beschlossen wurde. 1949, 1965 und 1971 wurden der 2., 3. und 4. Generalplan für Gori beschlossen; in allen vier Generalplänen sind die gleichen Konzeptansätze eines expansiven Wachstums für die Funktionen Wohnen und Industrie verfolgt worden. Der Generalplan von 1971 ist aktuell gültig.

In den 50er Jahren ist in Gori im Rahmen der Verwirklichung der Generalplanung ein großes Wollkombinat errichtet worden. Das Material für die Produktion wurde aus Mittelasien angeliefert. In Gori entstanden zudem als Schwerpunkt Betriebe für die Nahrungsmittelindustrie (u.a. Konserven, Getränke). Die Industrieanlagen wurden im Nordwesten der Stadt gebündelt.

Aufgrund des Ziels das Stadtwachstum zu beschleunigen – die Einwohnerzahl sollte sich nach Vorgabe des regionalen Siedlungsschemas von Georgien (1979) bis zum Jahr 2001 auf 90.000 EW erhöhen – wurde 1985 ein neues Konzept entwickelt, das die Ausweisung weiterer Bauflächen vorsah. Dieses Konzept ist aber nie als Generalplan beschlossen worden.

Im Gegensatz zur Hauptstadt wurde der Generalplan von 1971 hinsichtlich den Dimensionen bei der Flächenentwicklung weitgehend umgesetzt.

Der Bau von Wohnsiedlungen gemäß Generalplan - vor allem im Nordosten der Stadt – reichte aber nicht aus, um das vorgegebene Ziel zu erreichen. Im Jahr 1989 hatte die Stadt knapp 70.000 EW.

Signaghi

Für die städtebauliche Planung von Signaghi war bis zum Jahr 1991 ebenfalls allein das staatliche Projektierungsinstitut „Sakkalakshemprojekti“ mit Hauptsitz in Tbilisi zuständig.

Generalplan Signaghi: Überblick bis zum Jahr 1991

Im Jahr 1962 ist der erste Generalplan für Signaghi aufgestellt worden, d.h. im Vergleich zu den anderen Städten relativ spät. Ein Grund könnte sein, dass die Stadt keine große Rolle wegen ihrer topographischen Lage und dem historischen Stadtbild innerhalb der Politik stark wachsender Städte gespielt hat.

In der Vergangenheit stützte sich die Wirtschaft der Stadt im wesentlichen auf Teppichknüpfereien und Schneidereien.

Nach dem Generalplan von 1977 sollte die Hauptfunktion der Stadt der Tourismus als wichtigster Wirtschaftsfaktor werden.

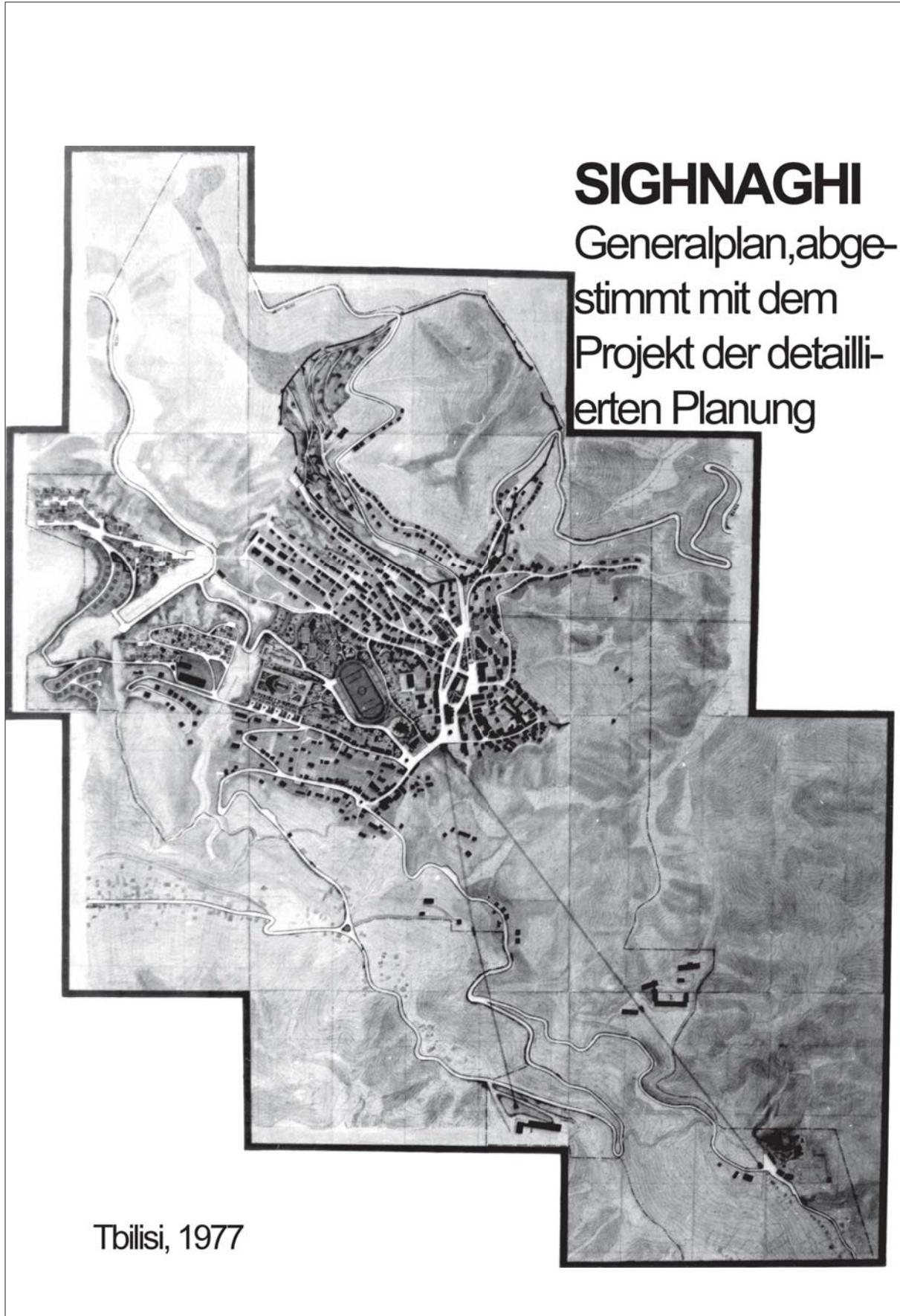
Bei der Aufstellung des zweiten noch heute gültigen Generalplans wurde daher der Schwerpunkt auf die Sanierung der historischen Bausubstanz gelegt.

Die Stadt wurde dazu wegen ihrer durch die Topographie stark eingeschränkten räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten im Endausbauzustand geplant.

In topographisch schwierigem Gelände sollte südlich der Altstadt ein neuer Sport- und Freizeitpark entstehen.

In einem ersten Schritt war das Ziel, den Tourismus auf nationaler Ebene zu fördern, um später auch internationalen Tourismus anzustreben. Zur Erreichung dieses Ziels ist ein In-Tourist-Hotel mit ca. 500 Betten gebaut worden.

Die Vorgaben des Generalplanes hinsichtlich der Sanierung der historischen Gebäude wurden nur sporadisch und zudem unzulänglich umgesetzt. Anstelle einer substanzialen Erneuerung kam es lediglich zu kosmetischen Maßnahmen an der Fassade, so dass heute ein Teil der schützens- bzw. erhaltenswerten Bausubstanz unwiederbringlich verloren scheint.



Karte 29: Planzeichnung des Generalplans der Stadt Signagi von 1977. Aufgrund des Maßstabes (1:2000) übernahm der Generalplan auch zugleich die Funktion der detaillierten Planung, Quelle: Sakkalakshemprojekti

2.10.7 Die Eignung des Generalplans zur Lösung aktueller städtebaulicher Aufgaben

Die vorherige Aufbereitung verdeutlicht, dass mit der Generalplanung in seiner in der Sowjetunion konzipierten Form die städtebaulichen Aufgaben selbst in der ehemaligen UdSSR nur unzureichend bewältigt wurden. Seine Eignung für die Steuerung einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Stadtentwicklung ist folglich nicht vorstellbar.

Dabei sind die zwei tragenden Säulen der Marktwirtschaft, dass

- Eigentum an Grund und Boden sowie
- Immobilien aller Art (Wohnen, Produktion, Versorgung etc.)

nicht allein staatlich, sondern gesellschaftlich individualisiert sind.

Im „kapitalistischen“ Städtebau nimmt die Frage, wie dieses Eigentum baulich oder sonst genutzt werden darf, eine zentrale Stellung ein. Genau diese Frage ist durch das formelle städtebauliche Instrumentarium zu bewältigen.

In den Ländern Westeuropas hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich ein Instrumentarium herausgebildet, das diese Aufgaben auf der Ebene der Gesamtstadt und konkret auf der Ebene eines Teilraums wahrnimmt (meist in 2 Stufen)²¹⁸.

Vergleich sowjetischer Generalplan mit deutschem Flächennutzungsplan

Die notwendigen Änderungen des Generalplans als Dokument zur Steuerung der gesamtstädtischen Entwicklung werden nachstehend anhand markanter, aber nicht abschließender Kriterien durch einen Vergleich mit dem deutschen Flächennutzungsplan offengelegt.

Vergleichskriterien	Sowjetischer Generalplan	Deutscher Flächennutzungsplan
Aufstellungsverfahren zur Festlegung der Planinhalte	Staatlich internes Verfahren ohne Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürger), geheimer Plan	Offenes Aufstellungsverfahren unter Beteiligung aller öffentlichen und privaten Interessensgruppen
Zuständigkeit für Aufstellung	Staat ohne Mitspracherecht der kommunalen Räte (= Sowjets)	Alleinige Aufgabe der Stadt / Gemeinde bzw. zusammengeschlossener Gemeinden
Bestimmung Planungsbedarfs/ Planungsumfangs (Prognostizierung) des	Erfüllung von Einwohnerzielwerten, aufgrund von Volkswirtschaftsplänen (Anzahl der Produktionsstätten)	Ermittlung des voraussichtlichen Bedarfs aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen (marktwirtschaftliche Determinanten)
Entscheidungsgrundlage für die Festlegung der Nutzung von Flächen	Ökonomische Kriterien bestimmen die Flächennutzung (monetäre Bewertungsfaktoren)	Vielzahl von öffentlichen und privaten Interessen und Belangen (z.B. soziale, ökologische, wirtschaftliche, gestalterische Belange) bestimmen die Flächennutzung
Planänderungen	Schwer möglich, Generalplan ist grundsätzlich zu erfüllen.	Flächennutzungspläne können uneingeschränkt entsprechend den aktuellen Planungserfordernissen und gesellschaftlichen Bedürfnissen geändert werden. Für die Städte und Gemeinden besteht sogar bei Bedarf eine Pflicht zur Änderung

218 Vgl. dazu Kapitel 4, Teil B

Hauptregelungsinhalt	Komplette Planung der Stadt und Festlegung der Umsetzungsmaßnahmen (Operativer Plan)	Festlegung der Grundzüge über die bauliche und sonstige Nutzung von Flächen (Strategischer Plan)
Planverwirklichung	Verpflichtung zur exakten Verwirklichung	Keine direkte Umsetzungspflicht, Verwirklichung im Rahmen des zukünftigen Bedarfs aufgrund gesellschaftlicher Nachfragen (Rahmen für Entwicklung im Sinne einer bedarfsoorientierten Angebotsplanung)

Tab. 8: Vergleich: sowjetischer Generalplan - deutscher Flächennutzungsplan, eigene Darstellung

2.11 Fazit Teil C

Die Rolle des Generalplans bzw. Generalbebauungsplans war, eine perfekte Organisation der Stadt unter wirtschaftlichen Aspekten zu gewährleisten ohne wirkliche Rücksichtnahme auf Nutzungsverträglichkeiten oder das Stadtbild. Des weiteren galt es diesen Generalplan in allen Punkten operativ umzusetzen.

Seine Bearbeitung bzw. Komposition beruhte auf der Addition von Fachbeiträgen und Zielvorgaben. Das Bestreben die Wechselwirkungen von städtischen Funktionen durch mathematische Methoden zu ermitteln, scheiterte ebenso wie die komplexe Umsetzung.

Für die Steuerung der Entwicklung einer Gesamtstadt ist dieses überkommene Planwerk unter den heutigen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen weitgehend untauglich. Lediglich die Einteilung der Stadt in funktionale Zonen (= Nutzungszenen), jetzt aber unter der Zielsetzung dadurch die bauliche und sonstige Inanspruchnahme von privaten und öffentlichen Grundstücksflächen zu regeln, stellt eine Überlagerung mit den Hauptprinzipien z.B. der deutschen Flächennutzungsplanung dar.

An den Inhalten des Generalplans der Stadt Tbilisi wird besonders deutlich, dass dieses Planungsinstrument aus dem Jahr 1970 mit der heutigen Situation nichts mehr zu tun hat. Die geplanten und nie realisierten Neubauflächen um das Tbiliser Meer sowie die Anlage einer neuen Zentrumsachse Richtung Tbiliser Meer ist in Anbetracht zahlreicher innerstädtischer Brach- und Nachverdichtungsflächen, schrumpfender Bevölkerung sowie der Bildung von privatem Eigentum, die eine komplette Überplanung von Quartieren nahezu unmöglich macht, planerisch völlig indiskutabel und gesellschaftspolitisch nicht umsetzbar.

Da die Planergenerationen, die während der UdSSR Zeit u.a. mit Generalplanarbeiten beschäftigt waren, noch einige Zeit in Georgien aktiv sein werden, bedarf es nicht nur einer Änderung der Rolle des Generalplans, sondern einer gänzlichen Verabschiedung von diesem Begriff. Mit dem Begriff Generalplan sind zu viele Assoziationen an eine Vergangenheit verbunden, die keinen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Aufgaben leisten kann.

Im Zusammenhang mit der künftigen Regelung von zulässigen Flächennutzungen sollte aber der alte Begriff „Flächennutzungsplan bzw. Detail-Flächennutzungsplan“²¹⁹ genauso auf Transformationsmöglichkeit geprüft werden, wie der Begriff „Bebauungsplan“ (vgl. Punkt 2.1.1, Tab. 1) im Zusammenhang mit der konkreten baulichen und sonstigen Nutzung der einzelnen Baugrundstücke.

219 Der Begriff „Flächennutzungsplan“ ist nach Brade eine sinngemäße Übersetzung aus dem Russischen und konnte nicht überprüft werden

Kapitel 3: ANALYSE DER AUS- GANGSLAGE IN GEOR- GIEN AB 1991

A. Systemwandel und allgemeine Rahmenbedingungen

3.1 Zerfall der UdSSR und Folgen für die allgemeine städtebauliche Entwicklung

Mit dem Zerfall der UdSSR beginnt der Aufbau eines neuen Gesellschaftssystems, das durch folgende wichtige Merkmale bestimmt wird:

- Privatisierung von Grund und Boden und staatlichen Anlagen (Wirtschafts-, Wohneinrichtungen etc.)
- Entstehung eines kommerziellen Bankensystems
- Bildung von Aktiengesellschaften und privaten Unternehmen
- Herausbildung eines Immobilien- und Grundstücksmarktes

In Verbindung mit diesen Entwicklungen treten bislang unbekannte Probleme in den Städten in folgender Form auf, wie :

- Hohe Arbeitslosigkeit
- Funktionsverlust und Zerfall von Industrie-/Produktionsanlagen
- Einwohnerverluste in ehemaligen Wachstumsstädten
- Entvölkerung ganzer Regionen

3.1.1 Auswirkungen in den Großstädten

Während der Sowjetzeit galt als offizielle Doktrin das Wachstum von Metropolen zu begrenzen. Aber entgegen dieser politischen Doktrin war das Wachstum in den Großstädten sehr hoch. Gefördert wurde dieses Wachstum durch die Ansiedlungsstrategie der Industrieministerien. Trotz der offiziellen Politik der Wachstumsbegrenzung wurden in den Agglomerationen und Großstädten verstärkt Industriebetriebe wegen den dort vorhandenen Standortvorteilen gegründet, um dadurch Kosten für Folgeeinrichtungen zu sparen (Erschließung, Wohnungsbau für Arbeiter etc.).

In manchen Großstädten stieg in der Zeit von 1960 – 1990 die Einwohnerzahl auf das dreifache an²²⁰. Auch in Tbilisi verdoppelte sich von 1960 – 1990 die Einwohnerzahl (1990: ca. 1,3 Mio. EW).

Heute sind selbst die ehemals prosperierenden Städte in der ehemaligen UdSSR von Stagnation oder sogar Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Auch die Hauptstadt von Georgien ist davon betroffen, wenngleich nicht in dem Maß wie das gesamte Land²²¹. Heute nehmen auf die Stadtentwicklung den größten Einfluss die Herausbildung

220 Brade (3)/Peterski in STANDORT - Zeitschrift für angewandte Geographie, 4/2002, S. 167

221 Verlässliche Zahlen liegen trotz Volkszählung (2002) nicht vor, aber Gespräche des Verfassers mit verschiedenen Personen in Tbilisi (u.a. Herrn Paul Dzindzibadze) ergaben, dass mittlerweile ganze Siedlungen in den Bergregionen Georgiens entvölkert sind.

marktwirtschaftlicher Strukturen und Netzwerke, die Veränderungen in der funktionalen Struktur der Städte erzeugen, wie z.B. neue Business-, Geschäftsanlagen oder moderner Wohnungsbau, z.T. inmitten von desolaten und überkommenen Strukturen.

3.1.2 Auswirkungen in Klein- und Mittelstädten

Während in den Großstädten die Prognosen bzw. Zielwerte für das Bevölkerungswachstum weit übertroffen wurden, blieben in den kleineren Städten diese Zielwerte teilweise um das zweifache zurück. Diese Aussagen lassen sich durch die Auswertung des Generalbesiedlungsschema belegen²²².

Heute stehen gerade diese Städte vor großen Problemen. Dies ist verständlich, da das Bevölkerungswachstum im Zusammenhang mit dem Grad der Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung stand. Sie sind insgesamt die Verlierer der sowjetischen Investitionspolitik. Es ist unter den marktwirtschaftlichen Bedingungen äußerst schwierig (privates) Kapital in diese unterentwickelten Städte zu lenken, insbesondere dann, wenn diese Städte über wenig endogenes Entwicklungspotenzial (rentable, eigenständige Industrie, Eignung Tourismus) oder geringe Standortvorteile (schlechte Verkehrsanbindung und Infrastrukturausstattung) verfügen.

Die Kleinstadt Signagi zählt zu diesen Verlierern. Es gibt kaum privates Interesse an diesem Standort zu investieren, obwohl die relativ geringe räumliche Entfernung zur Hauptstadt, die reizvolle Lage in einer Weinlandschaft und die historische Stadtstruktur gute Bedingungen darstellen. Vereinzelt wird jedoch wieder in ehemals prosperierende Tourismusorten investiert, so z.B. im Wintersportort Bakuriani.²²³



Bild 74: Neuer Hotelkomplex und



Bild 75: ... verfallene Hotelanlage in Bakuriani, 2003

3.1.3 Auswirkungen auf hochspezialisierte Städte oder Städte mit Sonderstatus

In der UdSSR gab es eine Gruppe von Städten mit speziellen Funktionszuweisungen.

Rüstungsstädte

Diese Städte galten als „geschlossene Städte“ und waren für Besucher gesperrt. Es war ein besonderes Privileg Bürger und Arbeiter dieser Stadt zu sein. Die Begünstigungen

222 Brade (2)/Perzik/Piterski/ in Brade (1)/Grimm (Hrsg.), S. 47

223 Nach Ankündigung eines georgischen Geschäftsmanns (Herr Topadse) soll in Bakuriani mit heute nur noch knapp 2.000 EW (Nähe Borjomi) ein weiterer Hotelkomplex (4 – und 5 Sterne Hotels) auf einer Fläche von 30 ha Fläche mit 1.000 Betten entstehen; geschätzte Investitionskosten 65 Mio. Euro !

offenbarten sich in einem überdurchschnittlichen Angebot an Konsumwaren, Dienstleistung und sozialen Einrichtungen.

Durch den enormen Rückgang der staatlichen Aufträge für militärische Erzeugnisse befinden sich diese Städte in einer sehr schwierigen Lage. Es muss eine nahezu komplett neue wirtschaftliche Ausrichtung und Positionierung stattfinden. Der hohe Anteil an qualifizierten Arbeitskräften ist aber eine gute Voraussetzung, dass in diesen „Konversions-Städten“ erforderliche Investitionen in z.B. moderne Produktionstechnologien für zivile Güter getätigt werden.

Im Land Georgien gab es keine Rüstungsstädte.

Wissenschaftsstädte

Seit den 50er Jahren entstanden vor allem im Umland der Metropolen²²⁴ in großer Anzahl Städte, die Aufgaben im Bereich der Grundlagenforschung wahrnahmen oder spezifische Forschungsfelder (Kerntechnik, Raumfahrt, etc.) ausfüllten. Teilweise waren diese rund 40 hochspezialisierten Städte geheim gehalten und auf keiner Landkarte verzeichnet. Für ihre Entwicklung gab es Direktiven von den jeweils zuständigen Ministerien.

Ihre heutige Ausgangslage ist mit denen der Rüstungsstädte bezüglich der monofunktionalen Ausrichtung und Konzentration von Experten vergleichbar, aber mit dem Unterschied, dass die Entwicklung innovativer Wissenschaftsdisziplinen für alle postkommunistischen Länder, die aus dem Zerfallsprodukt der UdSSR hervorgegangen sind, eine größere Bedeutung besitzt.

Im Land Georgien gab es keine ausgeprägten Wissenschaftsstädte. In der Hauptstadt wurden jedoch überproportional viele wissenschaftliche Einrichtungen gebaut (z.B. Stadtteil Saburtalo), die heute zum Großteil leer stehen.



Bild 76: Untergenutzte und leerstehende Wissenschaftsgebäude in Tbilisi, 2005

Städte in Verbindung mit Naturressourcen

Mit der Nutzung von bestimmten Naturressourcen bekamen Städte eine Schwerpunktfunction und wurden spezifisch ausgebaut. Solche Städte waren z.B. eng mit der Förderung von Erdöl, Erdgas oder anderen Bodenschätzten (Metalle, Quarze ..) verbunden. Veraltete Fördertechnik oder lange Transportwege führen heute zu hohen Produktionskosten und erschweren oder schließen sogar eine Vermarktung auf dem Weltmarkt aus. Die Bevölkerungsverluste in diesen Städten beträgt innerhalb der letzten 15 Jahre teilweise bis zu 40 %. Eine gewisse Perspektive dieser Städte/Regionen besteht darin, ihre Produkte nun auf dem Weltmarkt eigenständig anbieten zu können. Dies nährt die Hoffnung, dass privates Kapital in den Aufbau und die Modernisierung von Industrieanlagen investiert wird.

In Westgeorgien (Region Imereti) gibt es

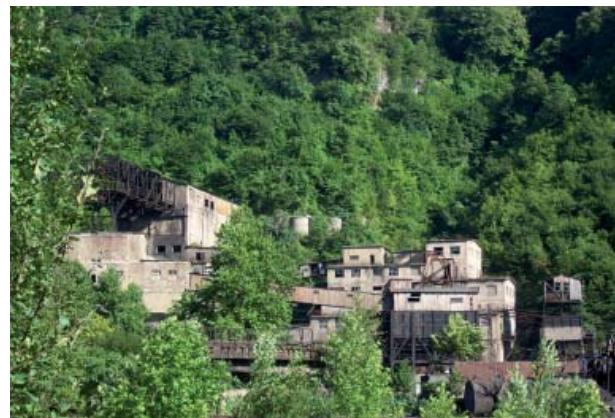


Bild 77: Mitten in der Natur - Industrieanlagen zum Abbau von Mangan in Tschiatura, 2005

224 Z.B. im Umland von Moskau waren dies: Puschtschino, Protwino, Troizk, Shukowski

z.B. die Stadt Tschiatura (1989: ca. 30.000 EW), die auf den Abbau von Mangan spezialisiert war. Die Anlagen in Tschiatura liegen weitgehend still.

Naturressourcen waren jedoch keine Voraussetzung für den Aufbau einer Industriestadt. Ein Beispiel dafür ist die südlich der Hauptstadt Tbilisi liegende Industriestadt Rustavi, die i.V. mit einem gigantischen Stahlwerk in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts neu gegründet wurde. Das Eisenerz wurde über weite Distanzen angeliefert.

Besonderen Wert legte die Sowjetunion auf den Bereich der Erholung, was sich in der Entwicklung von zahlreichen Kurorten und Erholungskomplexen zeigte. Das Land Georgien bot dafür gute Voraussetzungen. So übernahmen entlang der Schwarzmeerküste zahlreiche Orte Erholungsfunktion (Suchumi, Batumi, Korbuleti) und im Landesinneren liegen Kurgebiete, die sich durch Mineralquellen auszeichnen (Borjomi). Der staatliche Rückzug bei der Finanzierung von Ausbau- und Pflegemaßnahmen führte teilweise zu



Bilder 78-79: Langsamer Zerfall - Industriebrache in Tschiumta, 2005



Bild 80: Öffentliche Trinkstelle für das stark mineralhaltige Heilwasser „Borjomi“ in Borjomi, 2003

vollständigen Funktionsverlusten bei der staatlichen touristischen Infrastruktur, die bisher nur ganz vereinzelt durch private Investitionen aufgefangen werden konnte.

Stadtentwicklung und neue Staatsgrenzen

Durch die Bildung neuer eigenständiger Republiken nach dem Zerfall der UdSSR ergaben sich neue politische Grenzen²²⁵.

So entstanden auch neue Grenzen der Republik Georgien zu den Nachbarstaaten Russland, Aserbaidschan und Armenien. Gerade diese Grenzgebiete der kaukasischen Länder zu Russland sind gespannt und instabil, wie die Konflikte in der Grenzregion Südossetien oder Abchasien zeigen.

Im Unterschied z.B. zur russisch-ukrainischen Grenze, wo zwar mit Hindernissen aber durchaus auf gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene Grenzbeziehungen existieren, wurde zwischenzeitlich die russisch – georgische Grenze strenger kontrolliert. Ein Beleg dafür war z.B. die Einführung einer gegenseitigen Visa – Pflicht im Jahr 2001, die allerdings wieder aufgehoben wurde.

Auch die frühere Eisenbahnverbindung Rostow - Don-Sotschi – Suchumi – Tbilisi endete bis 2004 an der russischen Grenzstation Sotschi – Adler und jetzt in Suchumi.

Für das Land Georgien spielen heute die Nordverbindungen daher kaum eine Rolle. Dafür wurden die Beziehungen zur südlich angrenzenden Türkei verstärkt und auch die Ost – West Beziehungen zwischen Kaspischem und Schwarzen Meer spielen für den Warenaustausch (insbesondere Erdöl) eine wichtige wirtschaftliche Rolle.²²⁶

So wurde vom Staat Georgien im August 2004 mit einem italienischen Unternehmen ein Vertrag über den Bau einer 390 km langen Autobahn von der Stadt Poti (Schwarzes – Meer) bis zur aserbaidschanischen Grenze geschlossen. Die Baukosten über geschätzte 4,5 Mrd. Euro sollen über Mautgebühren refinanziert werden.²²⁷

225 Dies betraf Anfang der 90er Jahre vor allem die Westregionen Russlands (Baltische Republiken, wie Estland, Lettland und Litauen), z.B. waren früher die Städte Iwangerod (Russland) und Narva (Estland) sozioökonomisch eine Stadt, vgl. ARL Arbeitsmaterial Nr. 226, S. 2; durch den Beitritt der baltischen Staaten zur EU im Mai 2004 hat sich die Grenzlage auf russischer Seite verschärft.

226 Mitte Mai 2005 wurde mit Füllung der neu gebauten Ölpipeline, die von Baku über Georgien zu der türkischen Hafenstadt Cayhan (Mittelmeer) verläuft, begonnen. Die Baukosten für diese Energieader betrugen fast 4 Mrd. \$. Georgien erwartet aus den mit dem Öl fließenden Transitgebühren eine jährliche Einnahme von 62,5 Mio. \$., LWN, 05-06-2005, S. 17-18.

227 LWN, 07-08-2004, S. 25

3.2 Beginn und Stationen der politischen Unabhängigkeit

Das heutige politische Gebiet von Georgien bestand während der Sowjetzeit aus der Unionsrepublik Georgien mit den autonomen Republiken Abchasien und Adjarien und der autonomen Region bzw. dem autonomen Gebiet (Okrug) Südossetien (vgl. dazu Punkt 3.6.1, Abb. 18).

In diesen autonomen Republiken bestand demnach auch eine eigene Administration. Diese Ausgangssituation erklärt die bis heute nicht vollständig gelösten inneren Spannungen und der Wille dieser autonomen Republiken ebenfalls nach Eigenständigkeit. Im Jahr 2004 konnte aber durch die Politik des neuen Präsidenten Saakaschwili das autonome Gebiet Adjarien eingegliedert und mit der Auflösung der hiesigen Verwaltungen begonnen werden.

Die durch Gorbatschow eingeleitete Politik von Glasnost und Perestroika leiteten Mitte der 80er Jahre den Zerfall der Sowjetunion ein.

Rund 3 Jahre vor dem offiziellen Ende der UdSSR²²⁸, nämlich im Oktober 1988 forderten Oppositionelle in Tbilisi durch Hungerstreik die Unabhängigkeit von Georgien. Im April 1989 eskalierten diese Bestrebungen. Das sowjetische Militär ging mit Gewalt gegen friedliche Demonstranten vor. Dabei wurden 17 Menschen vor dem heutigen georgischen Staatsparlament getötet und Tausende erlitten bleibende Gesundheitsschäden. Zum Gedenken an diese Opfer wurde im Jahr 2000 ein Architekturwettbewerb für ein Mahnmal, das vor dem Parlament errichtet werden soll durchgeführt, aber bislang nicht realisiert.

Die Forderung nach Unabhängigkeit wurde insbesondere durch den ersten Präsidenten, Herrn Gamsachurdias sehr emotional und nationalistisch geführt. So verkündete er die Parolen „Georgien den Georgiern“ und „Nie wieder Türken in Georgien“. Dies führte zu einer Verschärfung des Konfliktes mit den Osseten und Abchasen, die sich nunmehr als Fremde im Lande der Georgier angegriffen sahen.

Im Sommer 1990 erklärte das georgische Parlament die Unabhängigkeit Georgiens und im Herbst wurden erste freie Wahlen durchgeführt, aus denen Swiad Gamsachurdia als Sieger hervorging. Im Mai 1991 – also noch vor dem offiziellen Ende der UdSSR - wurde er erster Präsident von Georgien. Durch seine Politik, insbesondere die Unterstützung der Moskauer Augustputschisten im Sommer 1991²²⁹ und das Versprechen gegenüber den sowjetischen Generälen die erst gegründete georgische Garde wieder aufzulösen, verlor er jeglichen politischen Rückhalt und stürzte Georgien in den Bürgerkrieg.

Der Führer des georgischen Militärs (Temuri Kitowani) widersetzte sich den Anordnungen des Präsidenten und vertrieb mit Unterstützung von Iosseliani als Anführer einer nationalistischen Spezialeinheit Gamsachurdia, der in Armenien Asyl fand. Als im März 1992 der ehemalige sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse in sein Heimatland zurückkehrte, wurde er von dem Militärregime offen aufgenommen und ging aus den Präsidentschaftswahlen im Oktober 1992 als Sieger hervor. Während dieser Zeit brach ein Krieg um die autonome Republik Abchasien mit dem Ziel der politischen Eingliederung aus. Durch die massive russische Unterstützung gelang es den Abchasen fast 300.000 Georgier zu vertreiben²³⁰. Daraufhin setzte Schewardnadse den gescheiterten Kitowani ab, der sich danach mit dem

228 Die Unabhängigkeitserklärungen der baltischen Staaten (Estland, Litauen und Lettland) sowie Georgien leiteten 1991 den Zusammenbruch der Sowjetunion ein, am 26. Dezember 1991 hörte die UdSSR auf zu existieren. Elf von fünfzehn ehemaligen Sowjetrepubliken schließen sich am 21. Dezember 1991 zur GUS („Gemeinschaft unabhängiger Staaten“) zusammen und erklären die UdSSR für aufgelöst. Die baltischen Länder und Georgien werden kein Gründungsmitglied der GUS. Erst im Oktober 1993 tritt Georgien der GUS bei.

229 Im August 1991 scheiterte der Versuch konservativer sowjetischer Generäle den Demokratisierungsprozess aufzuhalten und Gorbatschow abzusetzen, die Niederlage führte zum endgültigen Untergang der UdSSR, vgl. dazu Garbe, S. 188 ff.

230 Bis heute ist dieser Konflikt und der Status von Abchasien nicht gelöst.

Präsidenten Gamsachurdia verbündete und mit Freischärlern die Region Megrelien (Westgeorgien) besetzte. Aber den Truppen unter Schewardnadse gelang es rasch, den Aufstand zu zerschlagen.

Erst mit der Annahme der Verfassung im Jahr 1995 kam das vom Bürgerkrieg ruinierte Land langsam zur Ruhe. Die Unzufriedenheit der Bürger und Oppositioneller wegen kaum spürbarer Fortschritte beim wirtschaftlichen Aufbau des Landes war ausschlaggebend, dass im November 2003 in der gewaltfreien Rosenrevolution der bis dahin amtierende Präsident Schewardnadse gestürzt wurde.

Seit Januar 2004 ist der westlich bzw. amerikanisch geprägte Michal Saakaschwili neuer Präsident. Zwar gelingt im Sommer 2004 die politische Eingliederung der autonomen Republik Adjarien, aber die mit seiner Person verbundenen Erwartungen innerhalb kurzer Zeit die desolaten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Georgien deutlich zu verbessern, konnten bislang nur in kleinen Ansätzen erfüllt werden. Jedoch sind jüngst die Bemühungen um Reformen deutlicher zu spüren und es stellen sich erste sichtbare Ergebnisse ein.

Dies betrifft auch den Städtebau. Im August 2004 stoppte der damals amtierende Oberbürgermeister von Tbilisi, Herr Zurab Tschiaberaschwili, alle laufenden Bauvorhaben und die Erteilung von Baugenehmigungen in dem Bezirk Wake, dem beliebtesten Stadtteil von Tbilisi. Von Seiten der Investoren wurde dies als Attacke gegen die Bauwirtschaft als zur Zeit wichtigsten Wirtschaftsfaktor gewertet²³¹. Am 03. September 2004 präsentierte der Oberbürgermeister gegenüber Investoren einen vom Stadtarchitektenbüro Tbilisi erstellten Zonenplan, in dem städtebauliche Parameter für die Bebauung im Stadtzentrum festgelegt wurden²³². Die Diskussion über die inhaltlichen Vorgaben des Zonenplans für das Zentrum zwischen der Stadt und den Investoren dauerte fast ein Jahr. Im Juli 2005 wurde der Zonenplan vom Stadtrat verabschiedet. Gestützt wird seine Rechtskraft auf das neue Gesetz Georgiens über die „Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus“, das im Juni 2005 vom Präsidenten in Kraft gesetzt wurde.

Diese ersten gesetzlichen und instrumentellen Grundlagen für den Städtebau können als ein wirklich wichtiger Schritt beim Aufbau eines marktwirtschaftlich ausgerichteten Planungssystems gewertet werden und ein politisches Zeichen sein, die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken geordnet regeln zu wollen.

231 The Messenger vom 18. August 2004

232 The Messenger vom 06. September 2004

3.3 Georgische Mentalität und Kultur

3.3.1 Thematischer Zusammenhang

Bestimmt scheint es auf Anhieb nicht gleich verständlich, in welchem Zusammenhang die Mentalität der Georgier mit dem Thema der Arbeit steht.

Wenn man aber bedenkt, dass in den letzten 15 Jahren seit der Unabhängigkeit und somit Mündigkeit eines Volkes sich selbst zu organisieren in vielen Bereichen – so auch beim Städtebau – in der Praxis die zahlreichen Versuche feste Strukturen und Ordnung zu schaffen fast vollständig gescheitert sind, so muss es nicht nur erlaubt, sondern sogar eine Forderung sein, sich mit der Denk- und Anschauungsweise der Georgier bei der Lösung gesellschaftlicher Aufgaben zu beschäftigen.

Hinzu kommt, dass vor allem die „Baukultur“, die in der Marktwirtschaft ihre Vorgaben rahmensexend durch den Städtebau erhält, das Wirken, Schaffen und das Bewusstsein eines gesamten Volkes für kulturelle Werte vortrefflich nach Außen dokumentiert. Gerade beim „Bauen“ wird besonders offensichtlich, inwieweit mehr individuelle oder eher gesellschaftliche bzw. traditionelle Werte im Vordergrund stehen. So schreibt Reinborn²³³, dass der Städtebau ein Vermittlungsprozess zwischen Einzel- und Allgemeininteressen zur Verhinderung der schlimmsten Auswüchse ist.

An dieser Stelle soll die Bedeutung von gesellschaftlichen Konventionen beim Städtebau in einem demokratischen Staat noch an einem passendem Beispiel dargestellt werden. Bereits im Jahr 1994 verabschiedete die Stadt Brünn (Brno) des Landes Tschechien, das aus dem ehemaligen kommunistischen Land Tschechoslowakei hervorging, ihren neuen Flächennutzungsplan²³⁴. In einer deutschen Kurzfassung zur Erläuterung dieses Flächennutzungsplans heißt es sinngemäß, dass „dieser Flächennutzungsplan ein gerechtes und ausgewogenes Abkommen zwischen den Bürgern und der Stadt Brünn ist. Der November 1989 brachte dem Land den lange ersehnten Zustand, wo sich Bürger endlich spontan zur Weiterentwicklung ihrer Stadt äußern durften - und es auch getan haben (näheres dazu vgl. Kapitel 4, Teil B).

Der Autor war im Jahr 1999 zum erstenmal in Georgien (Stadt Tbilisi) und die dort erfahrenen ersten wagen Eindrücke behielten auch bei allen weiteren Arbeitseinsätzen grundsätzlich Gültigkeit. nur ihre Konturen wurden schärfer und um weitere interessante Facetten bereichert.

Wie habe ich die Georgier nun kennen gelernt? – Reduziert auf ihre Kerneigenschaften besitzen sie in der zunächst subjektiven Wertung folgendes Profil: Sie sind sehr gastfreudlich, stolz, diskussionsfreudig, eigensinnig, lieben ihre Familien und ihr Land (Tradition), leben ihre Freiheit aus, respektieren ungern Gesetze und scheuen die harte und ehrliche Arbeit.



Bild 81: Identifikation: Landschaft und alte Baukultur, hier Felsenkloster David Garedschi, 2003

233 Reinborn, S. 15

234 Publikation FNP Brno 1994, Herausgeber: Amt des Hauptarchitekten der Stadt Brno, Kounicova 67, Brno 60167

Der Soziologe Georg Nischaradse, der 1957 in Tbilisi geboren wurde, dort arbeitet (Leiter des Labors für Kulturpsychologie²³⁵) und lebt, verfasste in einer Buchveröffentlichung mit dem Titel „Kaukasus – Verteidigung der Zukunft“²³⁶ eine Art Biographie²³⁷ über das Wesen der Georgier (Titel: „Wir, die Georgier“). Nach meiner Einschätzung bringt dieser Artikel die wahre Volkspsyche und Kultur vortrefflich zum Ausdruck.²³⁸

Anschließend werden einige wichtige Wesensmerkmale der Georgier, die vor allem auch bestimmte Phänomene im Bereich des Städtebaus bzw. im Umgang mit Eigentum erklärbar machen, zusammengestellt²³⁹ und durch eigene Anmerkungen ergänzt. Dabei werden die Aussagen bewusst pointiert und nicht relativiert dargestellt.

Eine allgemein zu identifizierende georgische Mentalität ist existent und eine unbezweifelbare Tatsache.

Identifikation

Der Begriff „Georgien“ steht für die meisten Georgier bestenfalls für die Landschaft, die Kulturgüter (abstrakter/rhetorischer Wert) und die (eigene) Lebensweise, nicht aber für andere Georgier. Kurzfristige individuelle Bedürfnisse sind wichtiger als die Interessen der anderen.

Dies bedeutet, dass „Er“ sich kaum mit den „Mitmenschen“ oder nur mit einer sehr kleinen, für ihn opportunen oder nützlichen Gruppe identifiziert. Das große „Wir-Gefühl“ als Gesellschaft fehlt.

3.3.2 Tradition

Über die teilweise ruhmreiche Geschichte Georgiens²⁴⁰ wurde viel geschrieben und die Georgier sind stolz auf diese Vergangenheit und erzählen gerne davon.

Bezeichnend ist, dass sich während der UdSSR Periode bei keinem einzigen georgischen Schriftsteller eine für die Zukunft geschriebene Arbeit fand. Die enge des „Zeithorizontes“ war auch hier sichtbar.

In diesen Worten kommt zum Ausdruck, dass sich die Georgier gerne mit der Vergangenheit beschäftigen und hier insbesondere die guten Taten sowie die großen Werke ihrer Vorfahren huldigen. Der Verfasser konnte diese Beobachtungen auch immer wieder bei den



Bild 82: Identifikation: Reich gedeckter georgischer Tisch als Ausdruck von Gastfreundschaft und Überfluss



Bild 83: Identifikation: Großes individuelles Wohnhaus als Ausdruck von Ansehen und Reichtum, Tbilisi, 2005

235 Stand Jahr 2001

236 Duve/Tagliavini (Hrsg.), 2001

237 Nischaradse in Duve/Tagliavini, S. 131 - 160

238 Vgl. dazu u.a. auch Christophe in Schröder (Hrsg.), S. 33 - 46

239 Kursiv markiert sind sinngemäße oder wortwörtliche Zitate von Nischaradse, in Duve/Tagliavini, S. 131 ff.

240 Z.B. Dawit und das Goldene Zeitalter, vgl. dazu Kvastiani/Spolanski/Sternfeldt, S. 101 ff.

sogenannten traditionsreichen „Tischen“ machen. Zu einem „Tisch“ trifft man sich nicht nur, um einfach etwas zu essen und zu trinken, sondern um auch das Brauchtum einer geregelten Tischkommunikation zu pflegen. Ein „Tisch“ kann zu allen gesellschaftlichen Anlässen gemacht werden. Eine Person (ausschließlich männlich) des „Tisches“, die man für diese Funktion fähig erachtet oder als Neuling austesten möchte, wird zum Tischführer (= Tamada) ernannt. Seine Aufgabe ist es, durch thematische Trinksprüche den Tisch auf einem hohen geistigen Niveau zu unterhalten. Die Trinksprüche laufen oft nach einem festen Schema ab. Einen großen Stellenwert nehmen Themen der Vergangenheit (Land, Tradition, Eltern, Verstorbene etc.) ein. Des weiteren stehen persönliche Themen im Vordergrund (Freunde, Freundschaft, Familie, Kinder, Frauen), wie im nächsten Punkt (soziale Verantwortung) beschrieben.

Diese permanente Auseinandersetzung mit der Vergangenheit und die Scheu über die Zukunft konstruktiv und vor allem eigenständig und eigenverantwortlich zum Wohle der Gesellschaft nachzudenken, kann auch im Planungsbezug festgestellt werden. So wurden teilweise abenteuerlich umfangreiche Analysen über ganze Gemeinden oder Quartiere in der Altstadt von Tbilisi durchgeführt ohne sich bewusst zu machen, in welcher Form und in welchem Umfang diese Daten heute für die Erstellung von Planungskonzepten für morgen verwendet werden können. Diese Manie der Datenerfassung (Kontroll-/Informationssystem) und die Verantwortungslosigkeit als Einzelperson oder Gruppe für die Gesellschaft wichtige Entscheidungen (Planungskonzepte) vorzuschlagen, lässt sich überwiegend aus der Hörigkeit, wie sie in der Vergangenheit bestand, erklären.

Aber natürlich werden heute auch (städtische) Konzepte für die Zukunft erarbeitet, die allerdings kaum aus der Analyse oder dem Umfeld abgeleitet sind und ehrgeizige bis egozentrische Züge tragen. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass jedes Konzept den Namen des Verfassers trägt. Das Arbeiten in der Gruppe ist schwierig.

3.3.3 Soziale Verantwortung

Für einen Georgier endet der Mensch heute dort, wo die Familie endet²⁴¹. Für die heutige georgische Gesellschaft ist ein äußerst enger „Verantwortungsraum“ charakteristisch.

Die Familie ist hier erweitert zu verstehen (Verwandte und Freunde). Dadurch verschaffen sich einige Personen auch ein großes – oft notwendiges - Netzwerk. Obwohl diese Zeilen vor rund 80 Jahren geschrieben wurden, haben sie noch heute Gültigkeit.

Durch diese starke Fixierung auf die „Familie“ fühlt sich der Georgier auch nur diesem inneren Kreis verpflichtet und verantwortlich, eine generelle soziale Verantwortung wird nicht übernommen.

Daraus erklärt sich ein typisches Bild: Ein reiches Dorf besteht praktisch nur aus individuellen (privaten) Palästen, das „zentrale Territorium“ aber, die Hauptstraße befindet sich in einem miserablen Zustand, die Höfe und Eingänge großer Wohnhäuser (Mehrfamilienhäuser) haben sich in eine Müllhalde verwandelt.

In dieser Beschreibung kommt das Grundproblem, das in der Folge zum schlechten gegenwärtigen Erscheinungsbild der meisten Dörfer und Städte führt, massiv zum Vorschein. Der Georgier hat wenig bis überhaupt kein Verantwortungsbewusstsein für den „öffentlichen Raum“ oder das gemeinschaftliche sowie öffentliche Eigentum. Natürlich trug dazu 70 Jahre Sozialismus mit der alleinigen Verantwortungsrolle des Staats wesentlich bei. Aber viel schlimmer ist, dass diese Vergangenheit immer noch in den Köpfen ist und nachwirkt. Das Wahrnehmungspotenzial und die Sensibilität für gesellschaftliche Aufgaben und Probleme, wie z.B. im Bereich Umweltschutz oder Städtebau ist gering. Allgemein ist der Anspruch und das Niveau an die „Umwelt“ sehr niedrig ausgeprägt oder anders gesagt, die Schwelle, um sich selbst für die Verbesserung von der Allgemeinheit zugänglicher und genutzter

241 Diese Aussage ist ein Zitat von Sergi Danelija aus „Wascha Pschawela und die georgische Nation“, Tbilisi 1927

Bereiche – so auch das Gemeinschaftseigentum an Wohngebäuden (Kondominium) – einzusetzen extrem hoch. Während z.B. die Treppenhäuser in Mehrfamilienhäusern oft ohne Außentür und Fenster sind, sich der Müll und Dreck dort stapelt und die Treppenstufen am Zusammenfallen sind, beginnt beim Eintritt in die durch Stahltür und zahlreiche Schlosser gesicherte Wohnung eine andere Welt. Lieber entschuldigt sich ein Gastgeber mehrmals bei seinen Gästen für den Dreck direkt vor der Eingangstür als zu Besen und Schippe zu greifen.

Aus diesem Grund gestaltet sich – neben der Mittellosigkeit vieler Familien – die Bildung von Wohnungseigentümergemeinschaften (Kondominium) extrem schwierig.

Durch diesen Rückzug aus der sozialen Verantwortung konnte sich die Mentalität der Georgier ganz gut mit den Dogmen des UdSSR Regimes arrangieren.

3.3.4 Lebensstil

Der sowjetischen Kultur fremd war die Effektivität der Produktion. Wichtig waren äußere Effekte in Form manipulierter Zahlen (Planübererfüllung), unrentablen aber gigantischen Fabriken und ein propagandistisches Feuerwerk. Von der sowjetischen Intelligenz wurden weder kommerzielle Erfolge noch qualitativ hochwertige Arbeit verlangt, sondern nur ideologische Unterstützung und Lob des Regimes. Es war daher bedeutend einfacher, intellektuelle und schöpferische Arbeiten zu simulieren als harte physische Arbeit zu leisten. Das damalige Regime förderte geradezu die Mentalität der Menschen bei geringstem Aufwand und mit noch geringerer Verantwortlichkeit ein vergleichsweise schlaues und luxuriöses Leben zu führen. In den 60er Jahren entsteht außerhalb Georgiens das Klischee des Georgiers – ein Sack voll Geld, Händler und Spekulant.

In der UdSSR gab es allgemein ein dichtes Netz an wissenschaftlichen Instituten. Diese brauchten Arbeit, um ihre Existenz zu rechtfertigen und jeder sollte mit der Arbeit zufrieden sein und gut Geld fürs tägliche Leben (inkl. Sozialleistungen, Urlaub etc.) besitzen. Dies hatten die Georgier schnell begriffen.

So gab es im Jahr 1966 allein in Tbilisi 11 Universitäten mit rund 65.000 Studierenden²⁴². So viele Spezialisten wurden aber nicht gebraucht, also gründete man neue Forschungsinstitute (z.B. Forschungsinstitute im Stadtbezirk Saburtalo, Tbilisi). Viele wussten auch, dass ca. 90 % der erstellten Arbeiten – so auch im Bereich der Raumordnung und des Städtebaus – mehr visionär und für die Praxis eher untauglich oder überflüssig waren (Arbeitsbeschäftigung zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Vollbeschäftigung).



Bild 84: Fehlende soziale Verantwortung, Innenhof eines Mehrfamilienhauses in Tbilisi, 2004

3.3.5 Schattenwirtschaft

Eine wichtige kulturelle Besonderheit war die georgische Schattenwirtschaft, die durch eine Art informelle und stillschweigende Vereinbarung zwischen Staat und Bürger begünstigt wurde. Danach mischt sich der Staat nicht unmittelbar in das private Leben der Bürger ein und schließt auch vor offenkundigen Gesetzesverletzungen die Augen, dafür kümmern sich die Bürger weder um Ideologie noch um Politik und stehen dazu loyal.

242 Experteninterview mit Paul Dzindzibadze, Juli 2004

Grundsätzlich herrschte keine Disziplin, es gab Bestechung, Misswirtschaft und persönliche Vorteilnahme. Die „Welt“ bestand aus zwei Seiten. Auf der einen Seite war alles streng bis zur letzten Schraube geregelt (z.B. im Bereich Rüstungsindustrie, Weltraumtechnik, Bauwirtschaft, Kraftwerksbau ...). Auf der anderen Seite blühte die individuelle Entfaltung, obwohl dies illegal war. Dieser Bereich betraf vor allem die Konsumwirtschaft, daher waren Konsumgüter auch stets Mangelware. Die Schattenwirtschaft war bloß die konsequente Fortsetzung der sowjetischen Mangelwirtschaft. Funktionäre, die eigenständig in diesem Bereich gehandelt haben, drohte zwar die Entlassung, aber die Spitzes der KPdSU war wie die Kirche, d.h. ab einer bestimmten Ebene nicht mehr antastbar. Daher funktionierte das System von oben nach unten ganz gut. Zum Beispiel wusste die obere Ebene, dass die Personen der nachgeordneten Ebene klauten und nicht ehrlich waren, daher waren diese Personen manipulier- und erpressbar, d.h. sie haben alles getan, damit die obere Ebene keine Probleme machte²⁴³. In diesem System fehlte der Begriff des „ehrlichen Geschäfts“ oder Worte wie Talent, Fleiß und Unternehmungsgeist als tragende Säulen der durch Konkurrenz bestimmten Marktwirtschaft. Ebenso ging dadurch schrittweise jegliche Achtung vor Gesetzen verloren. Die Beachtung von Regeln stellt aber eine tragende Säule einer demokratischen Gesellschaftsordnung dar.

Übertragen wir diese sowjetische Schattenwirtschaft auf die heutige Generation der Korruption, die wohlbekannt dem Land zu schaffen macht. Es darf schon als Heuchelei bezeichnet werden, wenn ein georgischer Staat (hier vor allem unter der Ära von Schewardnadse) die Korruption bekämpfen wollte, aber auf der anderen Seite die Löhne selbst für hohe Staatsbedienstete (bewusst) unter dem Existenzminimum hält. So verdiente im Jahr 2000 der Bauminister rund 200 Lari (= ca. 100 Euro) im Monat, obwohl eine Familie zum normalen Leben mindestens das dreifache benötigt. Also müssen selbst höher gestellte Personen korrupt werden, um ihre Familie ernähren zu können. Dies weiß natürlich die übergeordnete Ebene und kann daher mit diesen Personen Marionettentheater spielen. Zu jeder Zeit lassen sich triftige Gründe finden, um die Bühne frei für andere Personen zu machen. Dieses System setzt sich als Spirale nach unten fort und erklärt m.E. den heute praktizierten hohen Austausch von Führungspersonal.

Aber auch eine andere schlimme Folge ist damit verbunden, denn jeder weiß, dass er sehr schnell in die Missgunst einer ihm vorstehenden Person kommen kann. Unter Umständen bleibt ihm also nicht viel Zeit, um aus seiner gegenwärtigen Position Profit zu schlagen. Daher versucht man besonders schnell und intensiv gute, aber nicht legale Geschäfte zu machen. Ebenso schnell muss Reichtum und Geld verschwendet werden, da es ja morgen einem abgenommen werden könnte. Insbesondere durch diese Einstellung werden jegliche Nachhaltigkeit und langfristig angelegte Strategien blockiert.

Übertragen auf die heutigen Machenschaften im Bereich des durch private Investoren geprägten Städtebaus hat dies zur Folge, dass jeder Investor ohne Rücksicht auf



Bild 85: Brutaler Investorenstädtebau im Zentrum von Tbilisi, 2005



Bild 86: Vorstellungen der Investoren - ohne Rücksicht auf bestehende Strukturen, 2003

Nachhaltigkeit oder Beachtung vorhandener städtischer Strukturen ehrgeizig sein Projekt bauen und schnell gewinnmaximiert vermarkten möchte. Ob dadurch ganze Stadtviertel, die zur Zeit begehrt sind, mittelfristig kaputt gemacht und überformt werden und die Käufer womöglich „morgen“ Geld verlieren, weil das Prestige dieser Viertel bröckelt, ist dem Investor „heute“ egal.

Das sehr große Problem der geringen Bezahlung von Mitarbeitern, insbesondere im öffentlichen Dienst soll an anderer Stelle nochmals aufgegriffen werden. Auf jeden Fall wird klar, dass dieses geringe Lohnniveau dafür verantwortlich ist, dass entweder keine oder sehr schlechte Arbeit gemacht wird. Dieses Problem besteht durchgängig, so z.B. in vielen Ämtern (z.B. Stadtarchitektenbüro) der Stadtverwaltung von Tbilisi, obwohl der neue Präsident eine deutliche Anhebung der Löhne bereits erreicht hat.²⁴⁴ Die Arbeitsstelle wird oft deshalb nicht aufgegeben, weil natürlich kaum andere Stellen zur Verfügung stehen, aber auch die Chance vorhanden ist, über die Arbeitsstelle Aufträge für Nebenjobs zu bekommen, die dann oft am Arbeitsplatz unter Nutzung der Infrastruktur erledigt werden. Jetzt könnte daraus der Schluss gezogen werden, dass mit einer ordentlichen Bezahlung die Probleme weitgehend gelöst werden könnten. Dies dürfte nur teilweise richtig sein, denn eine andere Mentalität, die der Verfasser auch selbst erfahren hat, steht dem entgegen.

3.3.6 Arbeit und Geldverdienen

Wer durch ehrliche, selbst ausgeführte Arbeit sein Geld verdient, der ist dumm und ungeschickt. Zum vermutlich am häufigsten verwendeten Ausdruck wurde ein Wort, das wie ein Spiegel Stil und Art der georgischen Gesellschaft am besten wiedergibt – das Wort „ergaunert“.

Eine bestimmte berufliche Funktion und Position wird oft nicht aus Berufung, d.h. wegen besonderer Fähigkeit oder Begeisterung wahrgenommen, sondern in erster Linie, um sich damit materielle Quellen zu erschließen. Folglich ist der persönliche Einsatz eher gering. Nehmen wir ein Beispiel aus der Planung. Ein Auftraggeber vergibt einen Auftrag an einen für ihn kompetenten Auftraggeber als Person für eine bestimmte qualifizierte (planerische) Leistung. Und nehmen wir an für diese Leistung wird eine bestimmte Vergütung vereinbart. Der „geschickte“ Georgier wird diese Leistung nicht wirklich selbst erledigen, sondern er wird sich einen suchen oder er kennt jemanden, der ihm diese Leistung komplett für den halben Preis erfüllt. Die Arbeit nach unten weiter zu delegieren, aber für diese Vermittlungsfunktion einen großen Anteil der Vergütung einzustreichen ist eine nicht unübliche Praxis, wobei die Qualität der Arbeit leidet.

3.3.7 Bedeutung von Gesetzen

Das Gesetz stellt für den Georgier an sich keinen Wert dar (nur Einschränkung des Eigensinns) es sei denn, man wendet es geschickt an, um damit eigene Interessen zu verfolgen und persönliche Vorteile zu haben.

So gab es bereits vor über 10 Jahren ein Gesetz zur Gurtpflicht beim Autofahren (es wurde zwischenzeitlich abgeschafft und erst jüngst wieder aktiviert). Die Polizei nutzte dieses Gesetz aber nur zum Abkassieren (Geld verschwand überwiegend in der privaten Kasse), ließ die Autofahrer unangegurtet weiter fahren und beschimpfte sogar diejenigen, die sich anschnallten mit den Worten, dass sie wohl zu feige wären etwas an die armen Polizisten zu zahlen²⁴⁵.

244 Die Angestellten des Stadtarchitektenbüros verdienen nach eigener Angabe 310 Lari/Monat (ca. 150,- Euro), Stand August 2005

245 Angeblich gab es sogar T-Shirts mit diagonalem schwarzen Streifen, um das Anlegen des Gurtes vorzutäuschen

Das Gesetz wird nur dann respektiert, wenn es persönlich nutzt und die individuellen Spielräume und Lebensweisen nicht einschränkt²⁴⁶.

Daher ist es so schwer Bau- und Planungsgesetze zu schaffen bzw. in der Praxis zu etablieren. Denn im Vordergrund wird immer gesehen, dass diese Gesetze die Nutzung von Grund und Boden und folglich die neu gewonnene Freiheit im Umgang mit Eigentum einschränken. Es wird daher (bislang) nicht als Vorteil erkannt, dass natürlich Baugesetze auch Rechtssicherheit für die konfliktfreie und nachhaltige Nutzung des Eigentums geben. An einem Beispiel soll dies verdeutlicht werden. Bisher war es gängige Praxis, dass mangels funktionierender Bau- und Planungsgesetze die Zulässigkeit von Bauvorhaben mehr oder weniger ausgehandelt wurde und möglichst viele daran illegal verdient haben. Ein Investor, der auf einem Grundstück eine nicht unerhebliche Investition macht, hat natürlich überhaupt keine Rechtssicherheit, was der Nachbar machen darf oder ihm aufgrund guter Beziehungen und einem dicken Geldbeutel zugestanden wird.

Der Nachbar könnte durch ein Bauvorhaben, das bezüglich Nutzungsart und Bauvolumen erheblich störend wäre, den Wert der Nachbarimmobilie deutlich mindern. Dieses fehlende Bewusstsein spiegelt auch den bereits erwähnten engen Verantwortungsraum für die „Umgebung“ wider.

Beim neuen Marriot-Courthotel am Freiheitsplatz steht in einem Abstand von ca. 1,5 Metern zu den Hauptfenstern der nach hinten ausgerichteten Hotelzimmer mittlerweile auf dem Nachbargrundstück eine hohe geschlossene Wand. Diese Zimmer sind schwer an Gäste vermietbar. Das Bauen ohne Rücksicht auf die Interessen der Nachbargrundstücke ist kein Einzelfall.

Wurde während der UdSSR Zeit das Recht durch ein Netzwerk von persönlichen Beziehungen umgangen, so spielt heute das Kapital die wesentliche Rolle.

3.3.8 Hochschulausbildung

Die grundsätzlich wichtigste Funktion der Hochschulen, nämlich die Ausbildung von qualifizierten Spezialisten ist abhanden gekommen. Im Vordergrund der Motivation zu Studieren stehen nicht Wissen und Fähigkeiten, sondern Prestige, Befreiung vom Militärdienst und Freiheit. Laut Statistik besitzt Georgien weltweit eine der höchsten Anteile an Akademikern, tatsächlich ist das Bildungsniveau außerordentlich niedrig.

246 Man muss auch bedenken, dass bereits die zur zaristischen Zeit (1801 – 1917) erlassenen Gesetze selten im Einklang mit den georgischen Lebensweisen standen und folglich die Gesetze den Georgiern von außen übergestülpt wurden.



Bild 87: Zimmerblick Rückseite des Marriot-Courthotels, 2004



Bild 88: Ansicht Marriot-Courthotel vom Platz der Freiheit, Tbilisi, 2003

Diese schlechte Ausbildung hat seit der Unabhängigkeit dazu geführt, dass es allein in Tbilisi im Jahr 2001 rund 200²⁴⁷ Hochschulen gab, von denen der größte Teil privat war und von denen die wenigsten ordentlich akkreditiert waren.

Natürlich hat dieser Wildwuchs an privaten „Hochschulen“ seinen Grund und dieser liegt darin, dass an den wenigen staatlichen Hochschulen – so auch an der TU Georgia im Architekturinstitut – das Ausbildungsniveau niedrig ist und weiter abzusinken droht. Für das niedrige Ausbildungsniveau gibt es wiederum einfache Erklärungen. Hauptgründe sind die miserable Bezahlung (ca. 60 Euro/Monat²⁴⁸) der Hochschullehrer (Professoren, Dozenten/-innen) sowie die ihrerseits schlechte Qualifikation. Dies bedeutet, dass der Beruf des Hochschullehrers nicht gerade engagiert und hauptsächlich aus Prestige und als Quelle für Nebeneinkünfte (Nachhilfe aber auch bis hin zum Verkauf von Studienleistungen²⁴⁹ oder Manipulation der Zulassung fürs Studium) betrieben wird.

Vom Bildungsministerium wird seit Anfang 2005 eine nationale Prüfung für die Zulassung zu den Hochschulen durchgeführt. Dabei werden drei Fächer geprüft: georgische Sprache, eine Fremdsprache und die Allgemeinbildung. Diese Aufnahmeprüfung lag früher bei den Universitäten. Mit dieser „Zentralisierung“ versucht man einen allgemeinen Standard festzulegen und vor allem die Korruption der Hochschullehrer/-innen zu unterbinden. Das Veto seitens der Hochschulen ist lautstark.

Eine Akkreditierung der Hochschulen führte auch dazu, dass der Mehrheit die Lehrerlaubnis entzogen wurde. Mitte des Jahres 2005 gab es noch ca. 60 private und öffentliche Hochschulen.²⁵⁰

Die Personen, die wirklich gut qualifiziert sind, drehen dem Land oft den Rücken zu und arbeiten im Ausland (Westeuropa, USA).

Während unter Schewardnadse meist die alte Führungsriege die Oberhand hatte, werden heute vielen jungen Personen diese Positionen übertragen. Dabei reicht es mangels gut geschulter Spezialisten aus, wenn diese Personen nur ein Grundwissen einer (ausländischen) Qualifizierung nachweisen können. Ein Beispiel dafür ist die Ernennung einer jungen Person als leitender Planer für Verkehrsplanung (seit Februar 2005) in der Hauptstadt. Diese Person wurde nach Abschluss des Architekturstudiums an der TU Georgia im Jahr 2003 für nur sechs Monate an der TU Kaiserslautern für Verkehrsplanung und Städtebau geschult. In der Regel ist es für diese Personen sehr schwer ihre Funktion kompetent und gemäß den hohen Erwartungen auszufüllen, so dass nach kurzer Zeit wieder gewechselt wird. Damit entstehen keine stabilen Strukturen für einen kontinuierlichen Aufbau.

Die städtebauliche Ausbildung wird anschließend etwas differenzierter betrachtet.

Ausbildung im Bereich Städtebau

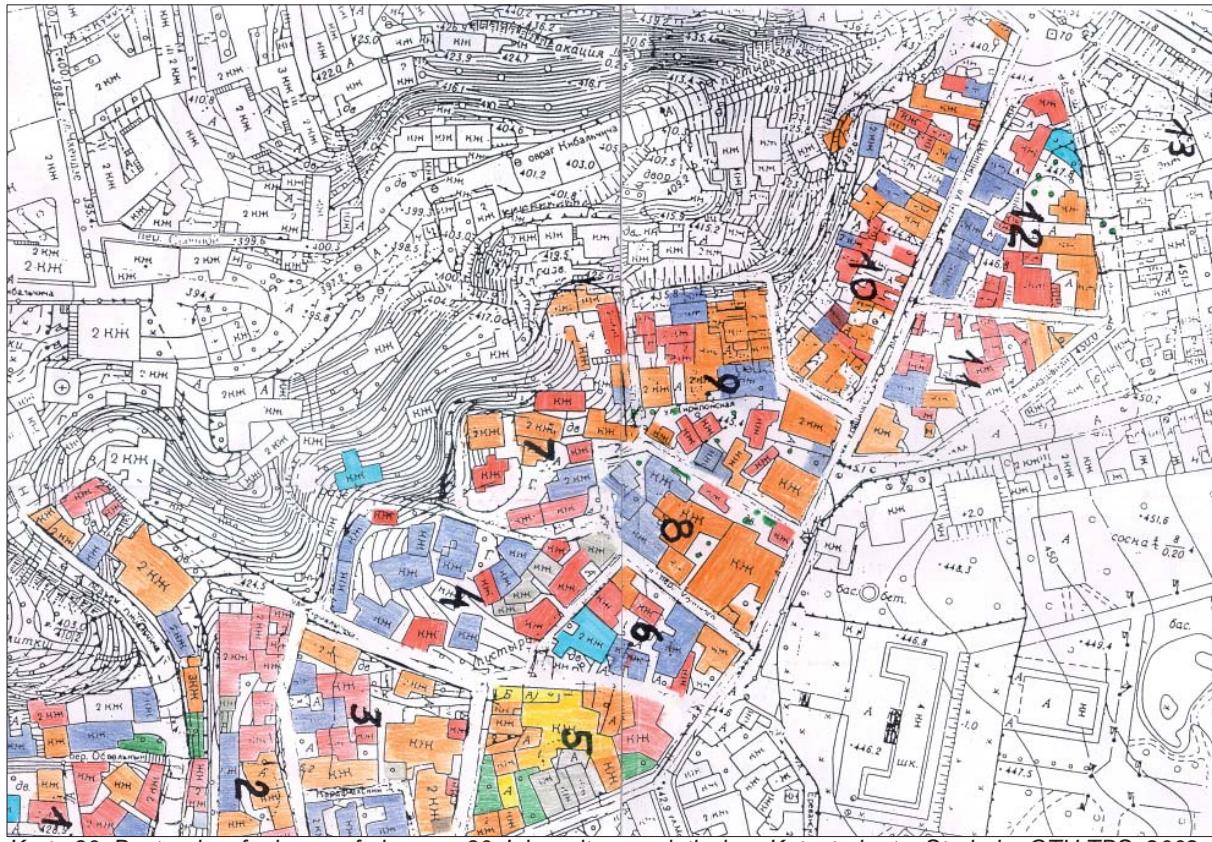
In der Sowjetunion gab es systembedingt grundsätzlich keine Ausbildung von Städtebauern im Sinne der westeuropäischen Qualifikation. Städtebau wurde mehr als ökonomisch rationale Verteilung von Gebäuden auf staatlichen Flächen nach bestimmten staatlichen Normen und quantitativen Vorgaben verstanden. Obwohl in der sowjetischen Literatur auch immer wieder Begriffe wie „räumlich künstlerische Komposition“ oder „komplexe künstlerische Gestaltung der Stadt“ zur Herausbildung einer „komfortablen ästhetisch-räumlichen

247 Interview mit der Lektorin des DAAD in Georgien, Frau L. Klotz im Sommer 2001, veröffentlicht in der in Tbilisi erscheinenden Zeitung „Kaukasische Post“, Heft Nr. 30, S. 8-10 und S. 33

248 Es kann sein, dass unter den Reformen des neuen Präsidenten Saakaschwili die Gehälter angehoben werden, in dem vielen älteren Dozenten/-innen (> 68 Jahre) der Lehrauftrag entzogen wurde.

249 Der Rektor der Universität von Kutaisi soll von 2001 - 2004 insgesamt 832 falsche Diplome ausgestellt haben, s. LWN, 11-12-2004, S. 15

250 Nach Aussage von Prof. Gotscha Mikiaschwili (Direktor am Architekturinstitut der TU Georgia) im Juli 2005 bei einem Aufenthalt an der TU KL



Karte 30: Bestandsaufnahme auf einer ca. 30 Jahre alten sowjetischen Katasterkarte, Stud. der GTU TBS, 2002



Karte 31: Gleches Plangebiet wie oben: Neue digitale Katasterkarte mit unterschiedlichem Bearbeitungsstand, 2002

Umwelt²⁵¹ genannt werden, überließ man dieses künstlerisch kreative Feld vor allem den Universitäten/Hochschulen und repräsentativen Wettbewerben. Die gebaute Realität blieb hinter diesen schönen Worten und den professionell gezeichneten Plänen weit zurück. An diesem grenzenlos kreativen Entwurfsprozess, der für die Praxis i.d.R kaum taugliche Pläne produziert, halten die Hochschulen noch weitgehend fest. Ohne Zweifel gehört auch diese kreative, zweckfreie Ausbildung an eine Universität, die Planer ausbildet, jedoch darf der praxisbezogene Teil nicht völlig untergeordnet sein.

Im Bereich Städtebau befindet sich die moderne Ausbildung, die (auch) den neuen Anforderungen nachkommt, daher noch ganz am Anfang. Viele meist ältere Dozenten/-innen sind nicht bereit, sich mit den aktuellen Bedingungen (u.a. auch mit neuen Baugesetzentwürfen oder der Baunutzungsverordnung der Stadt Tbilisi) auseinander zu setzen und arbeiten mit alten Unterlagen und nach alten Lehrplänen.

Vom Verfasser wurden mehrere gemeinsame Studienprojekte (u.a. Studierende der TU Kaiserslautern, Studiengang Raum- und Umweltplanung und TU Georgia, Studiengang Architektur) initiiert und durchgeführt. Obwohl beim ersten Studienprojekt sehr ausführlich auf Drängen der deutschen Seite eine Aufgabenstellung für die Studierenden verfasst und gemeinsam die veränderten Rahmenbedingungen für die Planung bzw. die Planungsschritte (Bestandsaufnahme, Analyse, u.a. zur Beachtung von neuen Parzellengrenzen und Eigentumsverhältnisse, Erhalt und Integration gestalterisch wertvoller Bausubstanz, Berücksichtigung ökonomischer Determinanten für die Umsetzung) diskutiert wurden, arbeiteten die Studenten nach sowjetischer Lehrdoktrin und mit alten Unterlagen.

Diese zeichnet sich wie folgt aus:

- Verwendung alter russischer Katasterkarten für die Bestandsaufnahme/Planung, obwohl neue digitale Katasterpläne und Luftbilder vorlagen und der Verfasser für die Besorgung dieser Karten den Weg geebnet hat.
- Ergebnisse der Bestandsanalyse wurden konzeptionell kaum berücksichtigt.
- Ohne Beachtung von Grundstücksgrenzen und den Kartierungen über den sanierungsfähigen bzw. sanierungswürdigen Bestand wurden die Baublöcke in der Planung radikal abgerissen und komplett mit neuer, idealtypischer, oft historisch verspielter, aber auch internationaler Architektur überplant.
- Ökonomische Aspekte spielten keine Rolle, so wurde z.B. vorgeschlagen im massiven Fels (Hartgestein) eine Tiefgarage über mehrere Geschosse zu errichten.

Die kritische Nachdiskussion des ersten Studienprojektes führte beim zweiten Studienprojekt nur zu einer geringen Vorwärtsbewegung. Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Ergebnisse waren noch deutlich vom alten Curriculum geprägt.

Der Qualifizierungsbedarf von Planern ist hoch, um den Anteil derjenigen, die das Land zum Studium verlassen, zu verringern. Von staatlicher Seite stehen dafür aber nicht die erforderlichen Mittel zur Verfügung, so dass die staatlichen Universitäten es in der Konkurrenz zu den privaten Hochschulen nicht leicht haben werden einen nachhaltigen Weg mit entsprechendem Niveau zu finden.

Die Bereitschaft, das neue Wissen auch im eigenen Land Georgien einzusetzen, hängt von der Entwicklung der sozioökonomischen Bedingungen ab.

3.4 Entwicklung und Situation in Städten und Dörfern

3.4.1 Aktuelle Tendenzen der räumlichen Gesamtentwicklung

Im Jahr 2002 wurde eine Volkszählung durchgeführt, deren Ergebnisse allerdings unter dem Vorbehalt von Unregelmäßigkeiten bei der Datenerfassung und Auswertung stehen. Im Mai 2003 wurden die Ergebnisse vorgestellt. Danach lebten in Georgien nach offizieller Statistik 4,371 Mio. Menschen ohne Abchasien und Südossetien, da in diesen beiden Gebieten nicht gezählt werden konnte. Ihre Einwohnerzahl wird auf nochmals 230.000 geschätzt, so dass in den territorialen Grenzen des Landes ca. 4,6 Mio. Menschen lebten. Damit ist die offizielle Einwohnerzahl seit 1989 um mehr als 1 Mio. gesunken²⁵². Hauptursachen hierfür ist der starke Geburtenrückgang sowie die Auswanderung von insbesondere jungen und besser qualifizierten Personen. Inoffizielle Schätzungen gehen sogar von bis zu 1,5 Mio. Menschen aus, die zumeist aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen das Land verlassen haben.²⁵³

Im März 2004 wurden weitere Ergebnisse der Volkszählung bekannt gegeben, die den negativen Trend nochmals bestätigten. Die offizielle Zahl der Bevölkerung (ohne Abchasien und Südossetien) wurde diesmal mit 4,355 Mio. Menschen angegeben. Von diesen Menschen lebten 52,4 % in Städten.²⁵⁴ Andere Zahlen bzw. Einschätzungen gehen von noch etwa 4 Mio. Menschen aus.²⁵⁵

Betrug die Geburtenzahl 1990 noch 92.815 Neugeborene, so ging dieser Wert im Jahr 2003 auf die Hälfte, nämlich 46.194 Babys zurück²⁵⁶. In einer anderen Statistik wird eine Geburtenrate von 91,1 pro 1.000 Menschen im Jahr 1989 und 46,6 im Jahr 2002 angegeben. Da die absoluten und die relativen Zahlen nicht zusammenpassen, ist davon auszugehen, dass die Berechnung der Geburtenrate nicht richtig erfolgte²⁵⁷.

Der anhaltende Bevölkerungsverlust wird gegenwärtig in erster Linie durch Auswanderung verursacht. Bevorzugte Auswanderungsziele für georgische Arbeitskräfte sind Russland (39 %), die USA und Griechenland (je 14 %) sowie Deutschland (13 %).²⁵⁸ Dabei führt diese Auswanderung zu einer rapiden Überalterung der Bevölkerung. So betrug der Anteil der über 65-jährigen 9,3 % im Jahr 1990 und 13,4 % im Jahr 2004, gleichzeitig ging der Anteil der unter 15-jährigen von 24,5 auf 20,4 % zurück.²⁵⁹

Nach einer Studie der Weltbank gehört Georgien zu den 64 Ländern der Welt mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen. Wenn diese Tatsache nicht verändert werden kann, rechnen Experten mit einem weiteren Bevölkerungsverlust von 1,5 Mio. Menschen für das dann noch 3 Mio. Bewohner zählende Land.²⁶⁰

3.4.2 Konsequenzen für die überörtliche und örtliche Raumplanung

Die großen Einwohnerverluste der Vergangenheit, die in Zukunft tendenziell eher anhalten – selbst in der wirtschaftlich am meisten prosperierenden Hauptstadt – legen den Schwerpunkt bei der örtlichen Raumplanung auf einen geordneten Rück-/Umbau sowie auf eine Vitalisierung der Funktionen innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen.

252 LWN, 05-06-2003, S. 12

253 LWN, 03-04-2003, S. 13

254 LWN, 03-04-2004, S. 22

255 LWN, 07-08-2004, S. 21

256 LWN, 01-02-2005, S. 20

257 LWN, 03-04-2004, S. 22

258 LWN, 05-06-2004, S. 19

259 LWN, 01-02-2005, S. 20

260 LWN, 03-04-2004, S. 22

Stadterweiterungen und Flächenwachstum im größeren Umfang sind kein Thema. Die im Innenbereich der Städte ungenutzten Flächen (Industrie-/Militärbrachen, Dispositionslächen von nicht gebauter Versorgungsinfrastruktur, riesige Abstandslächen innerhalb und zwischen Wohnsiedlungen, etc.) und der enorme Sanierungsanteil von (unbewohnbarer) Bausubstanz sowie nicht fertiggestellten Neubauten bieten ein hohes Potenzial für die Innenentwicklung. Es geht in erster Linie um eine schlanke Reparatur der Städte bzw. Siedlungen in Schritten, zu deren baulich-gestalterischen Umsetzung ein städtebauliches Instrumentarium unerlässlich ist.

Von Seiten der überörtlichen Raumplanung muss diese kompakte Revitalisierung des Bestandes in den Siedlungen sichergestellt werden, um eine Zersiedelung mit gleichzeitiger Verstärkung bzw. Verfestigung von innerörtlichen „Leerzonen“ zu vermindern. Damit kann die Raumordnung auch wesentlich zur Sicherung der hochwertigen Freiräume in Georgien beitragen. Eine Voraussetzung für die Verbesserung des örtlichen Bestands stellt zudem der Ausbau der überörtlichen Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur dar, wozu Grundlagen für die überörtlichen Raumnutzungsbedingungen zu schaffen sind.



Bilder 89-90: Militärbrachen in Tbilisi als große innerstädtische Entwicklungspotenziale, 2004

3.4.3 Allgemeine Lage in den Städten und Dörfern

Die allgemeine Lage ist insgesamt angespannt und besorgniserregend. Mit der Loslösung von der Sowjetunion brachen in nahezu allen Dörfern und Städten die Arbeitsplätze vor allem im Primär-/Sekundärsektor und in der Tourismusbranche als Existenzgrundlage weg. Aus diesem tiefen Tal hat sich das Land wirtschaftlich bislang noch gering hochbewegt.

Niedergang der Wirtschaft und Folgen für die Siedlungsentwicklung

Die nachfolgenden Zahlen verdeutlichen beispielhaft die wirtschaftliche Situation. Waren im Jahr 1990 in 146 Teefabriken 150.000 Leute, die 600.000 Tonnen produzierten, beschäftigt, so waren im Jahr 2003 noch 20.000 Menschen mit der Herstellung von 23.000 Tonnen beschäftigt.²⁶¹

Arbeiteten im Stahlwerk (Areal 496 ha) der Stadt Rustavi zur Sowjetzeit 12.000 Personen, so waren es im Jahr 2004 noch 800.²⁶² Für Rustavi soll daher ein Stadtentwicklungsplan mit dem Ziel aufgestellt werden, ein neues Profil und eine alternative Ausrichtung zu finden.²⁶³ Auch der Tourismus als wirtschaftliches Standbein der Kurorte ist vielfach am Boden. Im Jahr 2001 kamen lediglich 302.220 Touristen (davon 184.687 aus Staaten der GUS) nach

261 LWN, 03-04/2003, S. 19

262 LWN, 03-04/2005, S. 22

263 LWN, 03-04/2004, S. 9

Georgien und das Land zählte 210 Hotels mit offiziell 2.500 Zimmern.²⁶⁴ Zu Sowjetzeiten kamen mehr als 4 Mio. Besucher²⁶⁵. Dabei behindern die Privatisierungen von Flächen an der Schwarzmeerküste den Aufbau des Tourismus massiv. Die interessanten Grundstücke an der Küste sind vornehmlich an hochrangige Staatsvertreter verkauft und werden wild mit Privathäusern bebaut. Dabei ist auch der Einfluss russischer Investoren groß.²⁶⁶

Die Wirtschaftskraft des Landes und der einzelnen Bürger ist folglich sehr gering. So lag im Jahr 2002 das Bruttojahreseinkommen pro Kopf bei nur 800 \$²⁶⁷.

Die offiziellen Arbeitslosenstatistiken²⁶⁸ belegen nur die Spitze des Eisberges, da viele Personen als „Selbstständige“ gemeldet sind, aber eigentlich keine Arbeit haben und die Zahlen zudem geschönt oder nicht zuverlässig sind. Allein im Jahr 2004 kamen u.a. durch die Reduzierung der Staatsdiener rund 100.000 Arbeitslose hinzu.²⁶⁹

Folglich sind in fast allen Städten – außer in Tbilisi und den Schwarzmeerstädten (Batumi, Poti) – die städtebaulichen Aktivitäten (Wohnungsbau, Gewerbe-/Industriebau und Kommunalbau) nahezu vollständig zum Erliegen gekommen. Die Städte und Dörfer sind aufgrund von Abwanderung und fehlender Wirtschaftskraft der Bevölkerung durch Leerstände, Industriebrachen und Zerfall gekennzeichnet. In einigen Orten wird die Lage durch den Zusammenbruch von (zentralen) Versorgungssystemen (Strom, Wasser, Telekommunikation) sowie die zunehmende Verschlechterung der Verkehrserschließung verschärft.

Unter der neuen Regierung sind jedoch seit 2004 insgesamt mehr (private) Investitionen in städtebauliche Projekte zu beobachten. Dies hängt auch mit der Beschleunigung der Privatisierung von ehemals großen staatlichen Betrieben (z.B. Hafenanlagen in Batumi, Stahlwerk in Rustavi, Manganverarbeitung in Tschiatura²⁷⁰) sowie mittleren und kleineren Betrieben zusammen.

Dennoch ist das Volumen in der Bauwirtschaft sehr gering. Im Jahr 2003 wurden nach offizieller Statistik in ganz Georgien 528 Bauobjekte mit einer Nutzfläche von 290.000 qm und einem Wert von 639 Mio. Lari fertiggestellt, davon entfielen allein 363 auf die Hauptstadt. Experten schätzen aber, dass diese Zahl nur ca. Eindrittel aller Bauobjekte umfasst²⁷¹, d.h. dass die anderen Bauten nicht erfasst oder illegal errichtet wurden.

Privatisierung und Folgen für die Raum- und Siedlungsentwicklung

Neben der Privatisierung bzw. kostenlosen Überlassung der Wohnungen wurden seit 1993 rund 1.300 große Staatsbetriebe und 15.000 kleinere Betriebe (Restaurants, Geschäfte etc.) privatisiert und dadurch Einnahmen von „nur“ 491 Mio. Lari erzielt. Von den Kritikern wird angeführt, dass diese Privatisierungen von Betrieben/Objekten kaum positive Effekte auf die Siedlungsentwicklung hatten. Denn nur in den seltensten Fällen wurde in die Objekte investiert und z.B. eine Produktion oder Geschäfte neu aufgebaut. Die Regel war, dass die Immobilien ausgeschlachtet (z.B. Demontage und Verkauf von Recyclingmaterial) oder ohne Investitionen gewinnbringend weiterveräußert oder unkoordiniert zwischenvermietet wurden.²⁷² Die meisten Objekte stehen daher leer und behindern in den Aktivzonen entweder als (untergenutzte) Spekulationsobjekte eine geordnete städtebauliche Entwicklung oder

264 LWN, 01-02/2002, S. 13

265 Nach Auskunft des Dpt. of Tourism and Resorts of Georgia, 80 Chavchavadse Ave, 0162 Tbilisi, Frau S. Kiknadze

266 LWN, 03-04/2004, S. 28

267 LWN, S09-10/2003, S. 9

268 Offizielle Arbeitslosenquote Stand Anfang 2005: 12,7 % (= 224.000 Pers.), LWN, 03-04/2005, S. 19

269 LWN, 11-12/2004, S. 15

270 LWN, 03-04/2005, S. 22

271 LWN, 01-02/2004, S. 27

272 LWN, 07-08/2004, S. 23

werden von ehrgeizigen Geschäftsleuten rücksichtslos rein nach eigenen Vorstellungen neu entwickelt.

Obwohl der im Jahr 2004 vom Wirtschaftsministerium eingeschlagene radikale Privatisierungskurs in 2005 zurückgefahren wurde, hält diese gängige Praxis der Privatisierung und städtebaulich unkoordinierten Verwendung der Objekte an. So ist beabsichtigt in einer weltweit ausgeschriebenen Liste (www.economy.gov.ge) 1.800 Betriebe ganz oder teilweise in private Hände zu geben.²⁷³

Im Zusammenhang mit der Privatisierung gibt es keine Tabubereiche und Moral. So wird z.B. seit längerer Zeit heftig über die Privatisierung der gerade für arme Menschen lebensnotwendigen, maroden Trinkwasserversorgung in der Hauptstadt diskutiert. Nach Einschaltung des Kirchenoberhauptes Ilia II. hat der Stadtrat die Privatisierungsgespräche im Juni 2004 gestoppt.²⁷⁴

Auch der Vorschlag des Wirtschaftsministeriums zur Privatisierung des Staatsforsts hat das Volk erzürnt. Kurioserweise dreht das Wirtschaftsministerium die Argumente, die die Kritiker bei der Privatisierung der Betriebe vorbringen, genau um. Nach seiner Feststellung sei der Staatsforst bislang nur ausgebeutet worden. Private hätten aber mehr Interesse an einer nachhaltigen Bewirtschaftung, so dass dies der Ausbeutung entgegenwirke und dem Wald nutze.²⁷⁵

Mit der Privatisierung der landwirtschaftlichen Flächen wurde 1995 begonnen. Bis Anfang 2005 wurden 55 % der Flächen privatisiert. Bei der Privatisierung der restlichen Flächen mit einer Größe von 465.000 ha haben auch Kleinbauern Interesse angemeldet.²⁷⁶ Sofern die Interessen der Kleinbauern gegenüber den Forderungen der Großgrundbesitzer beachtet werden, könnte dies neben der Erhöhung der Produktivität ein positiver Schritt zur Stabilisierung der Landflucht sein und somit dem Erhalt von Siedlungsstrukturen dienen.



Bild 91: Folgen eines unregulierten Städtebaus: Überformung historischer Bereiche, Beispiel Bezirk Were, 2005

273 LWN, 05-06/2005, S. 20

274 LWN, 05-06/2004, S. 5

275 LWN, 05-06/2004, S. 20

276 LWN, 03-04/2004, S. 23

3.4.4 Hauptstadt Tbilisi

In der Hauptstadt Tbilisi, in der rund ein Viertel der ca. 4,3 Mio. Einwohner von Georgien leben, sind die negativen Folgen des unregulierten Bauens heute besonders deutlich sichtbar. So entstanden in lukrativen Hanglagen sowie in prestigeträchtigen Innenstadtlagen, allen voran im Stadtbezirk Wake, pompöse und meist in Beziehung zum Bestand unmaßstäbliche und ortsfremde Wohn-, Geschäfts- und Hotelanlagen. Aber auch die in den Randbezirken der Innenstadt sowie entlang der Ausfallstraßen entstandenen Bauten sind ohne übergeordnetes räumliches und funktionales Ordnungsgerüst.

Die Gründe für die rege Bautätigkeit in der Hauptstadt liegen vor allem in dem sehr hohen Nachholbedarf, der sich nach dem Zerfall der Sowjetunion angestaut hat. Ende der 80er Jahre gab es in Tbilisi insgesamt ca. 6 Mio. Quadratmeter Wohnfläche, bei ca. 1,3 Mio. Einwohnern. Dies entsprach einem Wert von rund 5 qm pro Person. Zur Erhöhung dieses Wertes wurden bis zum Jahr 1991 in der Hauptstadt vom Staat rund 0,5 Mio. Quadratmeter pro Jahr hergestellt. Nach der Unabhängigkeit fiel der staatliche Wohnungsbau komplett weg und eine private Bauwirtschaft begann sich erst allmählich zu entwickeln. Heute entstehen pro Jahr ca. 100.000 qm Wohnfläche, die bereits kurz nach dem Vermarktungsbeginn (= Projektierungsphase) verkauft sind. Ein Markt ist da mit der Folge, dass auch die Bodenpreise enorm anziehen. In dem Stadtteil Wake liegen die Spitzenwerte bei über 1.000,- \$ pro Quadratmeter (Stand Mitte 2005). In dem Stadtteil Avlabari, in dem für den Präsidenten ein neuer Regierungssitz entsteht, stieg der Bodenpreis innerhalb eines Jahres um das fünffache (2005: ca. 350 \$/qm).²⁷⁷ Eindeutige und verbindliche bauplanungs- sowie bauordnungsrechtliche Grundlagen für die Errichtung dieser Gebäude gab es bisher nicht.²⁷⁸



Bild 92: Unmaßstäblicher Neubau im Bezirk Wake, 2004



Bild 93: Baugestalterisch heterogene Bebauung „freier Flächen“ im Bezirk Wake, 2005



Bild 94: Großes MFH als Solitär im Bezirk Wake - ohne Konzepte für die Bebauung der Nachbargrundstücke

277 Experteninterview mit Gotscha Mikiaschwili im Juli 2005

278 Mit der Verabschiedung eines Zonenplans für das Zentrum im Juli 2005 liegt eine erste, grobe bauplanungsrechtliche Grundlage für die Vergabe von Baugenehmigungen vor.

In Ermangelung rechtsverbindlicher Grundlagen bzw. darauf zu erstellender formeller Planinstrumente, auf die sich Entscheidungen über die Zulässigkeit von Bauvorhaben begründen lassen, wurde dieses Vakuum für das Praktizieren einer größtmöglichen Baufreiheit ausgenutzt.

Dabei übernahmen veraltete Pläne aus der Vergangenheit (Generalpläne) lediglich eine Art Alibifunktion für eher willkürliche und individuell vorteilhafte Entscheidungen.

Der alte Generalplan der Hauptstadt Tbilisi (Jahr 1970) ist bis heute offiziell nicht außer Kraft gesetzt. Aufgrund seiner Großmaßstäblichkeit und überdimensional bemessenen Bestands- und Neubauplanung ist dieser Generalplan in jeder Richtung interpretierbar und somit absolut ungeeignet, um als gesamtörtliches Planungs- und Entwicklungsdokument unter Beachtung der aktuellen Rahmenbedingungen die Grundzüge der baulichen und sonstigen Entwicklung der Stadt zu steuern. Für die Feinsteuerung auf der Ebene der Quartiersplanung bis hin zur Bebauung einzelner Grundstücke herrscht große Orientierungslosigkeit.

Das heutige Gesicht der Hauptstadt ist durch starke Kontraste und Heterogenität geprägt. Neben alten, meist heruntergewirtschafteten Bauten stehen überdimensionierte und gesichtslose Neubauten, mitten in strukturell einheitlichen Wohnbezirken entstanden mit Pseudodekor und Lichterglanz geschmückte Hotels und Restaurants. In alte und für das Stadtklima wichtige Grün- und Parkanlagen haben sich unmaßstäbliche Baukörper hineingefressen.

Doch die Hauptstadt sowie die erwähnten Schwarzmeerstädte sind hinsichtlich dem zu beobachtenden regen Treiben in der Bauwirtschaft Einzelfälle.

3.4.5 Situation in anderen Städten

Die Entwicklungen in der Hauptstadt stehen nicht repräsentativ für die städtebauliche Entwicklung in größeren Städten oder sogar dem ganzen Land.

Kutaisi – Gori – Signaghi

In der westgeorgischen Stadt Kutaisi, immerhin der zweitgrößten Stadt nach Tbilisi, aber mit rund 180.000 EW um ein vielfaches kleiner, sind nur sehr wenige Bauaktivitäten festzustellen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass eine Teilkomposition des radikalen Verlustes von industriellen Arbeitsplätzen im Gegensatz zur Hauptstadt wesentlich schwieriger ist. Der Sog der Hauptstadt als profitabelster Standort und Zentrum aller wichtigen und arbeitsplatzrelevanten Bereiche (allgemein: neue Dienstleistungsbranche, Einzelhandel, Gewerbeproduktion; speziell: Ministerien, Botschaften, Verwaltungen, Universitäten, Büros der ausländischen Geberorganisationen, Hotels, Restaurants, etc.) ist trotz der relativ weiten Entfernung von 220 km sehr groß.

Für die Menschen in den kleineren Städten bestehen kaum Perspektiven auf Dauer einen



Bild 95: Bebauung öffentlicher Grünanlagen, Beispiel Alexanderpark, 2005



Bild 96: Funktional-gestalterisch ohne jeglichen Bezug, Beispiel Stadtbezirk Saburtalo, 2005

Arbeitsplatz zu finden, so dass die Kaufkraft äußerst gering ist. Dieser Umstand ist dafür verantwortlich, dass die bestehende Nachfrage und der Wunsch nach Verbesserung der Wohn- und allgemeinen Lebensverhältnisse kaum befriedigt werden kann. Investitionen und Instandhaltungen finden somit in erster Linie zur (notdürftigen) Deckung der eigenen Bedürfnisse oder für den Aufbau einer Existenz (kleiner Laden, Werkstatt, ..) statt. Da der Immobilienmarkt hier folglich kaum entwickelt ist, sind Investoren für größere Investitionen nicht zu finden. Von den Investoren wird auch angeführt, dass die reinen Baukosten in diesen Städten die gleiche Summe wie in Tbilisi betragen, aber der erzielbare Verkaufserlös – wenn überhaupt vermarktbare - wesentlich geringer ist.

In der Stadt Gori mit rund 50.000 EW ist das Bild vergleichbar und symptomatisch für die meisten anderen Städte in Georgien.

Mit noch größeren Schwierigkeiten haben Kleinstädte wie Signaghi, das ca. 80 km östlich von Tbilisi liegt, zu kämpfen, weil die strukturellen Probleme durch eine relativ schlechte verkehrliche Erreichbarkeit und ständig schlechter werdende Anbindung an die überörtlichen Infrastruktursysteme (Gas, Wasser, Strom) verstärkt werden.



Bild 97: Kleinere Neubauten in der Stadt Kutaisi bilden die Ausnahme, 2004

3.5 Fazit Teil A

Mit der Eigenständigkeit hatte Georgien erstmals seit rund 200 Jahren die Möglichkeiten, sein Land weitgehend selbstständig zu gestalten. Diesen neuen Freiheiten wurden aber deutliche Schranken durch wirtschaftliche und soziale Probleme sowie nicht zuletzt durch eine besondere Volkspsyche gesetzt.

Mentalität

Die Mentalität der Georgier ist durch einen starken Individualismus und Eigensinn geprägt. Der enge Verantwortungsraum, der sich nahezu ausschließlich auf die Familie und Freunde bezieht, erschwert den Aufbau eines Gesellschaftssystems mit sozialen Werten und einer Verantwortung gegenüber seiner gebauten und sonstigen Umwelt.

Gerade die Respektlosigkeit vor Gesetzen bzw. auch die Nichtachtung allgemeingültiger Konventionen (Volksethik) als tragende Säulen einer demokratischen und humanen Gesellschaft ist Hauptgrund, warum das Land aus seinem Vakuum und oft selbst zitierten Chaos nicht herausfindet.

Im Bereich der städtebaulichen Planung muss die Einsicht wachsen, dass wir feste Strukturen zur geordneten und für jedermann verträglichen Gesamtentwicklung brauchen und letztendlich für alle die Vorteile einer nachhaltigen Siedlungs- und Raumentwicklung überwiegen. Dazu muss sich der enge Zeithorizont aufweiten.

Dieses neue Bewusstsein mit zu bilden ist auch Aufgabe der Fachleute im Städtebau. Hier herrscht ein gravierender Mangel an ausreichend gut qualifizierten Personen, die auch Politikern den notwendigen Rückhalt bei planerischen Entscheidungen geben könnten²⁷⁹.

Städtebauliche Hauptaufgaben

Tbilisi

Für die Hauptstadt Tbilisi besteht in Anbetracht der geschilderten Situation die dringende Aufgabe, innerhalb kürzester Zeit auf der Basis der bislang geschaffenen Rechtsgrundlagen harte Planinstrumente zu erstellen, die mit Priorität eine geordnete bauliche und gestalterische Stadtentwicklung in der Praxis einleiten. Dabei dürfte mentalitätsbedingt auch dem Einsatz weicher Instrumente (z.B. Informelle Planungskonzepte, Aufklärung, Öffentlichkeitsarbeit, etc.) eine wichtige Bedeutung zukommen.

Der bestehende Investorendruck auf die attraktiven Lagen, wie die Bezirke Wake, Verre und neuerdings die Bezirke Saburtalo, Avlabari sowie generell die exponierten Hang-Hochlagen ist hoch. Es ist die Aufgabe des Staats in der Marktwirtschaft dafür zu sorgen, dass der (private) Städtebau nicht nach rein ökonomischen Kriterien verwirklicht wird.

Die Determinanten, die in den letzten Jahren durch eine wilde und chaotische Bauentwicklung geschaffen wurden, erschweren diese Aufgaben bzw. stellen zusätzliche Anforderungen an die Planung. Das bis dato durch die Investitionen erwirtschaftete private Kapital verleiht den Investoren eine lobbyistische Machtposition, die die Durchsetzung von städtebaulichen Instrumenten erschweren.

Kutaisi – Gori - Signaghi

Während in der Hauptstadt der städtebaulichen Planung bezüglich Bebauung und Gestaltung eine aktive und ordnende Funktion durch Steuerung der Nachfrage vor allem in den nachgefragten Lagen zukommt, stellt sich in den vom Rückgang und der Stagnation gekennzeichneten Städten und Gemeinden die Frage nach der Erforderlichkeit, Rolle und Leistbarkeit einer städtebaulich formellen Planung im Hinblick auf Vorgaben für die bauliche und sonstige Gestaltung der Siedlungen.

279 Der Oberbürgermeister der Hauptstadt Tbilisi bat die GTZ im Oktober 2004 dringend um Hilfe ihm einen deutschen Städtebauexperten über einen längeren Zeitraum zur Verfügung zu stellen

Es liegt in dem Auftrag der städtebaulichen Planung aktive Entwicklungen²⁸⁰ und gewollte Veränderungen in den Siedlungen zeitgleich oder vorausschauend zu steuern. Die Planung erhält hierdurch ihre Legitimation. Stillstand und Rückgang zu bewältigen bzw. durch Planung in Fortschritt umzukehren, sind bei gänzlich fehlenden Rahmenbedingungen für ein aktives Handeln schwierig.

Gerade vor dem Hintergrund, dass die formelle Planung generell keinen reinen Selbstzweck zum Ziel haben kann²⁸¹, ist es eine besondere Herausforderung über den Einsatz (Möglichkeiten und Grenzen) der städtebaulich formellen Planung in diesen Siedlungen nachzudenken. Der Einsatz und die Aussageschärfe harter Planungsinstrumente sind zum jetzigen Zeitpunkt dem lokalen Handlungsbedarf anzupassen, um auch bei Bürgern und Politikern überzogene Erwartungen von einer städtebaulichen Planung, die während der Sowjetzeit stets operativ zu erfüllen war, zu vermeiden.

Es ist zu prüfen, welche Aspekte dann in den Mittelpunkt der Betrachtungen rücken können, wenn hinter einer durch städtebauliche Planung festgelegten Entwicklungsrichtung auch mittelfristig keine direkten Akteure zur Verwirklichung stehen oder diese Akteure die Planung nicht akzeptieren.

In der Kleinstadt Signaghi wird es nahezu aussichtslos werden, das historische Bauerbe durch Planung und Gesetze zu retten, so lange das Geld bzw. Investoren fehlen. Hier bedarf es bestimmt anderer und zusätzlicher Strategien (Werbung, Leitprojekte, Stadtmarketing).

280 Dazu zählt auch die Bestandssicherung bzw. bestandsorientierte Weiterentwicklung

281 In Deutschland haben nach § 1 Abs. 3 BauGB die Gemeinden erst dann formelle Bauleitpläne (= Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist

B. Rechtliche Grundlagen für den Städtebau im eigenständigen Staat Georgien (ab 1991)

3.6 Georgisches Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung als Grundlage für die Ausübung der kommunalen Planungshoheit

3.6.1 Die „örtliche“ Ebene in der früheren UdSSR

Der Prozess zur Etablierung lokaler legislativer und exekutiver Strukturen ist in Georgien, wie auch in anderen postsowjetischen Staaten aufgrund des ererbten zentralstaatlichen Systems der UdSSR ein besonders langer und schwieriger Prozess. In der UdSSR gab es auf örtlicher Ebene überhaupt keine Entscheidungskompetenzen. Alle Macht in Form maßgeblicher Entscheidungs- und Leitungsstrukturen war auf der Unionsebene konzentriert und monopolisiert. Auf der dezentralen Ebene lagen unterhalb der Unionsrepublikebene die entscheidenden politisch – administrativen Funktionen bei den autonomen Republiken, Regionen und Gebieten²⁸². Demgegenüber waren die Kreise (Rajony) und „kreisfreien“ Städte bis hin zu den Dörfern politisch und administrativ ohne Bedeutung²⁸³. Mit dem Begriff „örtlich“ (russisch: mestny) wurden alle Ebenen unterhalb der Republikebene bezeichnet, d.h. von der Regions- bis zur Dorfebene.

Zwar gab es in der UdSSR formal auf allen Ebenen (Union, Republiken, Regionen, Gebiete, Kreise, Städte und Dörfer) gewählte Volksdeputiertenräte, aber faktisch besaßen diese keinerlei Entscheidungskompetenzen. Die eigentliche Macht ging bei jeder Ebene von den sogenannten Exekutivkomitees (russisch: ispolkomy) aus, deren Mitglieder (Treue Personen aus der Partei der KPdSU) von der jeweils nächst höheren Komiteeebene vorgeschlagen und vom Sowjet (= Rat) der jeweiligen Ebene nur formal bestätigt wurden („demokratischer Zentralismus“). Das wirkliche politische Machtzentrum war stets die Parteiführung der jeweiligen Ebene.

Ein Ziel von Gorbatschows Perestrojka war es den vom Volk gewählten örtlichen Vertretern (Sowjets) mehr politische Macht zu geben. Im März 1990 fanden nach verhältnismäßig demokratischen Regeln in der UdSSR Wahlen zu den Volksvertretungen auf allen Ebenen statt²⁸⁴. Dies führte in bestimmten Städten, in denen die Reformer erstaunliche Wahlerfolge verbuchen konnten (u.a. in Moskau, Petersburg stellten die Demokraten und Reformer mehr als 70 % der Abgeordneten), in der Folgezeit zu einer Art Doppelherrschaft zwischen den alten „Exekutivkomitees“ und den neuen selbstbewussten Sowjets²⁸⁵. Die Schleifung dieser Bastionen in Form der alten Exekutivkomitees wurde dadurch Vorschub geleistet, dass in den Städten und Kreisen neue Verwaltungschefs, die von der Bevölkerung gewählt wurden, zur Ausübung der Exekutiven eingesetzt wurden.

Im Frühjahr 1990 verabschiedete auch der Kongress der Volksdeputierten der UdSSR ein „Gesetz über die allgemeinen Grundsätze der örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft in der UdSSR“. Damit sollten die Unionsrepubliken ermutigt werden entsprechende Gesetze zur Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung auszuarbeiten.

282 Die UdSSR bestand aus 55 Regionen und Gebieten als administrative Einheiten

283 Wollmann (2) in Archiv für Kommunalwissenschaften, 32. Jahrgang, 1993, I. Halbjahresband, S. 2 ff.

284 Ebenda, S. 3 ; natürlich versuchte die KPdSU die Wahllisten zu manipulieren und möglichst viele Parteimitglieder in die Wahllisten zu bringen

285 Ebenda, S. 4 oder Wollmann, (1), S. 13 ff.

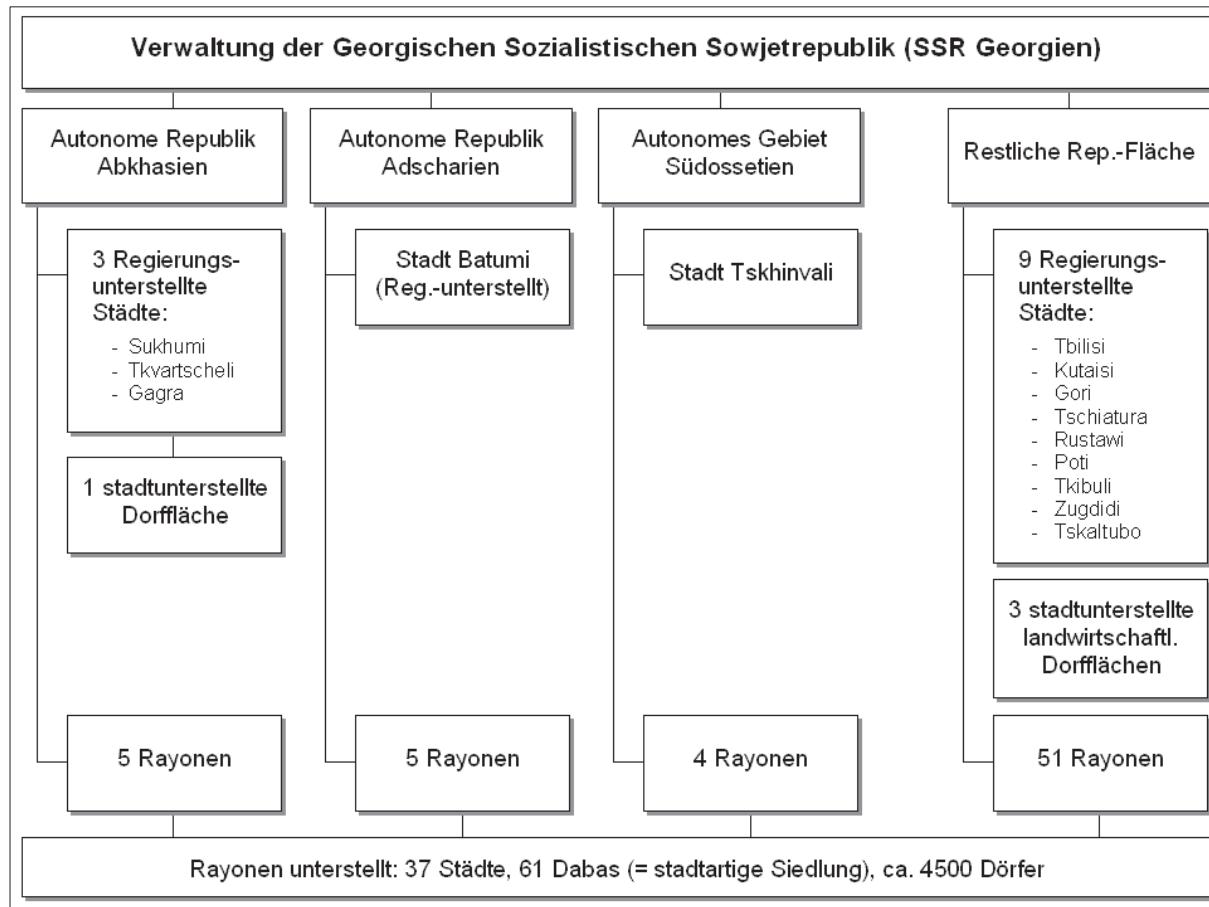


Abb. 18: Adminstrative Gliederung von Georgien während der Sowjetzeit
Eigene Darstellung

In ländlichen Gebieten und auf regionaler Ebene kam aber diese Reformstruktur und Politik kaum durch.

3.6.2 Der Beginn der örtlichen Selbstverwaltung in Georgien

Nachdem das georgische Parlament im Sommer 1990 de facto seine Unabhängigkeit erklärte und im Oktober des gleichen Jahres die ersten freien Parlamentswahlen durchgeführt hatte, wurden am 30. April 1991²⁸⁶ in allen Verwaltungseinheiten von Georgien – außer in der autonomen Republik Abchasien und einigen Kreisen (Rayonen) in Südossetien – die Räte (Sakrebulos) in den Städten und Dörfern durch die Bürger direkt gewählt.²⁸⁷ Diese Räte wählten sodann die Mitglieder des übergeordneten Rates auf Kreisebene, damals Räte der Präfektur genannt. Die Präfekturen, die mit den deutschen Landkreisen vergleichbar sind, wurden von staatlichen Funktionären (Präfekten als Abgesandte des Staates), die vom georgischen Präsidenten persönlich ernannt wurden, geleitet. Damit blieb der staatliche Einfluss bis hin zur Kreisebene gewährleistet, zumal die vom Volk gewählten Vertreter oft mangels Erfahrung nicht in der Lage waren, ein entsprechendes Gegengewicht zu den staatlich ernannten Führungspersonen (Präfekten) zu bilden und folglich ihre Hauptaufgabe

286 Reis, unveröffentlichter Bericht über die „Finanzsituation georgischer Kommunen und Kreise und Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen“ im Rahmen des GTZ Projektes „Förderung der kommunalen Infrastruktur um den Borjomi-Charagauli-Nationalpark“, ohne Seitenangaben, Dezember 2002

287 Die Tätigkeit der direkt gewählten Lokalabgeordneten wurde durch Präfekte, die vom Präsident ernannt wurden, kontrolliert, vgl. Chantadse/Springorum/Wohlfarth, Seite 6

als Repräsentanten und Interessensvertreter der Bevölkerung nicht nachkamen. Der Präfekt war auch befugt, die Beschlüsse des Selbstverwaltungsorgans (= Rat) aufzuheben. Auch für Tbilisi war ein Präfekt ernannt worden.

Noch im Laufe des Jahres 1991 lösten sich viele Räte auf Gemeinde- und Kreisebene wieder auf und es herrschte im lokalen Verwaltungssystem ein institutionelles Vakuum. Damit war der erste Versuch zur Dezentralisierung des Verwaltungssystems gescheitert.

Bereits an dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass im Dezember 1992 eine Verordnung (Hauptstadtgesetz) erlassen wurde, die der Stadt Tbilisi einen Sonderstatus gab. Das Ziel war, die Hauptstadt als politisches und wirtschaftliches Zentrum in ihren Rechten der kommunalen Selbstverwaltung zu beschneiden und mehr der staatlichen Einflussnahme zu unterstellen. Diese Sonderrolle von Tbilisi und die Konsequenzen für die Planung werden gesondert behandelt.

Mit einem Präsidialerlass vom August 1993 versuchte man diesen Zustand der örtlichen Verwaltungsleere zu lösen und ordnete – allerdings nicht in eindeutiger Form - die direkte staatliche Verwaltung über die Landkreise und Städte an.

Die Leiter der lokalen Verwaltungsorgane, dies waren Landräte für die Kreise (Rayonen) und Bürgermeister für die Städte²⁸⁸ wurden vom Gouverneur der jeweiligen Region²⁸⁹ ernannt.

Der Landrat des Kreises ernannte die Leiter seiner Kreisverwaltung und war für die Ausübung der staatlichen Verwaltung auf Kreisebene verantwortlich. Diese Leiter bildeten zusammen mit dem Landrat den Gameoba (= Kreistag) als Beschlussorgan auf Kreisebene. Dies bedeutete für alle kleineren kreisangehörigen Städte und Dörfer, dass eine eigene lokale Selbstverwaltung de facto nicht vorhanden war. Sprechen wir von der lokalen bzw. untersten Ebene, so hört diese bei den Kreisen bzw. kreisfreien Städten (Stadtkreis) auf.

Einen weiteren Schritt in Richtung Dezentralisierung und somit Stärkung der lokalen Ebene erfolgte im Jahr 1995 mit dem Erlass einer Satzung zur lokalen Selbstverwaltung. Darin wurden die Aufgaben und Kompetenzen zwischen den übergeordneten staatlichen und der lokalen Ebene genauer abgegrenzt und definiert.

Eine eigene Gesetzesgrundlage auch als Grundlage für die Organisation des Verwaltungsaufbaus fehlte jedoch zu diesem Zeitpunkt.

3.6.3 Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung in Georgien

Erst im Oktober 1997 wurde gemäß dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung, das in Artikel 2 Abs. 4 der georgischen Verfassung²⁹⁰ garantiert wird, ein Gesetz über die lokale Selbstverwaltung erlassen²⁹¹. Dieses Gesetz wurde am 02. August 2001 geändert und trat gemäß Artikel 49 Ziffer 1 des Gesetzes zur kommunalen Selbstverwaltung (GKS) am Tag der Bekanntgabe der Kommunalwahlergebnisse am 02. Juni 2002 in Kraft²⁹².

Insgesamt wertet Reis²⁹³ auch diese neue Fassung hinsichtlich den Regelungen über Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche nicht als ein Werk, das die Anforderungen eines modernen und demokratischen Selbstverwaltungsgesetzes erfüllt. Als Gründe führt er auf:

288 Landrat und Bürgermeister heißen auf georgisch „Gamgabeli“

289 In Georgien gibt es 10 Regionen, die Funktion des Gouverneurs als direkter Vertreter des Präsidenten wurde für diese Ebene neu geschaffen

290 Am 24. Mai 1995 trat die georgische Verfassung in Kraft, siehe Springorum, S. 15

291 Alle Gesetze, die gemäß georgischer Verfassung erlassen werden, werden Organgesetze genannt

292 Springorum, Seite 15

293 Reis, unveröffentlichter Bericht, 12/2002, ohne Seitenangabe

- Fehlende Tradition für Demokratie und Selbstverwaltung
- Keine wirklichen Reformen bei der staatlichen und territorialen Ordnung
- Unklarheiten bei der Verteilung des Staatsvermögens an die Munizipalität (Gemeindevermögen als wichtige örtliche Handlungsgrundlage)
- Keine klaren Regelungen zur Abgrenzung der exekutiven und legislativen Gewalt zwischen den einzelnen Ebenen (Staat, Region, Kreis, Gemeinde)
- Keine Beschränkung des Staates auf die Aufsichtspflicht zur Gewährleistung eines gesetzeskonformen Handels der Gemeinden
- Unzureichender Rückgriff auf die Erfahrungen von demokratischen Staaten mit Tradition

Hinzu kommt, dass die Adressaten, d.h. die gewählten Gemeindevertreter über wenig Erfahrungen verfügen und mit der Umsetzung bzw. Anwendung der gesetzlichen Regelungen meist überfordert sind. Auch führen bewusst gesteuerte Informationsdefizite zur großen Verunsicherung bei den jeweiligen Zuständigkeiten von gemeindeinternen Angelegenheiten. Das nachstehende Schaubild soll einen Überblick über den heutigen Verwaltungsaufbau geben und zur Einordnung der Ausführungen über das GkS beitragen.

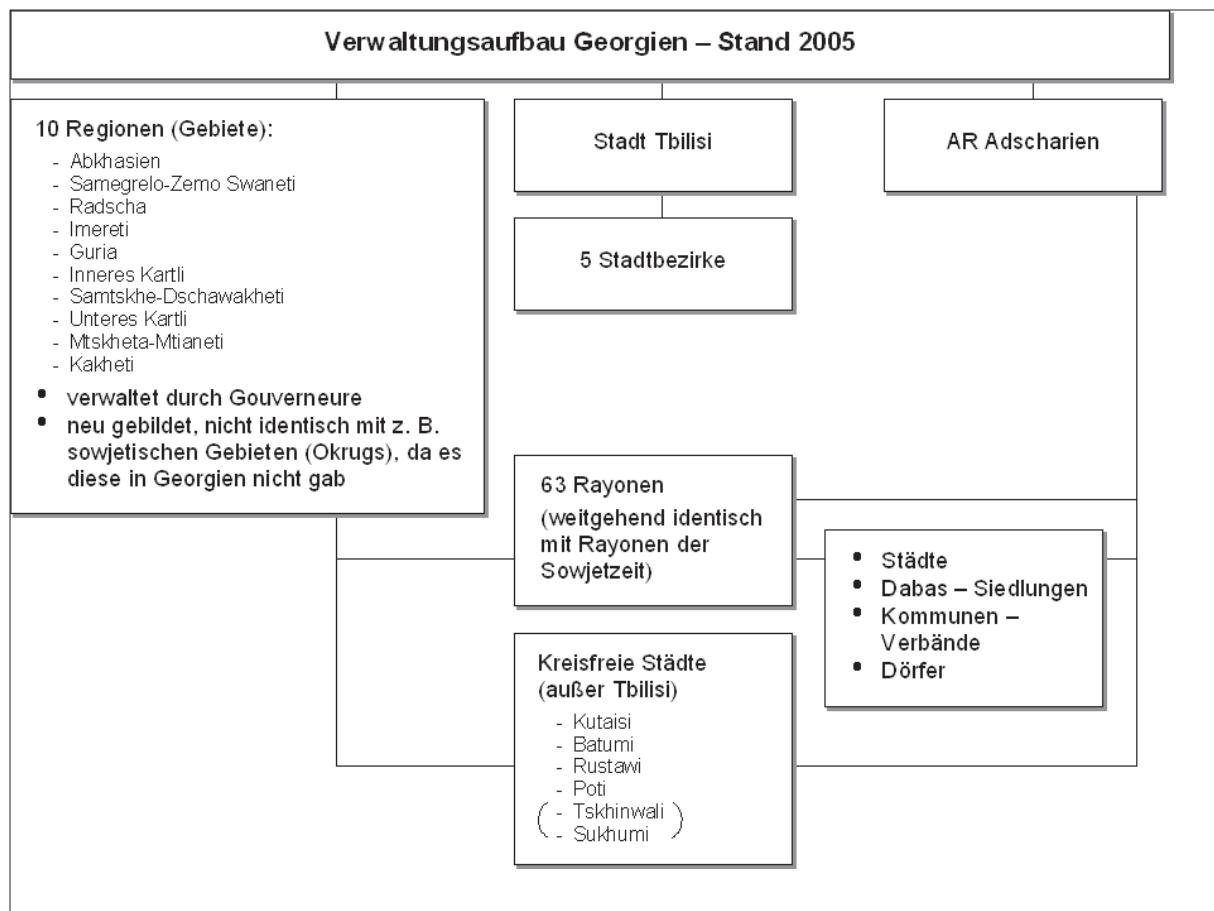


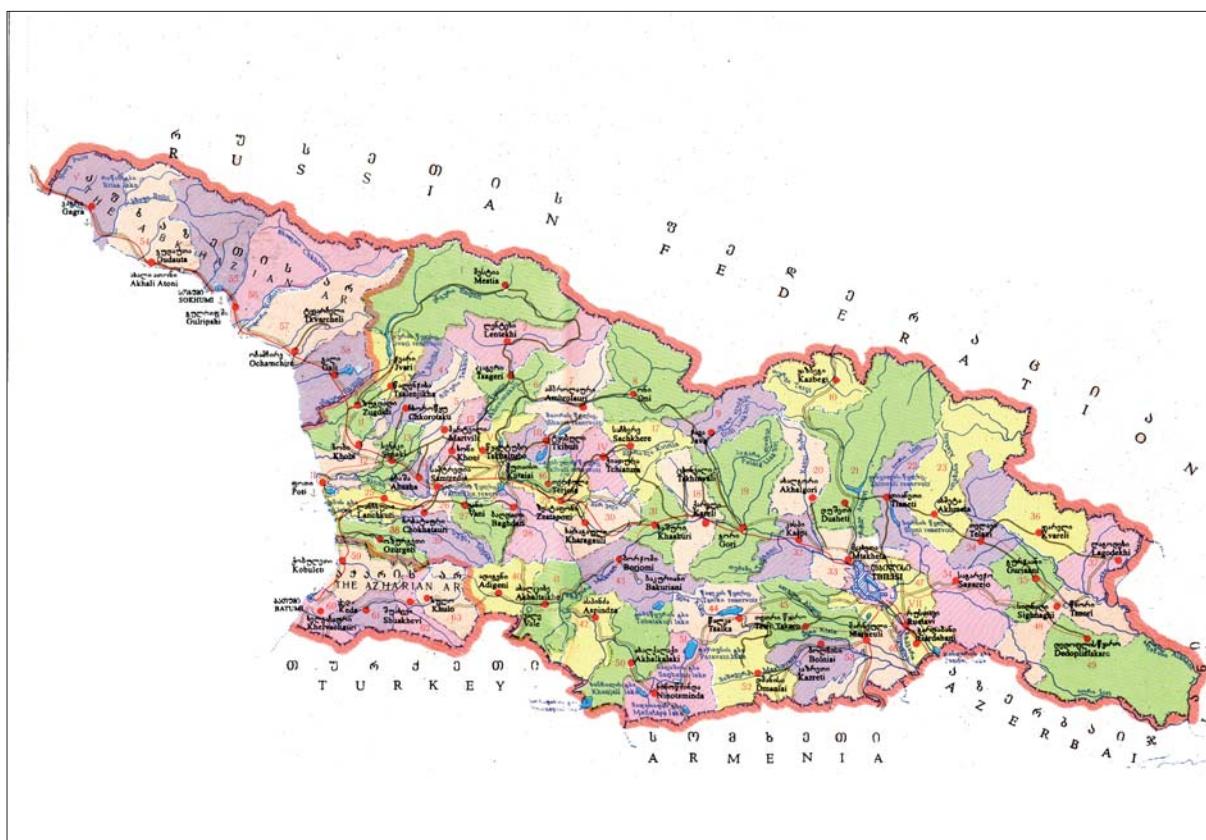
Abb. 19: Administrative Gliederung von Georgien, Stand 2005
Eigene Darstellung

Zu erwähnen ist, dass nach der staatlichen Ebene das Land in 10 Regionen, die Hauptstadt Tbilisi und die AR Adscharien aufgeteilt ist. Diese regionalen Ebenen wurden gegenüber dem Aufbau zu sowjetischen Zeiten neu geschaffen und verfügen zwar über eine eigene Verwaltung, dem ein Gouverneur vorsteht, sind aber ohne gesetzliche Grundlage, so dass sie keine administrative Einheit mit rechtlichem Status darstellen.



Karte 32: Die Regionen von Georgien, Stand 2005

Graphik: David Dzinzibadze



Karte 33: Die 63 Rayonen (= Kreise) von Georgien , Stand 2005

Quelle: „Cartography AG“, Editor: E. Shekelashvili/Kazinadze, Project author: Jiadze, Tbilisi 2001

Die heutigen 63 Rayonen entsprechen denen während der UdSSR Zeit²⁹⁴.

Die inhaltlichen Regelungen des Gesetzes zur kommunalen Selbstverwaltung sollen anschließend nur für den Bereich der kommunalen Planung dargestellt und ausgewertet werden.

3.6.4 Auswertung des georgischen Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung (GkS) für die städtebauliche Planung

Begriffsdefinitionen

Die im Gesetz verwendeten Begriffe werden in Artikel 1 GkS definiert. Wichtige Begriffe, die zum Verständnis der Organisation und Zuständigkeiten beitragen werden nachstehend kurz zusammengestellt und anschließend in ihren Funktionen erläutert.

Gemeindeebene

Lokale Selbstverwaltung

bedeutet das Recht der Bürger im Rahmen der Gesetze über alle lokal bedeutsamen Fragen selbst durch lokale Organe zu entscheiden.

Lokale Selbstverwaltungseinheiten

sind alle gemäß Gesetz gebildeten administrativen Einheiten, die über ein lokales Selbstverwaltungsorgan verfügen.

Der Gemeinderat (= Sakrebulo)

ist das direkt gewählte Vertretungs- bzw. **Legislativorgan** („Parlament“).

Der Gemeindevorstand²⁹⁵ (= Gamgeoba/Mtawroba²⁹⁶) mit der Verwaltung ist das Exekutivorgan („Regierung“).

Der Bürgermeister (= Gamgebeli²⁹⁷)

ist der Leiter des Exekutivorgans (Verwaltung) und bei Gemeinden mit weniger als 5000 Wahlberechtigten auch Leiter des Gemeinderates (Ratsvorsitzender).

Das Gesetz unterscheidet zwischen

- ausschließlichen,
- übertragenen und
- freiwilligen

Aufgaben bzw. Zuständigkeiten der lokalen Selbstverwaltungsorganen. Bei den ausschließlichen haben sie das alleinige Recht diese Aufgaben wahrzunehmen, bei den vom Staat übertragenen Aufgaben die Pflicht der Erfüllung und die freiwilligen Aufgaben

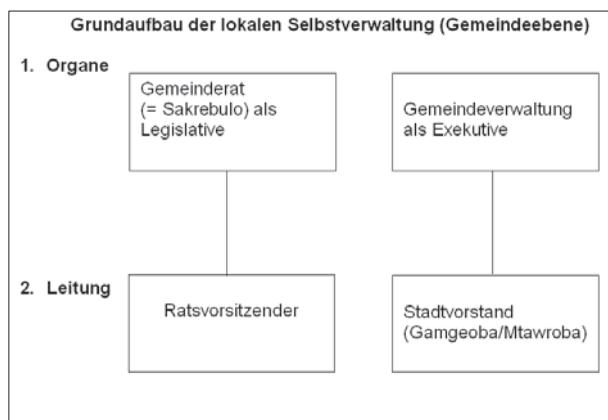


Abb. 20: Überblick: Organe und Leitung der Selbstverwaltung, Stand 2005, eigene Darstellung

294 Zur UdSSR Zeit gab es 65 Rayonen, 2 Rayonen wurden unter dem ersten georgischen Präsidenten Gamsachurdia aufgelöst bzw. zu einer Rayon vereinigt (Rayon Tskhinvali und Gori sowie Znauri und Kareli)

295 Der Stadtvorstand ist eine Art Verwaltungsvorstand bzw. Dezernentenrunde

296 Bei kreisfreien Städten wird der Stadtvorstand Mtawroba genannt

297 Gamgebeli bedeutet auf georgisch „Vorsteher“

umfassen alle sonstigen Angelegenheiten.

Springorum²⁹⁸ merkt an, dass das georgische Kommunalrecht nur der örtlichen Ebene den Status der Selbstverwaltung (= **lokale Selbstverwaltung**) zuweist, d.h. dieses Recht ist beschränkt auf die Gemeindeebene, die 5 verschiedene Kategorien von „Gemeindetypen“ unterscheidet. Diese Gemeindetypen sind²⁹⁹:

1. Dörfer (georg. Sopeli),
2. Niederlassungsverbände, auch als Kommune bezeichnet (georg. Temi),
3. Siedlungen (georg. Dabas),
4. Städte, und
5. kreisfreie Städte

Diese Gemeindetypen entsprechen einer rein planerischen Kategorisierung, d.h. gemäß ihrer planerischen Bedeutung, und stammen noch aus der UdSSR Zeit. Demnach ist damit keine politische bzw. administrative Unterscheidung verbunden.

In Artikel 8a GkS neu eingeführt wurde das Recht von (kleineren) Gemeinden sich zu einer politischen „Großgemeinde“ (= ein Gemeinderat) zusammen zu schließen. In Anbetracht der zahlreichen Kleingemeinden und den Schwierigkeiten beim Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen erscheint diese Möglichkeit wichtig.

Kreisebene

Die Kreisebene (Rayon) bleibt staatliche Verwaltung (= lokale Verwaltung) mit der Wahrnehmung delegierter Aufgaben des Landes. Die staatliche Verwaltung wird dort als **lokale Verwaltung** bezeichnet. Dieser Kreis besitzt einen Rat (**Kreistag**), der aber nicht durch das Volk gewählt, sondern durch die Ratsvorsitzenden³⁰⁰ der kreisangehörigen Gemeinden gebildet wird. Er besitzt prinzipiell die gleiche Arbeitsweise wie der Gemeinderat. Als Exekutivorgan fungieren auf Kreisebene der Kreisvorstand (= Gamgeoba) mit ihrem Leiter, dem **Landrat** (= **Gamgebeli rayoni**).

Städtebauliche Aufgaben auf der Ebene der Gemeinden (= lokale Selbstverwaltung)

298 Springorum, S. 18

299 Vgl. Artikel 4 Nr. 1 GkS; Die fünf Kategorien stammen aus einer alten planerischen Typisierung. Die „Gemeinden“ unterscheiden sich bezüglich Größe und wirtschaftlicher Bedeutung. Kennzeichen des **Dorfes** ist die landwirtschaftliche Funktion als Niederlassung der landwirtschaftlichen Produktion (ungeachtet der EW – Zahl), der in Deutschland nicht geläufige Begriff des **Niederlassungsverbandes** (georgisch: Temi) bezeichnet mehrere Niederlassungen, wobei die landwirtschaftliche Ausrichtung keine Bedingung ist. Eine **Siedlung** besteht grundsätzlich aus mehr als 3.000 EW und hat wirtschaftliche Bedeutung. Eine **Stadt** hat grundsätzlich mehr als 5.000 EW und eine **kreisfreie Stadt** (zur Zeit gibt es in Georgien nur die 4 Kreisfreien Städte: Rustavi, Tbilisi, Kutaisi, Batumi und Poti) gehört aufgrund ihrer Bedeutung keinem Landkreis an.

300 Der Ratsvorsitzende (= Leiter des Sakrebulo, d.h. der legislativen Gewalt) wird vom Gemeinderat gewählt; diese Person ist bei Gemeinden mit weniger als 5.000 Wahlberechtigten auch gleichzeitig der Bürgermeister (= Gamgebeli), bei größeren Gemeinden wird zusätzlich ein Bürgermeister vom Volk gewählt (außer in Tbilisi), d.h. bei den größeren Gemeinden gibt es einen Bürgermeister als Leiter der Exekutiven und einen Vorsitzenden des Gemeinderates als Leiter der Legislativen (Eine ähnliche Funktion des Bürgermeisters als Leiter der Exekutiven/Verwaltung kennt die Gemeindeordnung von Rheinland – Pfalz bei den Verbandsgemeinden, vgl. § 64 Abs. 3 GemO von RLP).

Nach Artikel 9 Nr. 2 Ziffer a GkS übernimmt bei Gemeinden mit weniger als 5.000 Wahlberechtigten diese Funktion auch der Bürgermeister

In Artikel 7 GKS werden in einer abschließenden Aufzählung die ausschließlichen und übertragenen Aufgaben der Gemeinden genannt. Nach Artikel 7 Ziffer 1 Buchstabe k ist

- *allein die Gemeinde für die Ausarbeitung und Verabschiedung der Generalpläne verantwortlich.*

Allerdings ist die Planaufstellung einvernehmlich mit den örtlich zuständigen staatlichen Behörden vorzunehmen.

Darüber hinaus werden in verschiedenen Unterpunkten ausschließliche Zuständigkeiten, die im Zusammenhang mit der umsetzungsbezogenen baulich-räumlichen Entwicklung einer Gemeinde stehen, genannt. Dies sind:

- *Erstellung von Programmen zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung (Buchstabe d) Damit steht der Gemeinde jede Form der informellen Planung offen.*
- *Bildung von eigenständigen Strukturen für die Wohnungswirtschaft und sonstige Wirtschaft (Buchstabe f)*
- *Organisation, Aufbau und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs³⁰¹ (Buchstabe h)*
- *Verschönerung und Pflege des Gemeindegebietes (Buchstabe j)*
- *Bereitstellung und Unterhaltung der technischen Infrastruktur (Strom, Wasser, Gas)*
- *Anlage und Unterhaltung von Gemeindestraßen (Buchstabe n)*
Ein Problem ist, dass es zur Zeit noch kein Gemeindeeigentum gibt, da bislang kein verbindlicher Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des Staatseigentums und Überführung in munizipales Eigentum existiert.

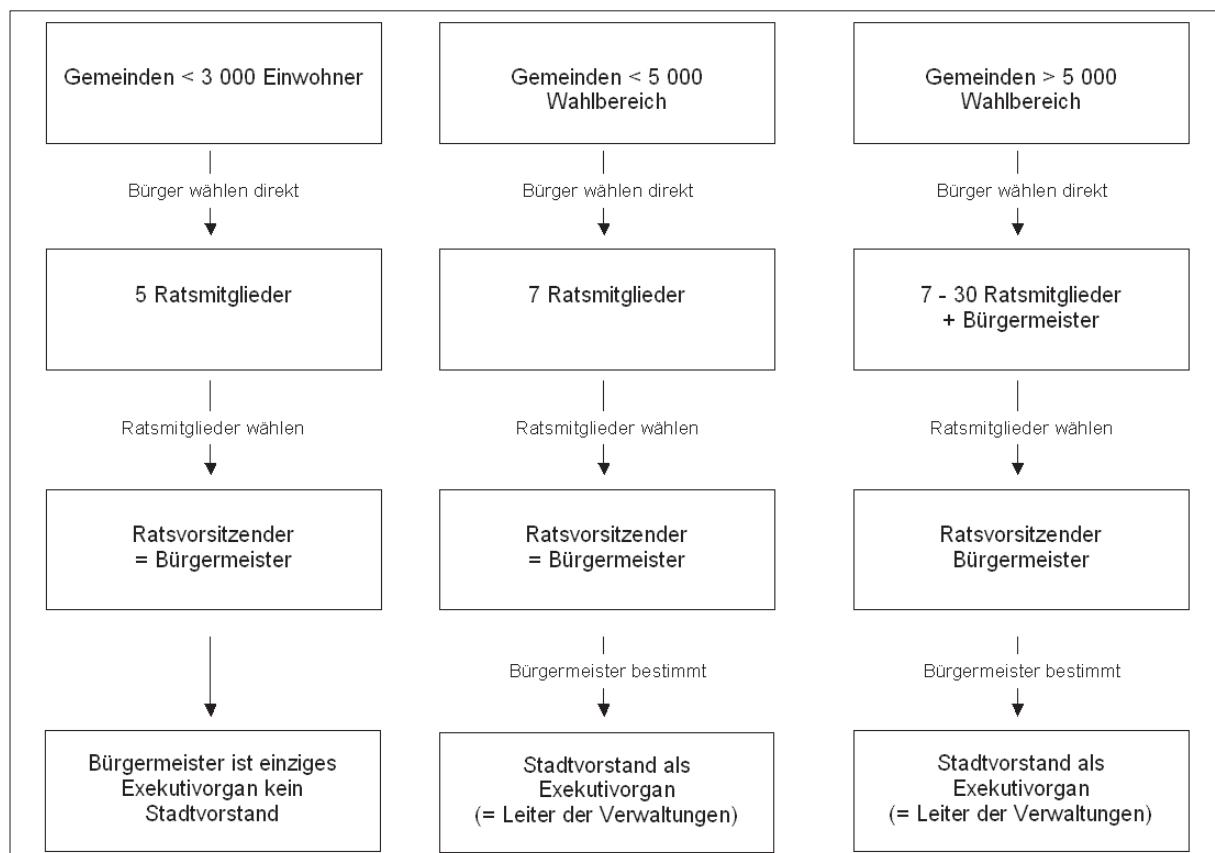


Abb. 21: Bildung und Funktion der lokalen Selbstverwaltungseinheiten, differenziert nach Gemeindeklassen, Stand 2004, eigene Darstellung

301 Diese Aufgaben werden von den Kleinstädten und ländlichen Gemeinden nur im Verbund zu lösen sein

In Artikel 13 werden nochmals die Befugnisse des Vertretungsorgans (= Rat) der lokalen Selbstverwaltung aller Gemeindetypen – teils als Wiederholung zu Artikel 7 aber mit anderer ergänzender Formulierung – aufgelistet.

Nach Artikel 13 Ziffer 2 GkS kommt dem Gemeinderat die Aufgabe zu, die städtebauliche Planung der Gemeinde festzulegen. Neben der nochmaligen Auflistung der Zuständigkeit für Besprechung und Verabschiedung von Generalplänen ist es auch deren Aufgabe über die nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen zu entscheiden sowie die territoriale Zonierung (= Nutzung von Flächen) festzulegen. Des Weiteren besteht die Pflicht gemeindliche Programme für Bildung, Gesundheitsschutz, Kultur, Sport und Soziales zu verabschieden.

Bei all diesen Zuweisungen der Aufgaben an die Gemeinden kommt grundsätzlich der staatliche Rückzug aus der ehemaligen zentralen Verantwortung für die Daseinsvorsorge und den Staatsbau jeglicher Art in den Gemeinden zum Ausdruck. Den Gemeinden steht es frei in welcher Form und Trägerschaft diese Aufgaben wahrgenommen werden (Gemeinde, Gesellschaften, Private Firmen).

Städtebauliche Aufgaben in der Zuständigkeit der Kreise (= lokale Verwaltung)

Im Zuständigkeitsbereich der Kreise liegen gemäß Artikel 8 GkS folgende im direkten oder indirekten Bezug zur städtebaulichen Entwicklung der Gemeinden stehende Aufgaben:

- *Einrichtung und Unterhaltung von Bildungs-, Kultur-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen (Ziffer 1, Buchstaben a – c)*
Bei dieser Aufgabenwahrnehmung besteht eine Überschneidung zu den Aufgaben des Gemeinderates (Artikel 13, Ziffer 2, Buchstabe c) über alle Arten der o.g. Gemeinbedarfseinrichtungen gemeindliche Programme zu verabschieden. Es bleibt unklar, ob auf dieser programmativen Grundlage die Kreise die Aufgabe haben diese Anlagen „nur“ zu errichten und zu unterhalten oder Ihnen auch ein planerisches Mitspracherecht auf städtebaulicher Ebene zukommt.
- *Erarbeitung von sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprogrammen für den Kreis (Buchstabe d)*
Dies bedeutet eine inhaltliche und räumliche Überlagerung mit den Kompetenzen der Gemeinden (Artikel 7, Ziffer 1, Buchstabe d). Damit besteht die Notwendigkeit der gegenseitigen Kooperation und Koordination beider Ebenen.
- *Nutzung der Naturressourcen und Entscheidung über die Landnutzungsfragen im Kreis (Buchstabe d).*
Dieser Aufgabenbereich stellt ebenfalls eine gemeinsame, nicht unproblematische Schnittmenge zu den Aufgabenzuweisungen der Gemeinden dar. Denn die Frage der Entscheidung über die Landnutzung ist nicht genauer definiert (z.B. gilt diese Entscheidungskompetenz für alle Bereiche oder nur für die unbebauten Flächen außerhalb der Siedlungen).

Eine weitere Schlüsselfunktion liegt bei den Kreisen in der Zuweisung des Finanzwesens (Buchstabe d). So entscheiden die Kreise über den lokalen Haushalt sowie die Einführung oder Abschaffung von Gebühren und Steuern.

Die in Ziffer 1 genannten Zuständigkeiten können auch an die Gemeinden delegiert werden. Den kreisfreien Städten obliegt verständlicherweise auch die Wahrnehmung dieser Kreisaufgaben (Artikel 8, Ziffer 4).

Insgesamt besteht demnach ein Recht der Kreise, wichtige Fragen der städtebaulichen Entwicklung von Gemeinden (mit)bestimmen zu können, so z.B. der gesamte Bereich von Gemeinbedarfseinrichtungen, zumindest im Umsetzungsbezug. Inwieweit die Gemeinde das Recht hat im Rahmen der Generalplanung die Standorte für diese Anlagen zu bestimmen, bleibt unklar³⁰², erscheint jedoch wenig realistisch, da dem Kreis die Mittel für die Errichtung der Anlagen zur Verfügung stehen und folglich schlagkräftige Argumente einer Mitsprache bestehen.

Ein weiterer Punkt, der zu lebhaften Diskussionen führen kann, ist die Frage der Entscheidung über die Landnutzung bzw. auch Nutzung von Naturressourcen. Obwohl auch hier unklar bleibt auf welche räumliche und sachliche Bereiche sich diese Zuständigkeit der Kreise hinsichtlich Landnutzung³⁰³ beziehen, schränken sie die baulich-funktionale und räumliche Gestaltungsfreiheit der Gemeinden ein.

Abschließend halten die Kreise die Hand über die Finanzmittel und Finanzquellen. Zwar wird in einem gemeinsamen Artikel 12 nochmals bei der Nennung gemeinsamer Kompetenzen des Rates (= Kreistag, Gemeinderat) der lokale Haushaltsentwurf aufgeführt, aber für die Gemeindeebene nicht näher differenziert.

Gerade die Herrschaft über die Einführung oder Abschaffung von Gebühren gemäß Artikel 8 Ziffer 1 Buchstabe d GkS stellt die Gemeinden in eine starke Abhängigkeit der Kreise.

Wichtige planungsrelevante Aufgaben von politischen Personen der lokalen Selbstverwaltung

Ratsvorsitzender (= Leiter des Gemeinderates)

Der Vorsitzende des Rates (hier: Gemeinderat), der in Gemeinden < 5.000 Wahlberechtigter auch gleichzeitig der Bürgermeister ist, hat gemäß Artikel 20 GkS die Befugnis Ausschüsse zu bilden. In die Ratsausschüsse (so z.B. Bauausschuss³⁰⁴) kann er auf Vorschlag der Ausschussvorsitzenden (= gewähltes Mitglied des Rates) Experten und Fachleute berufen und diese für ihre Tätigkeit vertraglich binden (Artikel 15, Ziffer 2 Buchstabe j GkS). Die externen Fachleute haben beratende Funktion und müssen im Gegensatz zum Ausschussvorsitzenden keine Mitglieder des Rates sein. Die Ausschussvorsitzenden werden vom Gemeinderat gewählt. Weitere Kompetenzen im Bereich der städtebaulichen Planung stehen ihm persönlich nicht zu.

Der Gamgebeli (= Bürgermeister) ist gemäß Artikel 25 GkS bei den Gemeindetypen:

- Dorf,
- Niederlassung,
- Siedlung und
- Stadt

für alle planungsrelevanten Aufgaben analog den Zuständigkeiten des Gemeinderates (vgl. Artikel 13 GkS) (persönlich) zuständig. So ist er gemäß Art. 25 Nr. 1 Buchstabe j GkS u.a. für die Organisation und Ausführung (= Umsetzung) der Generalpläne zuständig. Dies bedeutet, dass der Bürgermeister bei diesen Gemeindekategorien (vom Dorf bis

302 In Deutschland ist dies – unter Beachtung der Abwägung öffentlicher und privater Belange sowie sonstiger, die Planungshoheit einschränkender Gesetze – allein die Aufgabe der Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung (FNP und B-plan) über Zulässigkeit und Standort zu entscheiden, vgl. §§ 5 Abs. 2 Nr. 2 und 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB

303 Nach Artikel 13 Ziffer 2 Buchstabe GkS entscheidet der Gemeinderat über die nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen

304 Artikel 20 Nr. 1 nennt als Beispiel nur den Revisionsausschuss (= Rechnungsprüfungsausschuss), ansonsten ist Art und Umfang der Ausschüsse offen

Übersicht Städtebauliche Aufgaben der Gemeinden und Kreise						
Kreisebene (Rayon)	Gemeindeebene inkl. kreisfreier Städte					
Nach Artikel 8: <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung, Unterhaltung von Infrastruktur im Bereich Soziales, Bildung, Kultur, Gesundheitswesen • Entscheidung über Landnutzungsfragen 	Nach Artikel 7: <ul style="list-style-type: none"> • Ausarbeitung und Verabschiedung der Generalpläne • Erstellung von örtlichen Entwicklungs- Organisationsprogrammen (Wirtschaft, Soziales, Verkehr) • Herstellung und Unterhaltung der technischen Infrastruktur 					
davon Kreisvorstand	davon Gemeinderat (= Sakrebulo)	Davon Gemeindevorstand (= Gamgeoba/Mtawroba)				
Nach Artikel 23 (relevant bei allen kreisangehörigen Gemeinden): <ul style="list-style-type: none"> • Siehe Gemeindevorstand 	Nach Artikel 12, 13, 20: <ul style="list-style-type: none"> • Besprechung und Verabschiedung von Generalplänen • und sonstigen Programmen (Kultur, Wirtschaft, Soziales) • Festlegung der territorialen Zonierung • Bildung von Ausschüssen (u.a. Bauausschuss) 	Nach Artikel 23: <ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich: Ausführung der Beschlüsse des Sakrebulo • Unterhaltung und Entwicklung der kommunalen Infrastruktur (Strom, Gas , Wasser, Abfallbeseitigung) <p>zusätzlich bei kreisfreier Stadt nach Artikel 23, Ziffer 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Besprechung des Generalplanes, Kontrolle und Erfüllung des Generalplanes • Vorbereitung der städtebaulichen Zonierung (Flächennutzungsplan) 				
davon Landrat (Gamgebelli)	davon Ratsvorsitzender	davon Bürgermeister (= Gamgebelli))				
Nach Artikel 24: <ul style="list-style-type: none"> • Siehe Bürgermeister 	Nach Artikel 15, 20: <ul style="list-style-type: none"> • Bildung von Ausschüssen (u.a. Bauausschuss) • Erstellung der Tagesordnung, vergibt Rederecht 	Allgemein nach Artikel 24: <ul style="list-style-type: none"> • Vorlage von Programmen für lokale soziale und wirtschaftliche Entwicklung 				
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>in Gemeindetypen 1-4</th> <th>in kreisfreien Städten Typ 5</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nach Artikel 25: <ul style="list-style-type: none"> • Organisation der Erstellung und Ausführung der Generalpläne • Auftraggeber für Ausführung von Bauarbeiten (Strasse, Gebäude, etc.) </td><td>Nach Artikel 26: <ul style="list-style-type: none"> • Vorlage des Generalplanentwurfs beim Sakrebulo sowie Programmen für soziale und wirtschaftliche Entwicklung • Bildung von Ausschüssen </td></tr> </tbody> </table>	in Gemeindetypen 1-4	in kreisfreien Städten Typ 5	Nach Artikel 25: <ul style="list-style-type: none"> • Organisation der Erstellung und Ausführung der Generalpläne • Auftraggeber für Ausführung von Bauarbeiten (Strasse, Gebäude, etc.) 	Nach Artikel 26: <ul style="list-style-type: none"> • Vorlage des Generalplanentwurfs beim Sakrebulo sowie Programmen für soziale und wirtschaftliche Entwicklung • Bildung von Ausschüssen
in Gemeindetypen 1-4	in kreisfreien Städten Typ 5					
Nach Artikel 25: <ul style="list-style-type: none"> • Organisation der Erstellung und Ausführung der Generalpläne • Auftraggeber für Ausführung von Bauarbeiten (Strasse, Gebäude, etc.) 	Nach Artikel 26: <ul style="list-style-type: none"> • Vorlage des Generalplanentwurfs beim Sakrebulo sowie Programmen für soziale und wirtschaftliche Entwicklung • Bildung von Ausschüssen 					

Tab. 9: Übersicht: städtebauliche Aufgaben der Gemeinden und Kreise, Stand 2004, eigene Darstellung

zur kreisangehörigen Stadt) eine gewisse Führungs-Machtposition in der Leitung und Organisation der städtebaulichen Planung hat. Der Stadtvorstand – sofern aufgrund der Gemeindegöße vorhanden – spielt keine entscheidende Rolle, der Gemeinderat beschließt z.B. den Flächennutzungsplan.

Bei der kreisfreien Stadt wirkt zusätzlich der vom Bürgermeister bestimmte Stadtvorstand (= Gamgeoba/Mtawroba) bei der Ausführung der städtebaulichen Aufgaben wesentlich mit (vgl. Artikel 23 Ziffer 3). Dies hat natürlich eine gewisse Trägheit aufgrund vielseitiger Abstimmungserfordernisse zur Folge.

3.6.5 Das Hauptstadtgesetz als Grundlage der lokalen Selbstverwaltung

Das zuvor erläuterte Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung gilt für alle Gemeindetypen in Georgien mit Ausnahme der Stadt Tbilisi.

In Verbindung mit der Bildung eines neuen Verwaltungssystems erhielt im Jahre 1992 die Stadt Tbilisi per Verordnung einen Sonderstatus. Darin wurden die Zuständigkeiten der Verwaltung der Hauptstadt festgelegt. Bis 1997 bestand die Verwaltung der Stadt Tbilisi aus dem Bürgermeister als oberste Verwaltungsperson der Stadt (vom Präsidenten ernannt), einem städtischen Kollegium (war das Vertretungsorgan der Stadt und wurde vom Bürgermeister berufen und Präsidenten bestätigt, später ersetzt durch den direkt gewählten Stadtrat) und einem Kabinett (Exekutivorgan, geleitet von einem Vice-Bürgermeister) und den Gamgeobas (Exekutivorgane³⁰⁵) der Stadtbezirke³⁰⁶. Die Tätigkeiten der Stadt wurden

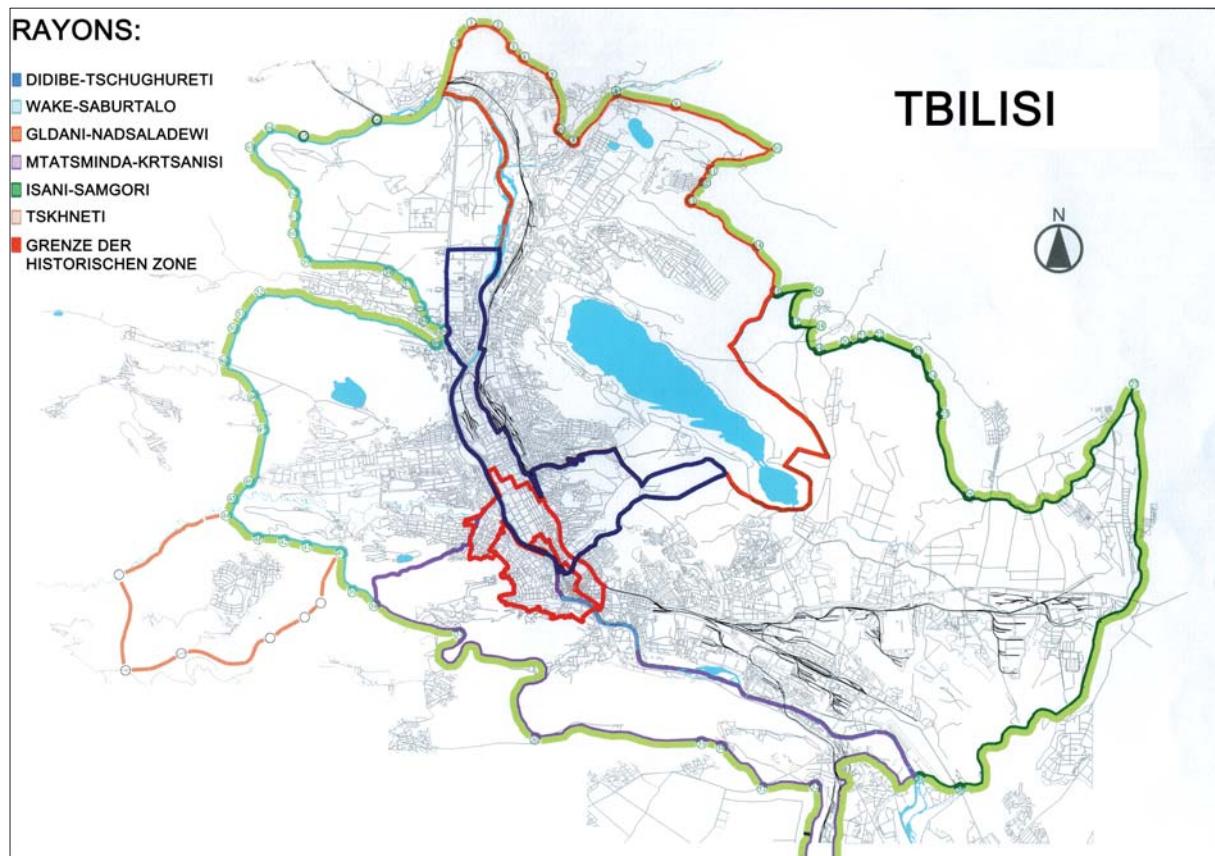
305 Tbilisi ist noch heute in 5 (außer der Siedlung Tskneti) verschiedene administrative Verwaltungseinheiten (Bezirke) gegliedert. Diese Bezirke werden als Rayoni (= Kreise) bezeichnet.

306 Vgl. Chantadse/Springorum/Wohlfarth, S. 6

Anmerkung: Auf diese alte Struktur wird nicht mehr näher eingegangen.

vom Ministerkabinett kontrolliert, so dass de facto eine lokale Selbstverwaltung nicht bestand.

Erst mit der Verabschiedung eines Hauptstadtgesetzes im Jahr 1998 in der aktuellen Fassung vom 21. Juni 2002 wurde diese starke staatliche Unterstellung dadurch abgeschwächt, dass u.a. an die Stelle des städtischen Kollegiums ein von den Bürgern der Stadt frei und direkt gewählter Stadtrat (= Sakrebulo) trat. Aber immer noch wird die lokale Selbstverwaltung der Hauptstadt stärker eingeschränkt als bei allen anderen Gemeinden.



Karte 34: Stadtbezirke der Hauptstadt Tbilisi, Stand 2005,
Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi, überarbeitet

Im nachfolgenden werden die Unterschiede des Hauptstadtgesetzes gegenüber dem Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung sowie deren Konsequenzen für die städtebauliche Planung zusammengestellt.

Übersicht der allgemeinen Sonderrechte und staatlichen Abhängigkeit

In Artikel 1 Hauptstadtgesetz (HG) wird in Ziffer 2 festgelegt, dass Tbilisi neben den Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung sowie Verwaltungsaufgaben eines Kreises (= lokale Verwaltung) auch für die Durchsetzung allgemein-staatlicher Aufgaben verantwortlich bzw. bei der Erfüllung lokaler Aufgaben im besonderen Maße die staatlichen Interessen zu beachten hat.

Sofern dieses Gesetz nichts anderes regelt, gelten die Bestimmungen des Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung (vgl. Artikel 8 HG).

Organisation Stadtvorstand

Wie bei den anderen kreisfreien Städten ist auch in der Hauptstadt die lokale Selbstverwaltungsebene (mit dem Stadtrat als Vertretungsorgan) mit der Kreisebene (= lokale Verwaltung zur Umsetzung der Ratsbeschlüsse) zusammengefasst. Eine weitere Besonderheit ist, dass Tbilisi keiner Region angehört und damit im Grunde als eigene Region behandelt wird.

In Tbilisi gibt es einen Stadtvorstand als Exekutivorgan (= Mtawroba) auf der Ebene der Gesamtstadt und Stadtvorstände auf der Ebene der einzelnen Stadtbezirke (= Gamgeobas) sowie der Siedlung Zknethi. Der Leiter der Mtawroba ist der Premier als Hauptverwaltungsbeamter, Leiter der Gamgeobas sind die Gamgebelis (= Bürgermeister) der Stadtbezirke.

Diese beiden Ebenen bilden zusammen den Meria (= Gesamtorgan der Stadt).

Allgemeine Zuständigkeit der Stadt (= lokale Selbstverwaltungs- und Verwaltungsorgane) im Bereich Städtebau

Nach Artikel 6 Ziffer 1 HG ist die grundsätzliche Aufgabe der Stadt sich bei der Ausarbeitung des generellen strategischen Entwicklungsplans für die Hauptstadt zu beteiligen und deren Durchführung zu sichern. Es bleibt unklar, welcher Plan bzw. Pläne damit gemeint sind. Auf jeden Fall dürfte auch der Generalplan zu den strategischen Planungen zählen. Während aber im Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung der Planungsinstrument deutlich herausgestellt Begriff auch nachfolgend im Kontext von st das HG gegenüber dem Gesetz zur lokalen terminologischen Schwierigkeiten.

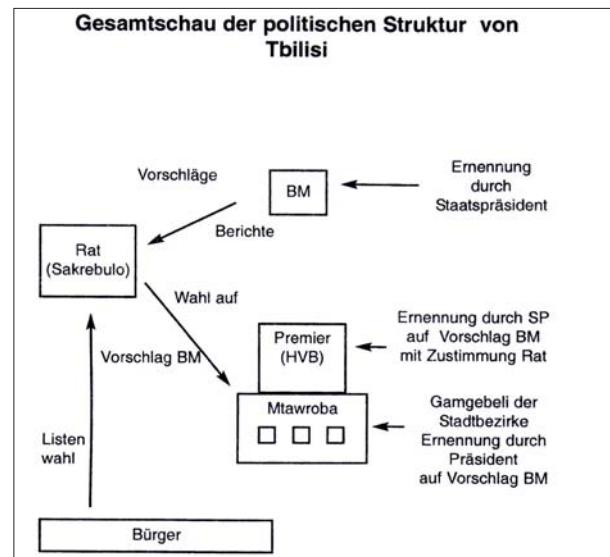


Abb. 22: Schema der politischen Struktur, Quelle: Chantadse/Springorum/Wohlfarth, S. 134

Einschränkung der Planungshoheit durch den Staat

In Artikel 6 Ziffer 2 HG wird das Recht und die Pflicht der staatlichen Einflussnahme auf die Entwicklung der Hauptstadt geregelt. Demnach sind die staatlichen Stellen bei allen (wichtigen) städtebaulichen Entwicklungen und Maßnahmen zu beteiligen und haben die Stadt in der Erfüllung dieser Aufgaben zu unterstützen. Dazu zählen:

- Ausarbeitung und Durchführung des generellen strategischen Entwicklungsplans,
 - Bau, Ausbau und Unterhaltung von Objekten, die im Zusammenhang mit der Ausübung der Hauptstadtfunktion stehen
 - Sanierung und Entwicklung der Verkehrssysteme
In Artikel 9 HG werden gemeinsame Zuständigkeiten des Staates und der Hauptstadt nochmals ergänzt und teilweise präzisiert. Im Bereich Städtebau sind folgende Aufgaben gemeinsam zu erfüllen:
 - Ausarbeitung und Besprechung von strategischen Programmen der Urbanistik und Bau-maßnahmen

Daneben liegen gemeinsame Zuständigkeiten in anderen Bereichen, die indirekt mit der Entwicklung der Stadt verbunden sind, so z.B. Umweltschutz, Denkmalschutz, Tourismus oder öffentliche Infrastruktur.

Die Herstellung eines Einvernehmens in all diesen Angelegenheiten erfolgt durch Abstimmung zwischen höchsten staatlichen Organen³⁰⁷ sowie den Bezirken und der Gesamtstadt.

Diese doch recht massive, ja gleichberechtigte, aber nicht eindeutig definierte Mitsprache des Staates bei der städtebaulichen Entwicklung lässt ein gewisses Konfliktpotenzial durch unterschiedliche Interessen vermuten und erklärt m.E. die jahrelangen multilateralen Gespräche, die insbesondere unter der Regierung von Schewardnadse ergebnislos verliefen. Die Versuche eine gemeinsame Aufgabenstellung für die Erarbeitung eines Generalplans zu formulieren scheiterten immer wieder. Bis zum heutigen Tag existieren keine einheitlichen und abgestimmten Leitkonzepte oder sogar ein formelles Planungsinstrument für die städtebauliche Gesamtentwicklung der Hauptstadt.

Die Verabschiedung eines Nutzungszonensplanes für das Zentrum im Juli 2005 als gegenüber allen Bodennutzern rechtsverbindliches Planungsdokument deutet jedoch auf den Beginn einer konstruktiven Zusammenarbeit hin und auf die Bestrebungen des Staates und vor allem der Stadt, den Städtebau regulieren zu wollen.

Funktionen einzelner Organe im Bereich Städtebau

Stadtrat (= Sakrebulo)

Der Sakrebulo, der direkt von den Bürgern gewählt wird, ist für die Gesamtstadt das einzige Vertretungsorgan.

Obwohl es auf der Ebene der Stadtbezirke Stadtvorstände und einen Bürgermeister (= Gamgebeli) gibt, existieren auf dieser Ebene keine Stadträte. Dies führt auch zu einer weiteren Verschlechterung der Handlungsfähigkeit der Stadt und würde eine einheitliche Politik erschweren³⁰⁸.

In Artikel 12 HG sind die Aufgaben des Sakrebulo sehr dezidiert aufgeführt. Für den Städtebau kommen ihm folgende direkte Kompetenzen zu:

- Besprechung des allgemeinen perspektivischen Entwicklungsplans der Hauptstadt
- Teilung der Stadt Tbilisi in Zonen und Bestimmung von Regelungen über die Entscheidung der Fragen der Bodennutzung auf dieser Grundlage

Springorum³⁰⁹ schreibt, dass der Entwicklungsplan eine Art Bebauungsplan und der „Zonenplan“ eine Art Flächennutzungsplan darstellt. Dieser Auffassung wird sich nicht angeschlossen. Denn bereits zur Zeit der UdSSR übernahm der Generalplan, der in seiner umfassenden Komplexität (Anspruch sämtliche Aspekte der gesamtstädtischen Entwicklung durch den Staat zu regeln) und seinen direkten Umsetzungsdirektiven aber nicht mit dem deutschen Flächennutzungsplan vergleichbar war, die Funktion eines gesamtstädtischen Entwicklungsplanes. Zur Konkretisierung und baulichen Umsetzung des Generalplans wurden sodann quartiersbezogen sogenannte Detailplanungen erstellt, in denen die bauliche Organisation des urbanen Raumes festgelegt wurde. Diese Detailplanung wäre m.E. dem deutschen Bebauungsplan näher gekommen.

Die in Artikel 12 Ziffer 1 Buchstabe o HG angesprochene Einteilung in Zonen mit Regelungen

307 Hier: Wirtschaftsministerium mit der Abteilung Städtebau/Bauwesen und Raumordnung

308 Im Oktober 2004 schlug die Opposition u.a. vor, in den einzelnen Stadtbezirken eigene Räte und eine eigene Bezirksverwaltung einzurichten, vgl. LWN, 09-10-2004, S. 10

309 Chantadse/Springorum/Wohlfarth, Seite 24 und 25

zur Nutzung der Grundstücke stellt einerseits ein Relikt aus der Vergangenheit und andererseits einen Bezug zur „neuen“ Verordnung³¹⁰ über die Bebauung der Flächen der Stadt Tbilisi dar. Denn ein Bestandteil des „alten“ Generalplans war die Einteilung der Stadt in allgemeine (Nutzungs)Zonen.

Das Prinzip der Erarbeitung von allgemeinen Zonenplänen (Ebene Gesamtstadt) und detaillierten Zonenplänen (Ebene Quartier) nach dem Prinzip der in Deutschland etablierten zweistufigen Bauleitplanung fand in dieser Verordnung ihren Niederschlag.³¹¹

Für die Verabschiedung einer solchen Verordnung durch den Stadtrat besteht auch eine rechtliche Ermächtigung nach Artikel 44 HG. Danach gehört in die Zuständigkeit des Stadtrates:

- Die Bestimmung der Regeln der Nutzung und der Kontrolle der Boden- und anderer Naturressourcen.

Mit der Kontrolle ist die städtische Aufsichtsfunktion der Stadt geregelt.

Über Anwendungsprobleme und Akzeptanz dieser Verordnung in der Praxis wird in Punkt 3.8.2 berichtet.

Auffällig im Wortlaut der Übersetzung ist auch, dass der Stadtrat nur für die Besprechung aber nicht für die Verabschiedung des Entwicklungsplans verantwortlich ist. Aber gemäß Artikel 14 HG schließt sich an die Besprechung ein Beschluss an.

Ratsvorsitzender

Der Vorsitzende des Stadtrates wird in Analogie zu Artikel 15 GKS wie bei anderen Gemeinden aus dem Kreis und von dem Kreis der Ratsmitglieder gewählt. Er ist also nicht der Oberbürgermeister. Zu erwähnen ist, dass nur die Hauptstadt ein Verhältniswahlrecht von Parteien (anstelle eines Mehrheitswahlrechts von Personen) hat und demnach den Parteien und deren Fraktionsvorsitzenden im Stadtrat eine gewichtige Rolle zukommt.

Der Ratsvorsitzende ist der Manager des Stadtrates. Er bereitet die Sitzungen vor, leitet die Ratssitzungen (Moderator), ruft die Ausschüsse (max. 5 ständige und unbegrenzte Anzahl von Adhoc-Ausschüsse) und außerordentliche Sitzungen ein und unterschreibt die Entscheidungen des Stadtrates. Er ist somit auch für die Bestimmung der Tagesordnung zuständig und folglich auch dafür, ob bestimmte städtebauliche Angelegenheiten (z.B. Erörterung und Verabschiedung Zonenplan) aufgenommen werden.

Bürgermeister

Nach Artikel 22 HG ist der Bürgermeister die oberste Leitungsperson und im Sinne des Gesetzes Exekutivorgan des Stadtrates. Im Gegensatz zu allen anderen Gemeinden wird der Bürgermeister aber direkt vom Präsidenten ernannt und von ihm mit Machtbefugnissen ausgestattet. Daher bekleidet er eher die Funktion eines Gouverneurs und repräsentiert weniger nur den Wille des Stadtrates bzw. vertritt und leitet den Vollzug von Ratsentscheidungen. Mit diesen staatlichen Kompetenzen über die Berufung, Entlassung und Verantwortlichkeit des Bürgermeisters wird wieder die starke Einflussnahme des Staates sichergestellt.

So merkt Springorum³¹² zu Recht an, dass – ungeachtet der Abhängigkeit des

310 Diese Verordnung (Anlehnung an die deutsche BauNVO) trat im August 2001 für die Hauptstadt in Kraft. Mit dieser Verordnung sollte das völlige Vakuum, das bezüglich städtebaulicher Regelungen bestand, im Vorgriff zur Verabschiedung ordentlicher und landesweit geltender Baugesetze teilweise kompensiert werden.

311 Vgl. § 8 Abs. 3 und § 8 Abs. 8 und 9 der Verordnung über die Nutzung der Flächen der Stadt Tbilisi

312 Chantadse/Springorum/Wohlfarth, Seite 20

Bürgermeisters vom Staat - allein schon angesichts der enormen Mitsprache des Staates in allen wichtigen Angelegenheiten (vgl. Artikel 9 HG) nicht mehr von einer realen Selbstverwaltung gesprochen werden kann und die Selbstverwaltung eher zur Fiktion mit deklaratorischem Charakter wird.

Der Bürgermeister hat eine Vielzahl von personellen Entscheidungen mit in der Hand, wenn gleich er nicht die alleinige Entscheidungsmacht über die Besetzung besitzt. So schlägt er dem Präsidenten den Premier³¹³ (= Hauptverwaltungsbeamten als Chef des Stadtvorstandes) und die Gamgebelis der einzelnen Stadtbezirke, dem Sakrebulo die Mitglieder der Mtawroba (= Stadtvorstand) vor. Beschäftigt man sich mit den Zuständigkeiten über personelle Entscheidungen weiter, so ist festzustellen, dass auch hier Streitigkeiten zwischen Stadt und Staat wegen unklaren und genauen Formulierungen vorprogrammiert sind. So soll z.B. der Stadtrat gemäß Artikel 12 Ziffer 1 Buchstabe i HG die Aufsicht über den Oberbürgermeister ausüben. Diese Vielzahl von horizontalen und vertikalen Abhängigkeiten erschweren auf jeden Fall die Herausbildung einer effizienten Entscheidungsstruktur.

Seit Ende des Jahres 2004 kommt Bewegung in diese alte Struktur. So fordert die Partei „Neue Rechte“ die direkte Wahl des Oberbürgermeisters, zumal Saakaschwili als damaliger Oppositionsführer in der alten Regierung sich gerade für diesen Punkt stark gemacht hat. Der zu dieser Zeit amtierende Bürgermeister, Zurab Tschiaberaschwili unterstützte die Loslösung von den staatlichen Befugnissen.³¹⁴

Stadtvorstand (= Mtawroba)

Der Stadtvorstand als Exekutivorgan besteht gemäß Artikel 22 HG aus dem Premier (= Hauptverwaltungsbeamter), den stellvertretenden Premiers, den Leitern der städtischen Dienste³¹⁵ (z.B. Leiter Umweltamt oder Leiter Stadtarchitektenbüro = Hauptarchitekt) und den Leiter der jeweiligen Stadtbezirke (= Gamgebeli). Der Mtawroba (= Regierung) setzt mit einem entsprechendem Verwaltungsapparat die Beschlüsse des Stadtrates und des Bürgermeisters um.

Nach Artikel 44 Ziffer 2 Buchstabe c HG ist es ausdrücklich die Aufgabe der Verwaltung das Territorium der Stadt Tbilisi in Zonen (gemeint sind Zonen, in denen Parameter für die Bodennutzung festgelegt werden) aufzuteilen und dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen (vgl. Artikel 12 Ziffer 1 Buchstabe o HG).

Premier

Der Premier ist der Verwaltungschef. Er leitet gemäß Artikel 24 HG den Stadtvorstand (= Mtawroba). Während der Bürgermeister allein vom Präsidenten ernannt und entlassen wird, bedarf es bei der Position des Premiers zusätzlich der Zustimmung des Stadtrates, so dass diese Person mehr von der Gunst des lokalen Selbstverwaltungsorgans abhängig ist.

Der Premier ist somit auch für die Erarbeitung aller städtebaulichen Planwerke (Zonenplan, Entwicklungsplan/Generalplan ..) verantwortlich und kontrolliert die Arbeit der städtischen Dienste, so auch die des Stadtarchitektenbüros. Er verkörpert sozusagen das „Arbeitsorgan“, während der Bürgermeister umfassende Machtbefugnisse hat und Repräsentationsaufgaben wahrnimmt.

Vorstände der Stadtbezirke und der Siedlung Tskhneti (Gamgeoba)

Der Stadtbezirksvorstand besteht jeweils aus dem Bezirksvorsteher³¹⁶ (= Gamgebeli) und Leitern einzelner städtischer Dienste. Der Stadtbezirksvorstand ist ein Verwaltungsgremium

313 Im Gegensatz zum Bürgermeister muss der Premier, der auch vom Präsidenten ernannt wird, noch vom Stadtrat bestätigt werden

314 LWN, 09-10-2004, Seite 10

315 Die städtischen Dienste entsprechen der deutschen Gliederung einer Verwaltung in Ämtern. Ihre Befugnisse und Aufgaben werden durch örtliche Satzungen geregelt

316 Für die Siedlung Tskhneti ist dies der Bürgermeister

mit stadtteilbezogenen Aufgaben. Die Mitglieder des Bezirksvorstandes werden vom Bezirksvorsteher vorgeschlagen und müssen vom Stadtrat (= Sakrebulo) verabschiedet werden.

Die Stadtbezirksverwaltung ist gegenüber dem Stadtvorstand der Gesamtstadt (= Mtawroba) weisungsgebunden.

Stadtbezirksvorsteher (= Gamgebeli)

Der Bezirksvorsteher sichert gemäß Artikel 30 HG auf Ebene des Stadtbezirks die Umsetzung der Beschlüsse des Stadtrates, des Bürgermeisters und der Mtawroba.

Er ist selbst Mitglied der Mtawroba.

Die Gamgebelis der Stadtbezirke werden ebenfalls auf Vorschlag des Bürgermeisters vom Präsidenten ernannt und abberufen, so dass bis zu dieser untersten lokalen Ebene der zentralstaatliche Einfluss durchschlägt.

3.6.6 Sonstige Regelungen mit Relevanz für den Städtebau

Die wirtschaftlichen Grundlagen der Hauptstadt, u.a. auch für die Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen relevant, werden in Artikel 33 ff. HG geregelt.

Städtisches Eigentum

Eine wichtige Grundlage für die Handlungsfähigkeit einer Stadt bildet das städtische Eigentum (Einfluss auf Stadtentwicklung, finanzielle Rücklagen). Ein Gesetz³¹⁷, das aber bis zum heutigen Tag nicht als rechtsverbindliches Gesetz existiert, soll die Aufteilung des Staatseigentums und somit Bildung von munizipalem Eigentum regeln. Nach Artikel 46 Ziffer 2 Buchstabe d HG ist es Aufgabe der Stadtverwaltung von Tbilisi einen Entwurf über die Teilung des staatlichen Eigentums und des Eigentums der Hauptstadt als Grundlage für eine Regierungsvereinbarung vorzubereiten.

Aber nicht die Stadt, sondern das Wirtschaftsministerium war beauftragt Prinzipien und Kriterien für die Aufteilung zu erarbeiten und in einen entsprechenden Gesetzesentwurf münden zu lassen. Dieser Gesetzesentwurf (Vermögensübertragungsgesetz³¹⁸) wird seit Dezember 2004 im Parlament beraten und befindet sich in der 2. Lesung³¹⁹. Dabei geht es insbesondere darum in einer Liste die Objekte festzulegen, die in kommunales Eigentum übergehen sollen.

Schwächen des Vermögensübertragungsgesetzes

Der Gesetzesentwurf unterscheidet gemäß Artikel 2 beim kommunalen Eigentum in ein Hauptvermögen und ein zusätzliches Vermögen. Das Hauptvermögen ist das Vermögen, das zur Ausübung der öffentlichen Pflichtaufgaben/Funktionen unabdingbar ist. Leider wird im Gesetzesentwurf dieses Vermögen, zu dem z.B. Verkehrsstraßen, öffentliche Grün-/Parkflächen, städtische Hauptverwaltungsgebäude etc. zählen dürfen, nicht bestimmt. In Artikel 11 Nr. 1 heißt es lediglich, dass „die Auflistung der an die lokale Selbstverwaltungseinheit zu übertragenden Hauptvermögensarten durch einen Präsidialerlass innerhalb von Tagen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes beschlossen wird.“ Zusätzlich besagt auch Artikel 5, dass der Staat über Verhandlungen und Beratungen mit den lokalen Selbstverwaltungseinheiten das Vermögen überträgt. Damit räumt sich der Staat enorme Spielräume bei der Vergabe des Hauptvermögens an die lokalen Selbstverwaltungseinheit ein. In der Praxis wird dies mit Sicherheit zu verhärteten

317 Chantadse/Springorum/Wohlfarth, S. 47

318 Der wörtlich übersetzte Titel lautet: „Das georgische Gesetz über das Vermögen der lokalen Selbstverwaltungseinheit“, dieses Gesetz wurde dem Verfasser von dem GTZ-Experten Herrn Dr. Springorum in deutscher Fassung (Stand März 2005) zur Verfügung gestellt

319 LWN, 11/12-2004, Seite 12

Fronten und großen Verzögerungen in der Abwicklung führen. Denn die Frage, ob z.B. bestimmte Kultur-/Sozialeinrichtungen zum Hauptvermögen einer Stadt zählen oder nicht, wird längere Debatten auslösen.

Bis dato existiert nur staatliches und privates Eigentum. Dabei spielen natürlich die Besitzverhältnisse an Grundstücken (bebaut³²⁰ oder unbebaut) die entscheidende Rolle und nehmen gravierend Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung.

Bei der Aufteilung des Grundstückbestandes wird zudem nur zwischen den Nutzungskategorien landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Nutzung unterschieden. Für die nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen, also in der Regel alle Flächen innerhalb einer bebauten Siedlung, gibt ein Gesetz vom 28. Oktober 1998³²¹ dem Staat das Recht über diese Flächen (frei) zu verfügen. Die Herrschaft über den Staatsbesitz und deren willkürliche Verwendung wurde von der Zentralregierung bisher genutzt, um die örtlichen Funktionsträger gefügig zu halten.

Dies hat in der Vergangenheit bereits zu enormen Problemen in der Stadt Tbilisi geführt. So wurden vom Staat Grundstücke an private Personen versteigert/verkauft, die für die städtebauliche Entwicklung Schlüsselfunktion einnehmen, wie z.B. Uferbereiche am Fluss Mtkvari, Grundstücksteile von öffentlichen Parkanlagen (Wake-Park, Alexander-Park) oder der unterirdische Verbindungstunnel zwischen Altstadt (Kala, Sololaki) und dem botanischen Garten. Des weiteren wurden Grundstücke in der unbebauten Landschaft, so z.B. entlang des Tbilisermeer verkauft oder als Entschädigung für bereits bezahlte aber vom Staat nicht fertiggestellte Wohnungen vergeben.

Die Stadt legte lange Zeit gegen diese Praxis deshalb kein Veto ein, weil „sie“ Anteile aus den Grundstückserlösen erhielt.

Aber unter der neuen Regierung wird versucht diese Grundstücksgeschäfte, die die öffentliche Handlungsfähigkeit beschneiden und für die räumliche Entwicklung der Stadt abträglich sind, zu unterbinden. Der seit Mitte 2005 amtierende Oberbürgermeister der Hauptstadt, Herr Gigi Ugulawa setzt den harten Kurs seines Vorgängers in Sachen illegale Immobiliengeschäfte fort. Er erklärte 14 Kaufverträge für zwischen 2001 und 2004 privatisierte Grundstücke entlang des Flussufers für nichtig.³²²

Haushaltsplan

Der Haushaltsplan wird vom Stadtrat verabschiedet. Der Stadthaushalt von Tbilisi 2005 beträgt rund 400 Mio. Lari (= ca. 180 Mio. Euro). Aus diesem Budget sollen vorrangig Sozialleistungen finanziert und die Infrastruktur (u.a. Straßen, technische Leitungen



Bild 98: Neues Hochhaus am Rande des öffentlichen Wakeparks, 2005

320 Z.B. Grundstücke mit kommunalen Wohnungsbauten, Bildungs-, Kultur-/Sporteinrichtungen etc.

321 Chantadse/Springorum/Wohlfarth, S. 46

322 LWN, 07-08-2005, S. 11

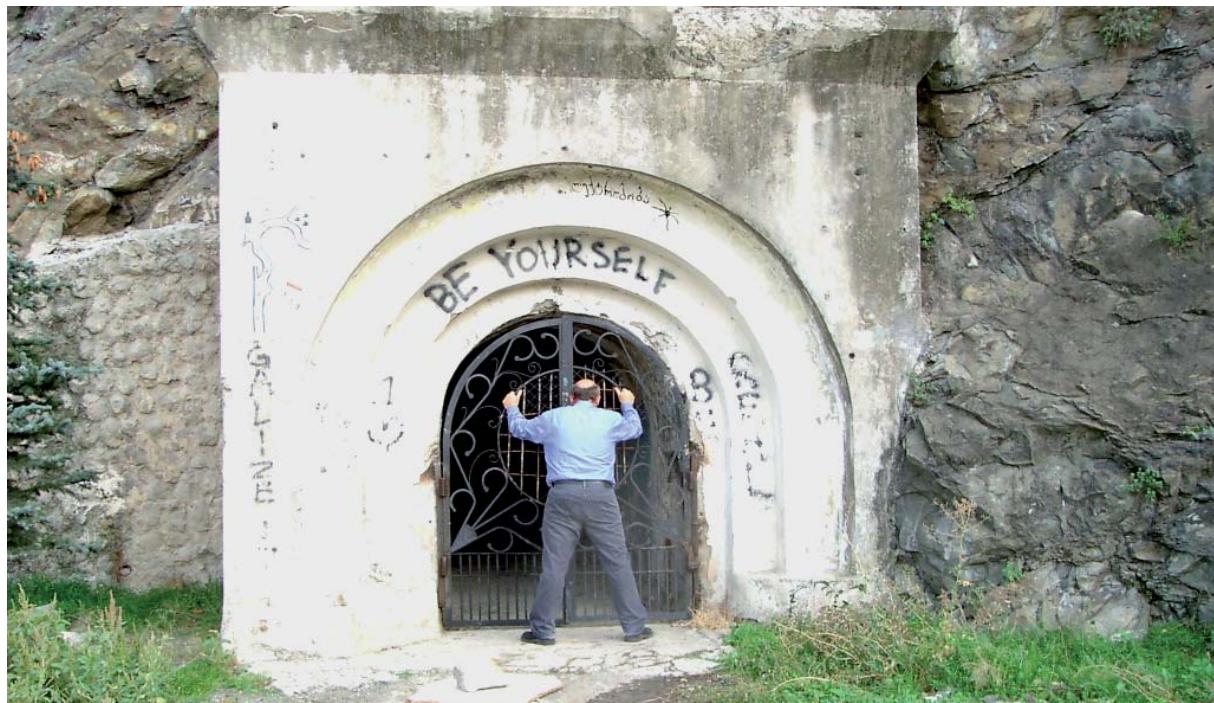


Bild 99: Privatisierter Verbindungsstollen von der Altstadt Kala zum Botanischen Garten, 2003

etc.) verbessert werden.³²³ Welches Budget für die städtebauliche Planung 2005 zur Verfügung steht, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Nach Aussage des Leiters (Herr Irakli Murgulia) einer innerhalb des Stadtarchitektenamtes neu gegründeten Verkehrsplanungsabteilung stehen ihm 140.000 Lari (ca. 60.000,- Euro) für verkehrliche Bestandserhebungen zur Verfügung.³²⁴

Die Befugnisse über den Haushalt liegen nur bei der Stadt, dem Staat wird kein Recht eingeräumt einzutreten (Artikel 40 Ziffer 4 HG).

323 LWN, 09-10-2004, S. 11

324 Diese Aussage machte Herr Murgulia im März 2005; bei einem Gespräch im September 2005 teilte er mit, dass sein Budget auf 15.000 Lari !!! gekürzt wurde.

3.7 Entwicklung und Stand der städtebaulichen Gesetzgebung

3.7.1 Allgemeine Ausgangssituation

Die städtebaulichen Aufgaben der Gemeinden (= Städte, Dörfer) sind in Deutschland, stellvertretend für ein Land mit einer nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich gleichlautend wie nunmehr in Georgien. Nach dem deutschen Grundgesetz³²⁵ i.V. mit dem deutschen BauGB³²⁶ sowie aktuell nach dem zuvor erläuterten georgischen Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung bzw. Hauptstadtgesetz ist es die Aufgabe der Gemeinden, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke nach den Maßgaben entsprechender Gesetze vorzubereiten und die Umsetzung zu regeln.

Deutschland

In Deutschland hat das System der öffentlichen Baugesetzgebung verständlicherweise eine wesentlich längere Tradition als dies in Georgien sein kann. Das deutsche Baugesetzbuch, das für öffentliche und private Bauakteure die rechtliche Grundlage darstellt, stammt in dieser Grundform aus dem Jahr 1961, erste Rechtsvorschriften des öffentlichen Bau- und Planungsrechts reichen aber bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zurück.³²⁷ Dabei besteht die Kernaufgabe dieser Rechtsvorschriften darin, die freien Potenziale der Marktwirtschaft bei der baulichen und sonstigen Entwicklung von Siedlungen so zu steuern, dass eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleistet wird, in dem öffentliche und private Interessen durch gerechte Abwägung bestmöglich zusammengeführt werden. Der Staat formuliert somit die rechtlichen Vorgaben, die die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit bei der baulichen und sonstigen Nutzung von öffentlichen und vor allem privaten Grundstücken anwenden können. Diese Funktion übernimmt in Deutschland in erster Linie der Bebauungsplan³²⁸, der gegenüber allen Personen rechtsverbindlich ist.

Georgien

In Georgien steht dagegen das öffentliche Bau- und Planungsrecht als eigenständiges System, das von alten Vorgaben und Normen der ehemaligen Sowjetunion weitgehend abgekoppelt ist, ganz am Anfang.

Nach der Unabhängigkeit Georgiens, aber spätestens nach der Verabschiedung der demokratischen Verfassung im Jahr 1995 war das Land gehalten auf breiter Basis neue Gesetze zu erlassen.

Als der Verfasser im März 1999 zum erstenmal nach Tbilisi reiste, musste festgestellt werden, dass insgesamt große Orientierungs- und Ratlosigkeit bei allen städtebaulichen Aufgabenstellungen (Methoden, Verfahren, Inhalte, Gesetze, Organisation etc.) herrschte. Auf der anderen Seite hatte sich eine mächtige Schicht von Investoren und Oligarchen herausgebildet, die damit begonnen hatten, die Stadtentwicklung vor allem in der Hauptstadt wesentlich selbst zu bestimmen und Investitionen gewinnmaximiert zu platzieren.

So wurde ein fehlendes Gesetz über die Bodennutzung, das Siedlungs-/Wohnungswesens

325 Artikel 18 und Artikel 74 Nr. 17 Grundgesetz Deutschland

326 §§ 1-13 BauGB sichern das Recht und die Pflicht der Gemeinden Bauleitpläne (= Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) aufzustellen

327 Vgl. Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 27. August 1997, 32. Auflage des DTV (2001),

hier: Einführung von Prof. Dr. W. Söfker, Seite IX

328 Der vorhabenbezogene Bebauungsplan, der unter Beachtung der gemeindlichen Planungshoheit von einem privaten Investor erstellt werden kann, wird hier nicht berücksichtigt

(= Städtebau-/Planungsgesetz) als ein sehr großes Problem eingestuft. Von Seiten des damaligen Bauministeriums hieß es: „Zur Zeit entscheiden die Architekten ohne konkrete Rechtsgrundlage über Bauvorhaben“. Des weiteren wurde berichtet, dass an zweiter Stelle der Korruption die Vergabe von Baugenehmigungen liegt.³²⁹

So verwies im Jahr 2004 das jährliche Korruptionsbarometer, das in Deutschland (Berlin) von der Organisation „Transparency International“ (TI) herausgegeben wird, Georgien von 140 untersuchten Ländern auf Platz 133. Noch im Jahr 2002 nahm Georgien Rang 85 ein. Nur Tadschikistan schnitt 2002 innerhalb der ehemaligen Sowjetrepubliken noch schlechter ab, Russland kam 2002 immerhin auf Rang 45.³³⁰

Bei den Diskussionen zur Schaffung neuer öffentlicher Gesetze zur Regelung der städtebaulichen Entwicklung stand anfänglich die örtliche Gesamtebene im Vordergrund (Generalplan – Flächennutzungsplan). Eine Erklärung liegt sicherlich in dem alten Instrument des Generalplans, der als komplexes und verbindliches Dokument die Omnipotenz hatte, die gesamte Stadtentwicklung vorzugeben. Nachgeschaltete Ebenen (Detailplanungen) hatten zur Sowjetzeit reine Dienungs- und Umsetzungsfunktion.

Bis Mitte des Jahres 2005 hatte sich an der harten rechtlichen Situation und den Instrumenten grundsätzlich wenig geändert, wenn gleich das fachliche Beurteilungsvermögen über die Regelungserfordernisse an einen Städtebau, der die Mechanismen eines Marktes auffangen muss, bei vielen Experten und politischen Entscheidungsträgern deutlich zugenommen hat. Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die „Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus in Georgien“ im Juni 2005 gelang erst kürzlich der Durchbruch. Für die Gemeinden besteht nunmehr die Verpflichtung ein neues Regelungsinstrumentarium im Städtebau zu erstellen.

3.7.2 Situation in der Stadt Tbilisi

Vor mehreren Jahren wurde zunächst in der Hauptstadt Tbilisi modellhaft damit begonnen, die Privatisierung von Grund und Boden formell vorzubereiten und durchzuführen (GTZ Projekt „Landmanagement“). Dazu wurde ein Eigentumsicherungssystem in Form der Anlage von Grundbuch und Kataster nach europäischen Vorbildern eingeführt und zunächst sporadisch erprobt und danach versucht systematisch auf die Gesamtstadt auszudehnen. Die formelle Registrierung³³¹ eines Grundstücks (Existenz/Anlage von Grundbuch und Kataster) ist seitdem in Tbilisi Voraussetzung, um als Investor/Bauherr überhaupt ein Grundstück für bauliche oder sonstige Veränderungen (Neubau, Umbau, Nutzungsänderung) in Anspruch nehmen zu können.

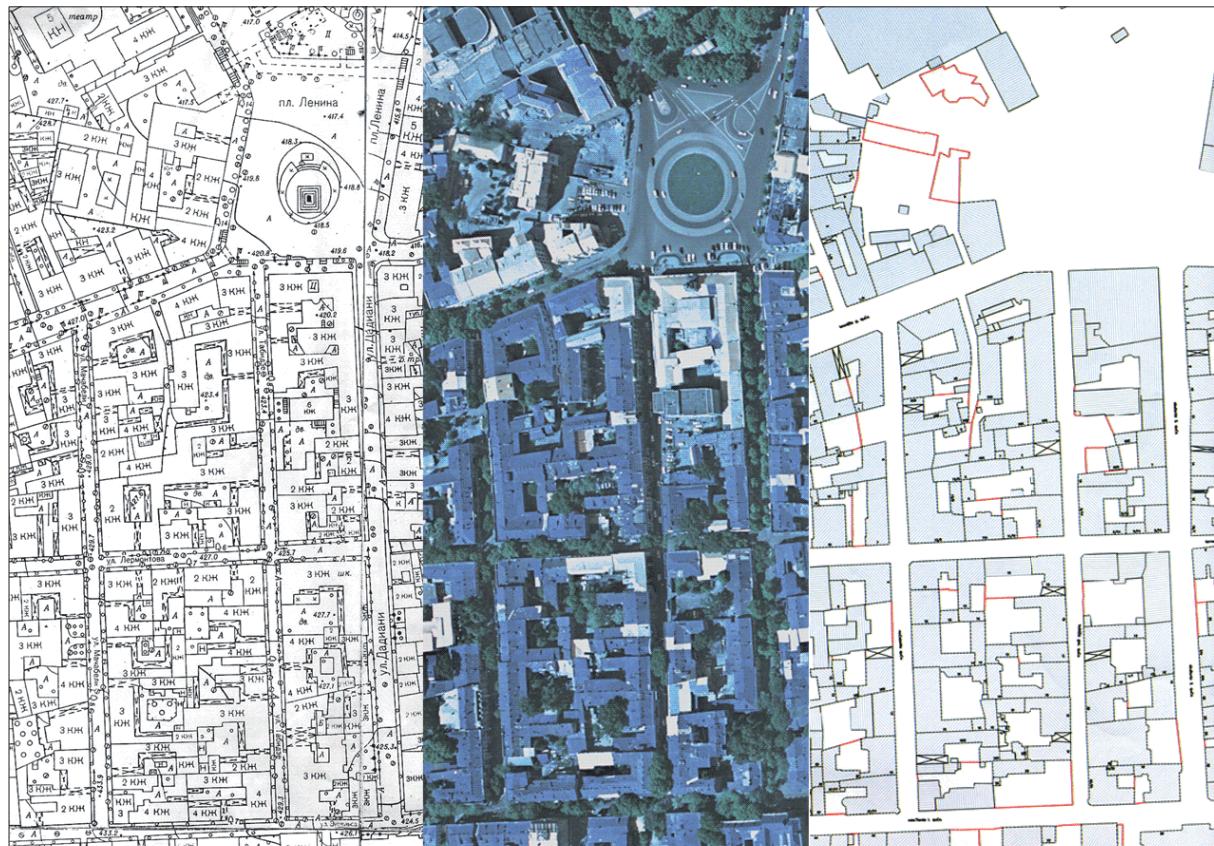
Mit dem rasch zunehmenden Anteil an formal privatisierten Grundstücken, d.h. Grundstücke, die in einem Kataster und Grundbuch registriert sind, wächst rasant die Notwendigkeit vor allem für die (private) bauliche und sonstige Nutzung dieser Grundstücke gesetzliche Grundlagen (Instrumente, Verfahren) zu erstellen.

Allerdings gab es bis zum August des Jahres 2001 überhaupt keine bauplanungsrechtliche Grundlage zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens innerhalb oder außerhalb des Siedlungsgebietes. Die Baugenehmigungen wurden „ausgehändelt“, meist ohne Rücksicht auf die Verträglichkeit zur Umgebung oder Forderung einer ordentlichen Erschließung.

329 Aussage von Prof. Vladimir Vardosanidse in einem Gespräch am 19. März 1999 im damaligen Bauministerium

330 LWN, 09-10-2003, S. 13 und 09-10-2004, S. 9

331 Im Jahr 2004 wurden in der Hauptstadt pro Tag rund 300 Grundstücke durch das städtische Amt für Bodenverwaltung (ABV) registriert; dieses Amt wurde 2005 ausgelagert und fungiert nun als staatliche Niederlassung unter der Bezeichnung NAPR (National Agency for Public Registry)



Karten 35-37 (v.l.n.r.): Stufen von Katastergrundlagen (Beispiel Freiheitsplatz Tbilisi): Sowjetischer Plan ohne Grundstücksgrenzen (ca. 1970), Luftbild und digitaler Katasterplan mit teilweise registrierten Grundstücken (2003)

Die heutigen Resultate dieses eher wilden und unkontrollierten Bauens, das sich einzig und allein an dem Prinzip der (privaten) Gewinnmaximierung orientiert(e), sind erschreckend und können wie folgt kurz benannt werden:

- Generell zu dichte Bebauung (Höhe, Grundstücksüberbauung) ohne Rücksicht auf historische Umgebung und (privaten) Stellplatzbedarf
- Nutzungskonflikte durch Einfügen gebietsfremder Funktionen (z.B. Hotels in kleinteiligen Wohngebieten)
- Bebauung von bislang freien Bereichen in topographisch höchst sensiblen Lagen (Steilhänge)
- Teilweise keine Sicherstellung einer öffentlichen Ver- und Entsorgung bzw. ordentlichen Verkehrserschließung

Im August 2001 wurde als Eillösung eine „Verordnung zur Regelung der Nutzung und Bebauung der Flächen der Stadt Tbilisi“ in Kraft gesetzt. Diese Verordnung – nachfolgend Baunutzungsverordnung Tbilisi (BauNVO-TBS) genannt – lehnt sich von der Systematik an die deutsche Baunutzungsverordnung an und wird unter Punkt 3.8.1 näher dargestellt.

Allerdings bedeutete natürlich diese Verordnung nicht die sofortige Lösung aller problematischen Bauentwicklungen. Denn ähnlich wie bei den Vorschriften über den



Bild 100: Individuelle Wohnbauten im hängigen „Außenbereich“, 2005

Inhalt und das Verfahren für die Aufstellung des deutschen Bebauungsplans, ist diese Verordnung eine Arbeitsanweisung für die Stadt Tbilisi (hier: Stadtarchitektenbüro) nach welchen Prinzipien bzw. mit welchen Planinstrumenten die bauliche Ordnung zu regeln ist. Die Aufgabe zur Aufstellung dieser notwendigen Pläne selbst obliegt der Stadt. Danach sollten Zonenpläne auf zwei Stufen erstellt werden. Die erste Stufe war die Festlegung von allgemeinen Zonen (entspricht den Bauflächen des deutschen Flächennutzungsplans) und die zweite Stufe war die Festlegung verbindlicher Zonen (entspricht vom Prinzip den Baugebieten des deutschen Bebauungsplans). Innerhalb der einzelnen allgemeinen und detaillierten Nutzungszonen können nach BauNVO-TBS darüber hinaus städtebauliche Parameter für die bauliche und sonstige Gestaltung festgesetzt werden.

Nach § 9 Nr. 1-2 BauNVO-TBS war die Stadt verpflichtet, innerhalb von 9 Monaten für die ganze Stadt allgemeine rechtliche Zonenpläne und für das Stadtzentrum verbindliche Zonenpläne aufzustellen. Innerhalb von 12 Monaten sollten verbindliche Zonenpläne auch für die anderen Gebiete der Stadt vorliegen. Bis zum Vorliegen dieser Pläne wurde gemäß § 9 Nr. 3 der Verordnung bestimmt, dass aus einer Vielzahl vorhandener Komponenten (alter Generalplan, Denkmalschutz, staatliche Normen sowie der heute bestehenden Nutzungsart) der entsprechenden Fläche, für die ein Bauantrag vorlag, eine konkrete Zone zuzuweisen³³² ist. Diese Verschachtelung von alten (unbrauchbaren) Vorschriften mit neuen Ansätzen, wie dem sogenannten Einfügungsgebot in Anlehnung an § 34 des deutschen BauGB (Bauen im unbeplanten Innenbereich) lässt die Schwierigkeiten in der Anwendung erahnen.

Innerhalb der Frist (August 2002) passierte nichts im Hinblick auf Zonenplanung. Im Gegenteil, es gab überhaupt kein Interesse vieler politischer Entscheidungsträger unter der Regierung von Schewardnadse sich durch städtebauliche Regelungen binden zu wollen. Denn durch das Vakuum bestand ein enormer Ermessensspielraum bei der Vergabe von Baugenehmigungen – eine ergiebige Einnahmequelle. Der zu dieser Zeit regierende Oberbürgermeister zeigte kein Engagement gegen die Gesetzesleere etwas zu unternehmen.³³³

Wenn auch diese Verordnung von den Bauherren kaum respektiert und von den Behörden kaum fachgerecht angewendet wurde, so fand damit öffentliche Sensibilisierung statt. Der neuen Regierung wurde der Weg im Kampf um die rein kapitalistische Haltung der Investoren erleichtert und der Raum und Druck für die Durchsetzung städtebaulicher Regelungen wird größer.

Denn als einen wichtigen Schritt in Richtung Etablierung von städtebaulichen Regeln kann die Verabschiedung dieser Art Baunutzungsverordnung für die Hauptstadt im August 2001 verzeichnet werden.

Erst durch den persönlichen Einsatz des nach der Rosenrevolution ernannten Oberbürgermeisters, Herrn Zurab Tschiaberaschwili, der sich als erste wichtige politische Führungsperson auf munizipaler Ebene für eine geordnete Stadtentwicklung engagierte, kam Bewegung in die Sache. Seit August 2004 ging er öffentlich und mit Macht gegen



Bild 101: Neue große Wohnbauten ohne ordentliche Erschließung, 2000

³³² Der Vorgang über die Zuweisung einer Nutzungszone war aber kompliziert und musste durch mehrere Instanzen (Vorbereitung durch Stadtarchitektenbüro, Vereinbarung mit Städtebaurat = Bauausschuss und Beschluss durch Stadtrat),

³³³ Er wurde in Planerkreisen auch „Mister Penthouse“ genannt

das „illegale“ und unkontrollierte Bauen vor. So stoppte er z.B. die Arbeiten zum Bau eines Hotels in einem der Stadtparks mit der Begründung, dass das dem Bau zugrunde liegende Grundstücksgeschäft illegal gewesen sei.³³⁴

Am 10. August 2004³³⁵ hat der Stadtrat von Tbilisi den Erlass Nr. 59 beschlossen, der besagt, dass bis zum 01. April 2005 ein allgemeiner Zonenplan über die Nutzung der Grundstücke erstellt sein soll. Die Realität blieb zwar hinter dieser Terminfrist für das Gesamtgebiet der Stadt einen Zonenplan zu verabschieden zurück, aber im Juli 2005 wurde ein Zonenplan für das Zentrum rechtskräftig.

Ebenso konnte das lange Jahre verfolgte Ziel der Verabschiedung eines Gesetzes³³⁶ über den Städtebau in Georgien im Juni 2005 erreicht werden.

3.7.3 Aktuelle Ausgangssituation

Die heutige Ausgangssituation ist aber – trotz sichtbarer Zeichen greifender Reformen – nach wie vor von einer großen Polarität und einem Dualismus geprägt. Auf der einen Seite existieren die o.g. Regelungen (aber nur für die Hauptstadt³³⁷), die aber bisher kaum beachtet wurden bzw. wegen der nur wenige Monate währenden Inkraftsetzung sich erst in der Praxis entwickeln müssen.

Auf der anderen Seite wird in Ermangelung vollständiger und funktionierender neuer Gesetze an alten Normen und Regelungen³³⁸ aus der Sowjetzeit festgehalten. Ein Beispiel aus dem Bauplanungsrecht ist der aus heutiger Sicht völlig untaugliche Generalplan für die Hauptstadt aus dem Jahr 1970. Weil es aber angeblich ein altes Gesetz gibt, das besagt, dass eine Stadt nicht ohne Generalplan sein darf, wurde die Gültigkeit dieses alten Planes mehrfach verlängert.

Aber auch im operativen Prozess bei der Erstellung von städtebaulichen Konzepten bestehen Probleme. So konnte bis zum heutigen Tag keine Einigung darüber erzielt werden, wer für die handwerkliche Planungsleistung (im Sinne eines Auftragnehmers) zur Erstellung eines Generalplans für die Hauptstadt zuständig ist, zumal auch das Hauptstadtgesetz in seinen Aussagen hierzu unpräzise ist. Denn während der Sowjetzeit war die Generalplanung einzige und allein die Aufgabe des staatlichen Planungsinstituts „Kalakprojekti“ mit Sitz in der Hauptstadt. Dieses Institut, das es heute als Aktiengesellschaft (Hauptanteile besitzt die Stadt) mit stark reduziertem Personal gibt, pochte bislang mit Macht auf dieses Monopol. Die Beispiele, die zu enormen Spannungen und Verwirrungen in Zuständigkeiten führen, sind kein Einzelfall.

In den Gesprächen zwischen den deutschen Beratern und den georgischen Experten, insbesondere aus dem zuständigen Wirtschaftsministerium sowie der Stadt Tbilisi wurden im Jahr 2004 die Wichtigkeit und Dringlichkeit zur Erarbeitung von klaren Regelungen für den Städtebau mit neuer Zielausrichtung herausgestellt und sogar öffentlich proklamiert³³⁹. Auch wurde immer wieder die Frage erörtert, in welchem Umfang neue Regelungen überhaupt erforderlich sind oder alte Regelungen übernommen werden können. Damit wurde stets

334 LWN, 07-08-2004, S. 6

335 Gia Kipiani, unveröffentlichte Stellungnahme zum Zonenplan in seiner Funktion als Vertreter des georgischen Architektenbundes

336 Ein Gesetz über den Städtebau in Georgien wurde bereits in einer anderen Fassung dem alten Parlament im Jahr 2001 vorgelegt, dort lag es weit über 1 Jahr ohne jegliche Behandlung.

337 Zwar hat noch die Stadt Kutaisi eine BauNVO im Jahr 2003 beschlossen, jedoch ohne eigenes politisches Verantwortungsbewusstsein für weitere Schritte (= Zonenplanung)

338 Dies betrifft auch den Bereich des Bauordnungsrechts; mit der Erarbeitung einer Art Landesbauordnung (genannt Baukodex) ist zur Zeit das Wirtschaftsministerium beschäftigt

339 Vgl. öffentlich gemachte Streitgespräche zwischen Oberbürgermeister und Investoren

angeregt das sowjetische Regelungssystem auf seine Leistungsfähigkeit für den Städtebau unter den heute herrschenden marktwirtschaftlichen Verhältnissen zu überprüfen.

Eine transparente und vergleichende Analyse beider Systeme ist unabdingbar, um gegenüber den politischen Entscheidungsorganen, die für die Inkraftsetzung von neuen Gesetzen verantwortlich sind, eine fundierte Begründung für bestimmte Entwurfsvorlagen liefern zu können.

Im Sommer 2004 wurde bei einem Städtebaukongress³⁴⁰, der vom georgischen Infrastrukturministerium und der GTZ im Rahmen des Projektes „Landmanagement Georgien“ veranstaltet wurde, von dem georgischen Rechtsexperten für Städtebau und Raumordnung, Herrn Zurab Nemsadze³⁴¹, diese Ausgangslage nochmals anschaulich geschildert.

Zur Hinführung auf die aktuelle Gesetzeslandschaft lassen sich in Stichpunkten die tragenden Säulen der ehemaligen sowjetischen Regelungen für den Städtebau wie folgt darlegen (näheres hierzu, vgl. Kapitel 2):

- Zweck des sowjetischen Systems für die Regelung der Stadtentwicklung und somit Grundlage für den Städtebau war die territoriale Organisation des Raumes zur Verwirklichung von Aufgaben der Wirtschaftsplanung
- Infolge der Zentralisierung der Verwaltung für Planung und Städtebau bildete sich ein System heraus, bei dem die Hauptbenutzer der Normen und Vorschriften „nur“ die staatlichen Organisationen waren
- In diesem System waren Bürger bzw. Privatpersonen lediglich die Nutzer der staatlich erstellten und verteilten Bauwerke (Wohnungen, Sozial-, Sport-, Kultureinrichtungen).

3.7.4 Vergleich städtebaulicher Systeme

Die nachstehende Tabelle vermittelt die wesentlichen Unterschiede beider Systeme.

Merkmal - Kriterium	Städtebau im Sozialismus	Städtebau in der Marktwirtschaft
Besitzer der Liegenschaften/ Grundstücke	Staat (Organisationen und Behörden)	Gemischt (überwiegend Privatpersonen sowie öffentliche Stellen unterschiedlicher Art wie Munizipalität, Behörden, Kirche, Staat ..)
Finanzierung bzw. Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen (Hochbau, Infrastruktur etc.)	fast ausschließlich durch den Staat	Gemischt vorwiegend durch Private sowie öffentliche Träger
Immobilienmarkt, Bodenwert und Besteuerungssystem	Fehlen	Tragende Säulen einer (sozialen) Marktwirtschaft

340 Vom 01.-02. Juli 2004 fand in Tbilisi der 2. georgisch - deutsche Städtebaukongress, veranstaltet vom georgischen Wirtschaftsministerium und der deutschen GTZ, statt.

341 Zurab Nemsadze ist studierter Architekt und arbeitete bis zur Auflösung des Bauministeriums (heute integriert im Wirtschaftsministerium) im Jahr 2003 dort als Rechtsexperte. Er wirkte u.a. an dem Entwurf des Gesetzes über die „Grundlagen des Städtebaus in Georgien“ (nicht verabschiedet) sowie der zuvor genannten Baunutzungsverordnung für die Hauptstadt mit (verabschiedet im September 2001).

Ökonomische und soziale Beweggründe zur Umgestaltung der Stadt und Verbesserung der Flächennutzung	Fehlen weitgehend (starr ohne Evaluierung des Bestandes)	Veränderung der sozioökonomischen Bedürfnisse als Anstoß für ständige Anpassung der städtebaulichen Rahmenbedingungen (Stadtumbau, Stadtausbau)
Festsetzung der Nutzungsart und Zweckbestimmung von Flächen und Immobilien (Art und Maß der baulichen Nutzung)	Festsetzung nach subjektiven zentralstaatlichen Prinzipien (starr ohne Änderung)	Festsetzung auf der Grundlage von Gesetzen nach dem Prinzip einer gerechten Abwägung bzw. des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen (flexibel und an geänderte Bedingungen im Rahmen der Gesetze anpassungsfähig)
Öffentliche Zugänglichkeit zu rechtsverbindlichen Plänen – Gesetzen etc., Rechtssicherheit für Investoren durch behördliche Bestätigung	Fehlt	Alle Grundlagen und rechtsverbindlichen Vorgaben für die städtebauliche Entwicklung sind allen natürlichen und juristischen Personen zugänglich (Gleicher Informationsstand über Rechte und Pflichten für alle Akteure)
Zielsetzung - Prioritäten des Städtebaus	Starre und unflexible Umsetzung der Stadtentwicklung (Generalplanung) durch gesetzeskonforme Erfüllung aller dazu erforderlichen Detailplanungen und letztendlich der Realisierung der Bauprojekte (Städtebau als staatsrepräsentativer Auftrag)	Gewährleitung einer nachhaltigen Stadtentwicklung durch gutes Zusammenspiel von ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belangen (Städtebau als "sozialen Auftrag")
Beteiligung der Bürger an der städtebaulichen Planung (Öffentlichkeitsbeteiligung)	Fehlt	Wesentlicher Verfahrensschritt bei der Erstellung städtebaulicher Planungen

Tab. 10: Vergleich Städtebau im Sozialismus und in der Marktwirtschaft

Der Vergleich zeigt, dass doch recht große Unterschiede bei den städtebaulichen Regelungen beider Systeme bestehen.

Diese Unterschiede beziehen sich sowohl auf materiell-rechtliche Regelungen, die Adressaten bzw. Bindungswirkung als auch auf Partizipationen bei der Erstellung von Plänen (Verfahren).

Das Wesen des sozialistischen Systems war, dass sämtliche Regelungen – so auch im Städtebau - im Grunde nur verbindliche, staatlich festgelegte Handlungsanweisungen (Normen) waren, an die sich die jeweils für die Ausführung zuständigen Personen, d.h. alle Mitarbeiter des Staates, zu richten hatten. Drittverbindliche Gesetze, die das ansonsten freie Handeln und Gestalten der Bürger/-innen bezüglich z.B. der Verwendung ihres Eigentums (u.a. Grund und Boden) rahmensexzend regeln, sind einem System, in dem es für alle Güter einen Monobesitzer gibt, völlig fremd und auch entbehrlich. Aus diesem Grund hatten Anfang der 90er Jahre unter den UNO-Staaten nur die ehemalige Sowjetunion, die Mongolei und Albanien keine Gesetze im städtebaulichen Bereich.

Rechtliche Regelungen für die Bodennutzung und davon insbesondere für die bauliche Nutzung sind aber bei ausgeprägtem Vorhandensein von Privateigentum von enormer Relevanz.

Baltische Staaten als Vorreiter

In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass die Geschwindigkeit bei der Entwicklung marktwirtschaftlich ausgerichteter Städtebaugesetze bei den postsowjetischen Ländern doch enorme Unterschiede aufweist. Mit zu den ersten Ländern, die nach der Eigenständigkeit eigene Baugesetze erließen, waren die baltischen Staaten.

Im Jahr 1995 hat die Seimas, das Parlament der Republik Litauen, das erste Gesetz zur räumlichen Planung als Grundlage für ein neues Planungssystem verabschiedet. Mittlerweile verfügen das Land bzw. die Gemeinden über Erfahrungen bei der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung. Am weitesten ausgebildet ist die Bebauungsplanung aufgrund ihrer Bedeutung für Wirtschaft und Produktionsprozesse, die auf stabile Rechtsgrundlagen bei der Umlegung, Erschließung und Nutzung von Grundstücken angewiesen ist.³⁴²

In Lettland³⁴³ verabschiedete die Stadt Riga im Jahr 1995 einen neuen Stadtentwicklungsplan, der entsprechend den Marktmechanismen die zulässige Flächennutzung sowie Baubestimmungen innerhalb des Stadtgebietes bis zum Zieljahr 2005 festlegte. Es war der erste Plan dieser Art in Riga seit der Unabhängigkeit. Mittlerweile hat der Stadtrat die Aufstellung der 2. Generation des Stadtentwicklungsplans beschlossen. Parallel dazu schreitet auch die Novellierung der Gesetze zur Stadtentwicklung fort.³⁴⁴

Die Divergenzen im Entwicklungsstand bei den Bau- und Planungsgesetzen sowie dem Vorhandensein neuer Instrumente im Städtebau zwischen den baltischen Staaten und z.B. den kaukasischen Ländern³⁴⁵ deuten auf die recht unterschiedlichen Rahmenbedingungen für eine Adaption hin. Dabei spielen die jeweils spezifischen Verhältnisse in der Mentalität, die sich vor allem durch die Nähe oder Ferne zu westeuropäischen Denk- und Lebensweisen ausdrückt, eine gewichtige Rolle.

342 Daunora/Juškevičius in Altrock/Güntner/Huning/Peters, S. 120

343 In Lettland entstand bereits in den frühen 90er Jahren ein neues Raumordnungssystem (Nationale, regionale und lokale Ebene), die ersten Rayonspläne wurden im Jahr 1994 begonnen. Für das Land lag im Jahr 1998 ein Nationalplan vor, siehe Melluma/Peneze in Geographische Rundschau, Jahrgang 51 (1999), Nr. 4, S. 191-192

344 Marana in Altrock/Güntner/Huning/Peters, S. 185

345 In Armenien und Aserbaidschan ist eine neues Planungssystem ebenfalls nicht entwickelt

3.8 Zusammenstellung und Auswertung aktueller städtebaulicher Regelungen in Georgien

Innerhalb der letzten Jahre konnten – wie an anderer Stelle bereits mehrfach ausgeführt – keine in der Praxis funktionierenden Vorschriften für den Städtebau geschaffen werden. Entweder blieben sie auf dem Stand einer Entwurfssatzung stehen oder konnten mangels anderer Umstände nicht angewendet (z.B. BauNVO-TBS) oder verabschiedet werden. Erst im Jahr 2005 zeichnet sich mit der Verabschiedung eines Raumplanungsgesetzes sowie eines verbindlichen Zonenplans für das Stadtzentrum der Hauptstadt eine Trendwende ab. Auch setzt sich der Architektenbund von Georgien (Union of Architects of Georgia) in einem „National Report“ von 2005 massiv dafür ein, Strategien zur Überwindung der Krise im Städtebau zu finden.

Insgesamt wurden bislang folgende Regelwerke für den Städtebau erstellt:

Art des städtebaulichen Regelwerkes	Verfahrensstand	Anmerkungen
Gesetz Georgiens über die Grundlagen des Städtebaus	Entwurfssatzung (erstellt unter der Regierung Schewardnadse)	Entwurf lag ab Mitte 2002 ohne Behandlung im alten Parlament Dieser Entwurf wurde unter der neuen Regierung im Jahr 2004 überarbeitet und zum „Gesetz über die territorial-räumliche Entwicklungsplanung in Georgien“
Gesetz Georgiens über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus	Als Entwurfssatzung im Jahr 2004 erstellt und am 02. Juni 2005 in Kraft getreten	Ersetzt den alten Entwurf: „Gesetz Georgiens über die Grundlagen des Städtebaus“
Verordnung zur Regelung der Nutzung und Bebauung der Flächen der Stadt Tbilisi (BauNVO-TBS)	Seit August 2001 in Kraft	Wird bei Bauvorhaben nicht (konsequent) angewendet (u.a. wegen den fehlenden Zonenplänen für die Gesamtstadt)
Satzung/Richtlinie zur Erstellung und Bestätigung der Generalpläne für besiedelte Flächen Georgiens	Entwurf vom Jahr 2001	Ruht zur Zeit vollständig (Diese Satzung ist eine Art Handlungsanweisung für die Erstellung von Generalplänen)
Zonenplan für das Zentrum von Tbilisi ³⁴⁶	Seit 22. Juli 2005 ³⁴⁷ rechtskräftig	Bauplanungsrechtliche Grundlage für die Erteilung von Baugenehmigungen

Tab. 11: Aktuelle Regelwerke im Städtebau, eigene Zusammenstellung

Im nachfolgenden werden die zwei wichtigsten Gesetzesgrundlagen im Städtebau analysiert.

Dabei wird chronologisch vorgegangen und die Baunutzungsverordnung von Tbilisi zuerst behandelt, obwohl das Gesetz Georgiens über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus die übergeordnete Vorschrift darstellt und Ermächtigungsgrundlage u.a. für den Erlass der Baunutzungsverordnung von Tbilisi (BauNVO-TBS) ist.

346 Der Zonenplan wurde im Frühjahr 2005 in der Stadtverwaltung komplett gestohlen (Sicherungsdaten mit Rechner), tauchte aber später wieder auf!

347 Beschluss Nr. 16-2 des Stadtrates von Tbilisi

3.8.1 Die „Baunutzungsverordnung“ von Tbilisi (= BauNVO-TBS)³⁴⁸

Die Verordnung zur Regelung der Nutzung und Bebauung der Flächen der Stadt Tbilisi wurde als erstes Provisorium zur Aufhebung des völligen Vakums in der durch steigende Bautätigkeit gekennzeichneten Hauptstadt im August 2001 vom Stadtrat verabschiedet. Sie gilt nur für das Gebiet der Hauptstadt. In der Praxis fand diese Verordnung kaum Beachtung und Anwendung.

Von den Gegnern dieser Verordnung wurde stets angeführt, dass neben den fehlenden Zonenplänen auch eine ordentliche übergeordnete Gesetzesgrundlage (= georgisches Städtebaugesetz) für den Erlass dieser Verordnung fehle, obwohl auch das Hauptstadtgesetz die Stadt zur Erstellung solcher Pläne ausdrücklich berechtigt. Denn nach Artikel 12 Abs. 1 Buchstabe o i.V. mit Artikel 44 HG ist die Stadt (= Stadtrat) befugt, Regelungen für die Bodennutzung sowie Teilung der Stadt in Zonen zu bestimmen. Diese bewusst herbeigeführten Irritationen sind deshalb möglich und erfolgreich, weil der Kenntnis-/Informationsstand über aktuelle Regelungen und Befugnisse bei vielen Personen, die an Entscheidungen beteiligt sind, in der Regel gering sind. So suchte z.B. der im Oktober 2004 entlassene Chefarchitekt Georg Sulaberidze, der nur wenige Monate im Amt war, vor seinem Amtsantritt bei mir Rat über den aktuellen Stand von vorhandenen städtebaulichen Regelungen und deren Handhabung in der Praxis.

Im nachfolgenden soll die Verordnung, die das Kernstück der aktuellen und konkretesten städtebaulichen Regelungen darstellt und somit Wegweiser für eine Übertragung auf andere Gemeinden sein kann, bezüglich dem wesentlichen Regelungsgrundgerüst dargestellt werden.

Anschließend werden die Hauptregelungen des deutschen Bebauungsplans³⁴⁹ als drittverbindliche Vorgabe für die Nutzung von Grundstücken den Regelungen dieser Tbiliser Baunutzungsverordnung gegenübergestellt, um bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit eine Einschätzung vorzunehmen.

Zuvor werden beide Planungsinstrumente in das örtliche Planungssystem eingeordnet.

Einordnung in zweistufiges Planungssystem

Deutschland³⁵⁰

Die städtebauliche Planung auf der gemeindlichen Ebene ist bekanntermaßen gesetzlich in zwei Stufen vorgeschrieben:

1. Stufe : Flächennutzungsplan (Regelung der allgemeinen Bodennutzung in den Grundzügen für das gesamte Gebiet einer Gemeinde)
2. Stufe: Bebauungsplan (Regelung der konkreten, grundstücksbezogenen Bodennutzung für einen Teilbereich)

Georgien (hier: BauNVO-TBS)

Die Verordnung schreibt eine städtebauliche Planung ebenfalls in zwei Stufen vor (§ 8 BauNVO-TBS).

Eine Besonderheit besteht zur Zeit allerdings darin, dass solange der alte Generalplan noch gültig ist, sich diese 1. Stufe an dem alten Generalplan orientieren muss. Mit der Erarbeitung eines neuen Generalplans bzw. Flächennutzungsplans nach dem neuen Städtebau- und

348 Die BauNVO-TBS wurde auf Initiative des Verfassers komplett ins Deutsche übersetzt

349 Wesentliche Inhalte (z.B. Art und Maß der baulichen Nutzung) des deutschen Bebauungsplans werden in der deutschen Baunutzungsverordnung geregelt

350 Vgl. dazu auch Kapitel 4, Teil B

Raumordnungsgesetz werden diese Vorschriften anzupassen bzw. teilweise aufzuheben sein³⁵¹.

1. Stufe: Allgemeine rechtliche Zoneneinteilung (= **allgemeine Zonenkarte**) auf der Grundlage des Generalplans
Anmerkung: Nach dem zuvor genannten Richtlinienentwurf über die Erstellung, Abstimmung und Bestätigung der Generalpläne soll der Generalplan wiederum in zwei Stufen aufgestellt werden können (1. Stufe = Bestand und Ziele, 2. Stufe = Künftiges Planungskonzept)³⁵²
2. Stufe: Detaillierte rechtliche Zoneneinteilung (= **Detaillierte Zonenkarte** mit Parametern zur Nutzung und Bebauung der Flächen)
Anmerkung: Nach dem o.g. Richtlinienentwurf soll diese zweite Stufe als Bebauungsplan(ung) bezeichnet werden.

Hauptregelungsinhalte

Kern der Regelungen in dieser Verordnung sind in Abhängigkeit zur jeweiligen Stufe die Festlegung von

- Allgemeinen Nutzungszenen zur Bestimmung der zulässigen Art(en) von Funktionen (1. Stufe) und
- Detaillierten Nutzungszenen sowie städtebaulichen Parametern zur Bestimmung der Baudichten und Bauformen (Stufe 2).

Bei den Nutzungszenen (= rechtliche Zoneneinteilung) werden differenziert:

1. Stufe: allgemeine Nutzungszenen (= **allgemeine rechtliche Zoneneinteilung**) entsprechend Generalplan (§ 12 BauNVO-TBS)

- Wohnzone
- Öffentlich-geschäftliche Zone = Mischzone
- Gewerbezone
- Erholungszone
- Sonstige Zonen (gemäß Generalplan)

Der Plan, der durch die Festlegung allgemeiner Nutzungszenen entsteht, wird in der Verordnung gemäß § 12 Nr. 2 „Karte der allgemeinen rechtlichen Zoneneinteilung“ (= **allgemeine Zonenkarte**) genannt.

Aus den Aussagen, dass die allgemeinen Nutzungszenenkarten nur ein Teil des Generalplans sind bzw. diesem entsprechen müssen (§ 7 Nr. 4 und § 12 Nr. 2 BauNVO – TBS) ist zu schließen, dass von der ehemaligen Funktion des Generalplans, d.h. als Plan, der für die Gesamtstadt von der Planung bis zur operativen Umsetzung und Finanzierung alles regelt nicht (vollständig) Abstand genommen wurde.

351 Die Anpassung betrifft auch den zur Zeit ruhenden Richtlinienentwurf zur Erstellung, Abstimmung und Bestätigung der Generalpläne für besiedelte Flächen in Georgien, auf den hier nicht näher eingegangen wird.

352 Der Gliederung der Generalplanung in zwei zeitlich aufeinanderfolgende Stufen liegt der Gedanke zugrunde, dass in vielen Gemeinden aufgrund von Stillstand und Rezession kein akuter Planungsbedarf besteht. Daher wird in diesen Gemeinden die erste Stufe als ausreichend erachtet (Bestandsorientiert), die 2. Stufe soll erst dann in Angriff genommen werden, wenn durch Veränderungen Planungsbedarf entsteht.

Beim deutschen Flächennutzungsplan oder z.B. dem Masterplan der Stadt Brünn (Land Tschechien), der nach der Auflösung der sozialistischen Tschechoslowakei bereits im Jahr 1994 verabschiedet wurde und die westeuropäischen Prinzipien der Bauleitplanung aufgreift, ist die Festlegung von Nutzungszonen bzw. Bauflächen Kernaussage. Damit wird in Deutschland oder Tschechien auf gesamtstädtischer Ebene „nur“ geregelt, auf welchen Flächen Grund und Boden baulich genutzt werden darf und welches Nutzungsspektrum auf diesen Bauflächen zulässig ist (vgl. dazu Punkte 4.7 – 4.8).

2. Stufe: Detaillierte Nutzungszonen (= **detaillierte rechtliche Zoneneinteilung**) nach § 12 BauNVO-TBS)

Die allgemeinen Zonen Wohnen, Mischflächen und Erholungsflächen können wie folgt in Unterzonen detailliert werden:

- 4 Kategorien von Wohnzonen,
- 2 Kategorien von Mischzonen (MZ und OGZ) und
- 2 Kategorien von Erholungszonen

Die Nutzungen/Nutzungsarten, die in den einzelnen Unterzonen zulässig sind, werden im Anhang 1 der BauNVO-TBS in einer Liste mit abschließendem Charakter definiert.

Die Verordnung unterscheidet bei der 2. Stufe in eine Planung, die aufgrund der Unterlagen einer detaillierten Planung oder aber unabhängig, d.h. ohne Planung (= Bestandsorientiert) durchgeführt werden kann. Die in einer detaillierten Planung (= informelle städtebauliche Konzeptplanung) erstellten Unterlagen sollen in einer **detaillierten verbindlichen Karte** dargestellt werden.

Die von einer konzeptionellen Planung unabhängigen Unterlagen werden in einer **unabhängigen verbindlichen Karte** dargestellt. Diese Differenzierung und die unterschiedlichen Begrifflichkeiten sind verwirrend. Hintergrund ist, dass damit grundsätzlich die zwei Planungsanlässe

1. Neuplanung oder funktional-gestalterische Überplanung (**Bebauungsplan Typ 1**) und
2. Bestandssichernde Planung bzw. bestandsorientierte Weiterentwicklung (**Bebauungsplan Typ 2**)³⁵³

unterschieden werden.

Beide Planarten fungieren analog dem deutschen Bebauungsplans als verbindliche Bauleitpläne und sollen in der Endphase flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet aufgestellt werden. Diese begriffliche Differenzierung dürfte in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten und Überlagerungen führen, da für jede Entwicklungsrichtung (Bestandssicherung, bestandsorientierte Weiterentwicklung, Konversion, Neubaugebietsausweisung) städtebauliche Konzepte bzw. Prinzipien erforderlich sind. Das deutsche Bauplanungsrecht kennt diese Unterscheidung nicht.

In der Verordnung werden für beide „Bebauungsplantypen“ bei der Festlegung der nachfolgend erläuterten städtebaulichen Parameter unterschiedliche Anforderungen zugelassen. Während bei Typ 1 die Werte der städtebaulichen Parameter nur als Empfehlung gelten und in begründeten Fällen davon abgewichen werden kann, sind für Typ 2 die Werte in der Verordnung bindend (§ 8 Nr. 10 und 11 BauNVO-TBS).

353 Die Differenzierung in zwei Bebauungsplantypen wurde durch den Verfasser vorgenommen

Festsetzung von städtebaulichen Parametern

Im Rahmen der Erstellung rechtlicher Zonenkarten³⁵⁴ können gemäß § 7 Nr. 3 BauNVO-TBS bestimmte Festlegungen zur Feinsteuierung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke getroffen werden. Die Liste, die nicht abschließend ist, umfasst folgende Inhalte.

Hauptparameter der baulichen Entwicklung sind:

- a) Höchstgröße des Koeffizienten der Bebauung der Grundstücke (Grundflächenzahl),
- b) Höchstgröße des Koeffizienten der Bebauungsintensität der Grundstücke (Geschossflächenzahl),
- c) Höchstanzahl an Geschossen und/oder die Höhe baulicher Anlagen,
- d) Mindest- und Höchstgrößen für Grundstücksflächen sowie -breiten (Straßenlinie) und -tiefe,
- e) Linien der Bebauungsregelung (blaue Linien),
- f) rote Linien,
- g) Grenzen der Bebauung von Grundstücken (= Baufenster durch rote/blaue Linien),
- h) Zahl der Stellplätze,
- i) Koeffizient der Begrünung der Grundstücke,
- j) Art der räumlich-planerischen Ordnung der Bebauung (= Stellung der Baukörper),
- k) Sonstige Parameter, deren Größen durch Pläne, detaillierte Planung sowie andere rechtlich-normative Unterlagen bestimmt werden.

In den §§ 16 ff. der Verordnung werden einzelne Parameter nochmals erläutert.

Diese sind:

- Koeffizient K 1 = Bebauungsfläche des Grundstücks (analog der deutschen Grundflächenzahl³⁵⁵)
- Koeffizient K 2 = Bebauungsintensität des Grundstücks (analog der deutschen Geschossflächenzahl³⁵⁶)
- Koeffizient K 3 = Begrünung des Grundstücks
- Höchstzulässige Gebäudehöhe

Die zulässigen Höchstmaße der städtebaulichen Parameter K 1 und K 2 sind dabei abhängig von der Nutzungszone. Für die Erholungszonen werden keine Parameter vorgegeben.

Nr.	Funktionale und territorial-strukturelle Zonen	Koeffizient der Bebauung des Grundstücks k-1	Koeffizient der Bebauungsintensität des Grundstücks k-2
1	Wohnzone WZ-1	0.4	0.6
2	WZ-2	0.5	1.3
3	WZ-3	0.5	1.8
4	WZ-4	0.6	2.2
5	MZ	0.7	3.0
6	ÖGZ	0.8	4.0

Tab. 12: Korrelation K 1 und K 2 zur Nutzungszone (Auszug aus § 20 der Bauordnung von Tbilisi)

Der Grünanteil K 3 (= tatsächlich begrünter, unversiegelter und nicht überbauter Grundstücksteil) muss mindestens 10 % der Grundstücksfläche sein.

Die Gebäudehöhe kann als absoluter Wert entsprechend der städtebaulichen Zielsetzung

354 Die Festlegung von städtebaulichen (Bau)parametern ist grundsätzlich für beide Stufen zulässig, jedoch insbesondere bei der Stufe 2 auszuschöpfen.

355 Vgl. § 19 deutsche BauNVO

356 Vgl. § 20 deutsche BauNVO

in detaillierten verbindlichen Karten festgelegt werden. Für die anderen Fälle ist die Gebäudehöhe in Relation zur Breite des Straßenraums zu ermitteln (§ 21 BauNVO-TBS). Dabei wird folgende Formel verwendet:

$$0,5 L = 0,4 H \text{ oder } H = 1,25 L$$

L steht für die Breite des Straßen- bzw. Gebäudezwischenraumes, gemessen von den zur Straße orientierten Gebäudewänden und H für die Gebäudehöhe. Bezuglich dem eigentlichen Messvorgang bleiben Fragen offen (Mitrechnung Dach, Bezugspunkte für Messung). Des weiteren ist das Maß L inklusive den möglichen privaten Vorflächen, so dass die Höhe eines Gebäudes mit einer Vergrößerung des Abstandes zur Straße mitwachsen kann.

Zur Verwirrung trägt eine weitere Aussage (§ 21 Nr. 4) bei, die Höhen baulicher Anlagen nach geltenden Normen zu berechnen. Mit den Normen dürften alte Berechnungsverfahren für Abstandsflächen gemeint sein.³⁵⁷ Die Berechnungsverfahren sind nicht in der Lage auf besondere stadtstrukturelle Erfordernisse zu reagieren. Die Anwendung dieser Formel läuft bei den oft sehr breiten Straßen ins Leere bzw. führt zu städtebaulich überhöhten Werten.

Berechnung Beispiel:

Zulässige Gebäudehöhe in der Vazha-Pshavelas-Straße (Stadtteil Saburtalo) mit einer Breite von ca. 45 Metern.

$$L = 45 \text{ Meter} \rightarrow H = 1,25 \times 45 = \underline{\underline{56,25 \text{ Meter}}}\sup{358}$$

Aber auch bei den nicht selten vorzufindenden Straßenräumen von 20 und mehr Meter Breite sind die derart ermittelten Höhen der Gebäude ($H = 25$ Meter) in der Regel stadtstrukturell unangemessen. Allerdings wird bei einer Einhaltung der GFZ die max. zulässige Höhe dann eingeschränkt, wenn das Grundstück klein ist und die GRZ weitgehend ausgenutzt wird. So sind bei einer vollständigen Ausnutzung der GRZ in der Wohnzone 4 nur Gebäude mit i.d.R. von max. 5 Geschossen zulässig.³⁵⁹

Abschließend wird anhand von allgemeinen Kriterien und speziellen Regelungsinhalten ein Vergleich mit dem deutschen Bebauungsplan durchgeführt.

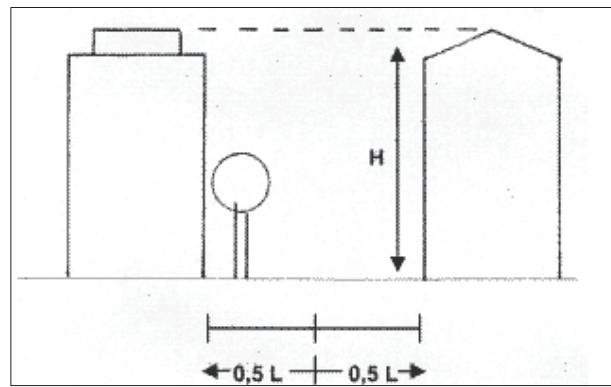


Abb. 23: Zulässige Bauhöhen in Korrelation zur Straßenbreite, eigene Darstellung

357 Diesen (komplizierten) Berechnungsverfahren liegt eine aus Sonnenstand und Jahreszeit berechnete Mindestbelichtungsdauer zugrunde

358 Entspricht z.B. bei einer Höhe von 3,5 Meter pro Geschoss ca. 16 Geschossen

359 Bei der Berechnung der GFZ werden nur Vollgeschosse berücksichtigt; Vollgeschosse werden nach den geltenden Baunormen (wahrscheinlich noch aus der Sowjetzeit) definiert (§ 18 BauNVO-TBS)

Kriterien für den Vergleich	Deutschland Bebauungsplan	Georgien Detaillierte verbindliche Karte der rechtlichen Zoneneinteilung
1. Erarbeitung der Pläne - Träger der Planung	Gemeinde, jedoch Möglichkeit der Vergabe von Planungsarbeit an ein freies Büro, außer den hoheitlichen Aufgaben (= Abwägung, Öffentlichkeitsarbeit, formelle Beschlüsse)	Gemeinde (= Architekturdienst der Stadt Tbilisi), nach § 10 Nr. 2 der Verordnung ist nur der Architekturdienst für die Erarbeitung verantwortlich, ob bestimmte Arbeiten an ein freies Büro vergeben werden können, bleibt unklar
2. Rechtsverbindlichkeit	Verbindlich gegenüber allen Personen (Gemeindegesetz)	Verbindlich gegenüber allen Personen (Gemeinderecht), § 4 Nr. 3
3. Verfahren	Demokratische Aufstellungsverfah- rung mit Beteiligung von privaten und öffentlichen Interessensträgern	Demokratisches Aufstellungs- verfahren mit Beteiligung von privaten und öffentlichen Interes- sensträgern, §§ 3, 10, 34
4. Erforderlichkeit der Planung	<p>Gesetzlich definiert: „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“</p> <p><input type="checkbox"/> gewisse gemeindliche Spielräume zur Ausübung der Planungspflicht</p> <p>(Anmerkung: Bei der Entwicklung neuer Flächen sind Bebauungspläne neben der Schaffung von Baurecht vor allem auch wegen dem Vollzug von Umsetzungsmaßnahmen, wie Bodenordnung, Erschließung etc. unerlässlich).</p>	<p>Erforderlichkeit bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Änderung der Nutzungsart von Flächen (öffentliche Planungspflicht der Gemeinde gemäß § 8 Nr. 15) • Baumaßnahmen, die zu Abweichungen/Änderungen gegenüber den durch diese Verordnung bestimmten Nutzungs-/Bebauungsvor- gaben durch einen privaten Investor/Bauherr führen (Planungspflicht des Inve- stors gemäß § 8 Nr. 16) • Maßnahmen, die in den festgestellten verbindlichen Unterzonen einer beson- deren Genehmigung (vgl. Anlage 1) bedürfen (Vorlage eines Vorentwurfs durch den Bauherrn, gemäß § 35 Nr. 4 ff.) <p>Folge: überwiegend vorhabenbezogene Planungspflicht mit planerischem Ermessungsspielraum durch die Gemeinde</p>
5. Regelungsinhalte (allgemein)	<p>Inhalte sind abschließend durch Gesetz vorgegeben und durch Plan geregelt (Bebauungsplan als Orts- gesetz)</p> <p><input type="checkbox"/> Spielraum für weitergehende/ andere Regelungen besteht grundsätzlich nicht</p>	<p>Inhalte sind nicht abschließend aufgeführt und bei Baumaßnah- men durch Investoren können andere „überzeugende“ Konzepte genehmigt werden</p> <p>Folge: Aufweichung von normati- ven Vorgaben zugunsten privater Investitionen möglich</p>

Beispielhafte Regelungsinhalte im Einzelnen Die Auswahl der Inhalte orientiert sich an den Mindestfestsetzungen für den deutschen (qualifizierten) Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB)		
5.1 Art der baulichen Nutzung	<p>Festsetzung von Baugebieten mit Auflistung der</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebietes, 2. der allgemeinen Zulässigkeit von Nutzungen und 3. der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Nutzungen. Die dort zulässigen Nutzungen/Nutzungsarten sind im Gesetz definiert; dabei gilt das Prinzip einer störungsfreien Nutzungszuordnung 	<p>Festlegung von detaillierten Nutzungszenen (Anlage 1 der Verordnung definiert die Arten der zulässigen Nutzung)</p> <p>Die in Anlage 1 deziert aufgelisteten zulässigen Nutzungen werden differenziert in</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hauptarten der Nutzung und 2. Nutzungen mit besonderer Genehmigung
5.2 Maß der baulichen Nutzung	<p>Das Maß der baulichen Nutzung kann bestimmt werden durch</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die maximal überbaubare Grundfläche eines Grundstückes (als Absolutwert oder als Verhältniswert/Koeffizient) 2. Die maximal zulässige Geschossfläche pro Grundstück 3. Die zulässige Geschosszahl 4. Die zulässige Höhe der Gebäude (als Traufhöhen/Firsthöhen), bezogen auf einen klar definierten Bezugspunkt <p>Die zulässigen Höchstwerte für o.g. Maßfestsetzungen stehen in Korrelation zu den Baugebieten. Die Anwendung unterliegt dem Erforderlichkeitsmaßstab:</p>	<p>Das Maß der baulichen Nutzung wird bestimmt durch</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die maximal überbaubare Grundstückfläche eines Grundstücks als Verhältniswert (K-1 Wert) 2. Die maximal zulässige Geschossfläche pro Grundstück als Verhältniswert (Baudichte, K-2 Wert) 3. Die Mindestgröße eines Grundstücks für Begrünung als Verhältniswert (K-3 Wert) □ begrünte Fläche nicht weniger als 10 % (unabhängig von der festgelegten Bauzone), 4. Absolute Gebäudehöhen (nur i.V. mit „detaillierter verbindlichen Karte der Zoneneinteilung“), ansonsten gilt für die Bauhöhen die Formel: $0,5 \text{ Straßenbreite (L)} = 0,4 \text{ Gebäudehöhe (Hmax)}$ $(Hmax. = 0,5 (L) : 0,4)$ <p>Die GFZ darf durch die nach Formel errechnete Gebäudehöhe nicht überschritten werden.</p> <p>Folge: Höhenregelung führt i.d.R. bei größeren Straßenbreiten (> ca. 20 Meter) und großen bzw. tiefen Grundstücken zu übermäßigen Gebäudehöhen.</p> <p>Anmerkung: Bezugspunkte und Ermittlungsverfahren zur Bestimmung der Gebäudehöhen werden nicht definiert.</p>

<p>5.3 Bauweisen</p> <p>Anmerkung: Diese Festsetzung zählt in Deutschland nicht zu dem Mindestinhalt eines qualifizierten Bebauungsplan, ist jedoch für die Raumbildung von Bedeutung</p>	<p>Die Bauweisen können bestimmt werden als</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. offene Bauweise 2. geschlossene Bauweise und 3. abweichende Bauweise <p>Mit diesen Regelungsmöglichkeiten werden vor allem Bauformen und Abstände zu den seitlich angrenzenden Nachbargrundstücken vorgegeben.</p>	<p>Keine eigene Regelung enthalten.</p>
<p>5.4 Überbaubare Grundstücksfläche</p>	<p>Ergänzend zu den Maßfestsetzungen wird hiermit die Lage des Gebäudes auf dem Grundstück vorgegeben. Durch die Bestimmung von überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksteilen kann vor allem eine geordnete G e b ä u d e g r u p p i e r u n g (Straßenraumbebauung) geregelt werden.</p>	<p>Nur aufgelistet (rote/blaue Linien), aber nicht näher erläutert.</p>
<p>5.5. Verkehrsflächen</p>	<p>Die Festsetzung von (öffentlichen) Verkehrsflächen ist vorrangig bei der Entwicklung neuer Baugebiete relevant (Angrenzung von öffentlichen zu privaten Flächen zum Vollzug der Bodenordnung)</p>	<p>Keine Regelung enthalten</p>

Tab. 13: Vergleich deutscher Bebauungsplan – Detaillierte verbindliche Karte

Wertung

Die BauNVO-TBS ist ein erster positiver Versuch, die egozentrischen Vorstellungen privater Investoren in Richtung einer geordneten Stadtentwicklung zu bringen.

Der Vergleich mit dem deutschen Bebauungsplan hat gezeigt, dass das Regelwerk generell leistungsfähig ist, um die baulich-gestalterische Entwicklung von Grundstücken in geordnete Bahnen zu lenken.

Die inhaltlichen Regelungen der Verordnung bilden eine breite Grundlage für eine schrittweise Ergänzung und Fortschreibung. Dies betrifft vor allem die ungünstige Regelung der Bauhöhen/Baudichten als heute vordringlichstes Praxisproblem. Ferner sind Regelungen zur überbaubaren Grundstücksfläche zu schärfen und Bauweisen zur Formulierung einer städtebaulichen geschlossenen oder offenen Baustruktur (Umgang mit seitlichen Grundstücksgrenzen) aufzunehmen.

Von georgischen Fachleuten wird diese Verordnung als sehr positiv bewertet. Zitat von Herrn Kipiani im Rahmen eines Vortrages an der Technischen Universität im Mai 2003: „Die Verordnung ist als positives Ereignis zu beurteilen. Es ist ein erster und ernster Schritt auf dem Weg zur Gestaltung des georgischen Stadtplanungssystems nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Aber für die vollständige Anwendung dieser dort festgelegten Bauregeln, ist die Erarbeitung der obligatorischen Karten von Rechtszonen (Zonenpläne) notwendig, was noch nicht verwirklicht wurde“³⁶⁰. Ein Zonenplan für das Stadtzentrum ist mittlerweile rechtskräftig. Bei einer strikten Anwendung und sodann auch Einhaltung der Vorschriften durch die

360 Der Vortrag von Herrn G. Kipiani (Dozent an der TU Tbilisi) fand im Rahmen einer vom Verfasser organisierten Vorlesungsreihe „Beiträge zur Raumplanung, Stadtentwicklung und Architektur im deutsch-georgischen Dialog – die Bedeutung methodischer Ansätze für die Praxis“ an der Technischen Universität Tbilisi im Mai 2003 statt. Die Vorträge wurden in einem internen Band zweisprachig dokumentiert.

Bauakteure können positive stadtphysiognomische Veränderungen eingeleitet werden. Dies setzt ein mentales Umdenken voraus und klingt einfacher, als es in der Praxis verwirklicht werden kann. Gerade die georgische Mentalität, die durch eine spannungsreiche Dualität zwischen sozialem Außenbild auf der einen Seite und einer Verantwortungslosigkeit gegenüber der Allgemeinheit auf der anderen Seite geprägt ist, erschweren einen erfolgreichen Einsatz.

Die extreme Blockade der privaten Bauwirtschaft verhinderte die Verwirklichung von Konzepten und verbindlichen Dokumenten zur Regelung des Bauens auf dem Weg zu einer sozial verträglichen Marktwirtschaft, zu deren tragenden Säule die wirtschaftliche Nutzung von Grund und Boden sowie Immobilien gehört.

Es wird sich zeigen, ob es den neuen politischen Führungskräften gelingt, den begonnenen Kurs gegen das „illegale“ Bauen erfolgreich weiterführen zu können.

Der deutsche Bebauungsplan hat sich als verbindliches Instrumentarium zur Regelung von baulichen und sonstigen Vorhaben in der Praxis gut bewährt. Es darf dabei aber nicht unerwähnt bleiben, dass dieses Planungsinstrument aus einer sozioökonomisch gefestigten Planungskultur und anderen Mentalität hervorgegangen ist. Er definiert einen rechtlich verbindlichen Rahmen, der vor allem von privaten Bauherren bei der Verwirklichung von Projekten respektiert wird. Ein Vorhaben ist zulässig, wenn es die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht verletzt. Damit erhält der Bauherr in Deutschland nicht nur ein Recht zu bauen, sondern auch eine Rechtssicherheit für die zukünftige Entwicklung in seinem Umfeld (Vermeidung von Nachbarschaftskonflikten durch Ausschluss unverträglicher Nutzungs- und Gestaltkombinationen). Hier bedarf es in Georgien einer offensiven Aufklärung und Bewusstseinbildung in Form massiver Öffentlichkeitsarbeit innerhalb und außerhalb von Planungsverfahren.

3.8.2 Beispiele für die Missachtung der Baunutzungsverordnung von Tbilisi

Durch einige markante Beispiele soll exemplarisch belegt werden, dass viele Bauten, die nach Verabschiedung der Bauordnung im August 2001 entstanden sind, die Vorgaben der Bauordnung nicht einhielten. Ein wesentlicher Grund für die Missachtung waren dabei bestimmt die fehlenden Zonenpläne. Aber bis zum Vorliegen der Zonenpläne sollten gemäß § 9 Nr. 3 der Verordnung die Grundstücke, für die ein Bauantrag gestellt wurde, einer Zone seitens der Stadt zugeordnet werden. Mit dieser Zuordnung (z.B. WZ 1, WZ 2) war klar bestimmt, welche Größen an städtebaulichen Hauptparametern einzuhalten sind.

Vom Juli – September 2003 übertrug der Verfasser Frau R. Kallmayer, die im Rahmen des GTZ Projektes „Landmanagement Georgien“ ein Fachpraktikum vor Ort absolvierte, die Aufgabe, die Einhaltung der Baunutzungsordnung an ausgewählten Fallbeispielen zu untersuchen.

Im folgenden werden einige Standardfälle aus den Ergebnissen³⁶¹ der empirischen Untersuchung dargestellt.

361 Die Ergebnisse wurden von Frau Kallmayer ausgewertet und in einem Bericht (November 2003) für die GTZ intern dokumentiert.

Regelfälle der Missachtung

Bei der Begehung einzelner Stadtteile³⁶² und mehreren Gesprächen mit Fachleuten³⁶³ haben sich Regelfälle bei Verstößen gegen die Baunutzungsverordnung herauskristallisiert.

Die einzelnen Falltypen betreffen insbesondere die Überschreitung der zulässigen Baudichten i.V. mit maximalen Gebäudehöhen.

Regelfall 1: Überschreitung der GRZ (= Koeffizient k-1)

Je nach Zone betragen die Maximalwerte der GRZ zwischen 0.4 und 0.8.

Bei der Ermittlung der überbaubaren Fläche sind neben Hauptanlagen auch Garagen und Nebenanlagen, soweit sie nicht unter der Erde liegen, mit zu berücksichtigen³⁶⁴.

Es gibt auch Beispiele, in denen das Grundstück fast komplett überbaut wurde.³⁶⁵

Konsequenzen: Die Überschreitung der GRZ i.V. mit der hohen Dichte führt dazu, dass das Grundstück vollständig versiegelt wird (u.a. für Unterbringung Parken). In der Addition solcher Fälle ergeben sich u.a. stadtökologische und entwässerungstechnische Probleme.

Die Beispiele konzentrieren sich in den Stadtteilen, in denen die Grundstücke eher klein und der Boden teuer ist (z.B. Wake, Vera, Mtatsminda, Ortatschala).

Regelfall 2: Überschreitung der GFZ (= Koeffizient k-2)

Laut Bauordnung bewegen sich die Maximalwerte der GFZ, je nach Zonen, zwischen 0.6 und 4.0³⁶⁶, wobei nur Vollgeschosse gerechnet und Balkone und Terrassen ausgeschlossen werden³⁶⁷.

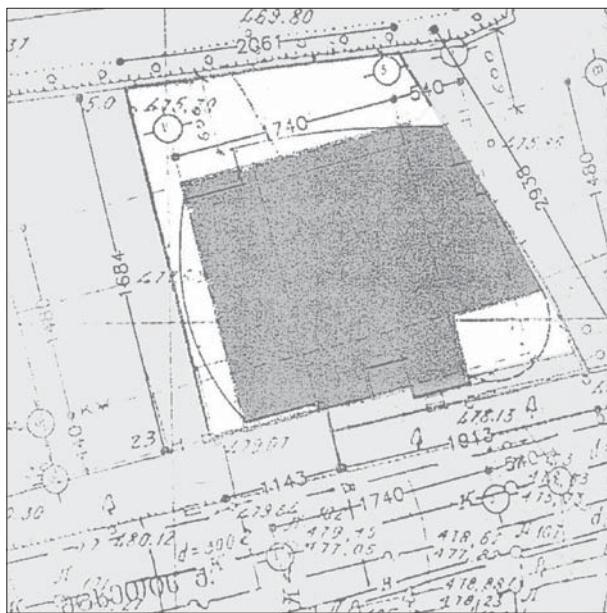


Abb. 24: Beispiel zu Regelfall 1: Mcheta Str. 19-21 (Wake) Das Grundstück liegt in der Zone WZ-3, einer Wohnzone mittlerer Dichte. Hier wäre eine GRZ von 0.5 zulässig, faktisch wird aber 0.64 erreicht, Quelle SAB Tb



Bild 102: Beispiel zu Regelfall 2: Mcheta Str. 19-21 (Wake) Für die Wohnzone mittlerer Dichte (WZ-3) wäre eine GFZ von 1.8 vorgeschrieben. Tatsächlich erreicht das Gebäude rechts im Bild aber eine GFZ von 4.1, Foto Kallmayer 2003

362 V.a. die Gebiete Ortatschala, Saburtalo, Wake, Wera, Mtatsminda

363 U.a. Temo Japaridze (Stadtarchitektenbüro), Zurab Nemsadze (lokaler GTZ-Experte) oder Paul Dzindzibadze (freier Architekt), etc.

364 Vgl. § 17 BauNVO-TBS

365 Lagepläne konnten hierfür nicht bereit gestellt werden

366 Vgl. § 20 BauNVO-TBS

367 Vgl. § 18 BauNVO-TBS

Konsequenzen: Die Überschreitung der GFZ – hier um mehr als das Doppelte – ziehen u.a. Probleme für die Unterbringung des Stellplatzbedarfs³⁶⁸ nach sich. Aber auch Störungen in der Stadtstruktur durch überdimensionierte Baukörper sowie Kapazitätsprobleme bei den Ver-/Entsorgungssystemen sind die Folge.

Regelfall 3: Überschreitung der zulässigen Gebäudehöhen

Gemäss Bauordnung sollen sich die Gebäudehöhen - soweit kein rechtlich verbindlicher Zonenplan vorliegt - an der vorhandenen Bebauung orientieren. Ferner sollen sie nach der Formel: „Gebäudehöhe = 1.25 x Straßenbreite“ ermittelt werden³⁶⁹.

Konsequenzen: Die punktuellen extremen Höhen sprengen vor allem in Gebieten wie Vera und Wake das Stadtbild. In der Altstadt zerstören sie das noch homogene Gesamtgefüge der zwei- bis dreigeschossigen Bebauung. Es kommt zu Überformungen, die zur Auflösung der prägenden Struktur führen. In Anbetracht der z.T. engen Raumverhältnisse können diese Gebäude auch kein Leitbild für einen neuen Baumaßstab werden.



Bild 103: Beispiel zu Regelfall 3: Kala - vorhandene Höhen sind nicht aufgenommen. Die zwei- bis dreigeschossige Bestandsbebauung der Altstadt wird genauso ignoriert, wie die Berechnungsformel (Straßenbreite: ca. 6 Meter),

Regelfall 4: Missachtung der vorgeschriebenen Nutzung

Die Bauordnung regelt die Nutzung der Bauflächen durch eine Einteilung in sechs städtebauliche Zonen:

1. Zone der Wohngebäude mit einer Wohnung (WZ-1)
2. Wohnzone mit niedriger Bebauungsintensität (WZ-2)
3. Wohnzone mit mittlerer Bebauungsintensität (WZ-3)
4. Wohnzone mit hoher Bebauungsintensität (WZ-4)
5. Mischzone und
6. Öffentlich-geschäftliche Zone hoher Bebauungsintensität (ÖGZ).

Eine Bebauung außerhalb dieser Zonen, wie z.B. „öffentlichen“ Verkehrs- und Grünflächen ist unzulässig.³⁷⁰

Es werden auch von Privatpersonen große Bäume gefällt, um Platz (für neue Bauten) zu schaffen.

Die unbeaufsichtigte Abholzung des Baumbestandes zerstört eine der größten Qualitäten, die die Stadt in Form großartiger Baumalleen zu bieten hat.

Konsequenzen: Die Inanspruchnahme öffentlicher Flächen, die für die Funktion der Stadt wichtige Bedeutung haben, durch private Baumaßnahmen erschweren die künftige Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Vor allem die Bebauung der Parkanlagen sowie Eingriffe in den Straßenbaumbestand ist psychologisch, gestalterisch und stadtökologisch höchst problematisch.

368 Die PKW-Dichte in Tbilisi beträgt zwar nur ca. 150 Kfz/1.000 EW, aber die Käufer dieser relativ teuren Wohnungen besitzen in der Regel mindestens ein Auto.

369 Vgl. § 21 BauNVO-TBS

370 Ein Problem stellt dabei die nicht vollzogene Übertragung der öffentlichen Flächen vom Staat an die Stadt Tbilisi dar, vgl. dazu Punkt 3.6.6



Bild 104: Beispiel zu Regelfall 4: Wake-Park - Ein neues Hochhaus wird am Rande des Wake-Parkes auf Parkflächen errichtet, 2005

Regelfall 5: Abweichung von der traditionellen Bauweise

In der BauNVO-TBS wird eine Bauweise nicht klar geregelt. Aber § 22 der Verordnung besagt, dass in Gebieten mit gestalteter Bebauung die „räumlich-planerische Struktur“ zu erhalten ist, so dass Neubauten entsprechend die Struktur aufzunehmen haben. Die unverwechselbare traditionelle Bauweise ist vor allem bestimmt durch Hofbebauung mit zum Hof ausgerichteten Verandensystemen. In der zaristischen Stadt prägen regelhafte Blockstrukturen mit durchgängiger 3-5 geschossiger Bebauung entlang den Straßenfluchten das Stadtbild. Die Höfe liegen im Blockinnenbereich.

Konsequenzen: Die Abweichung von der traditionellen Bauweise hat zur Folge, dass sich in Gebieten, die noch einen weitgehend einheitlichen Charakter besitzen, aber nicht unter Denkmalschutz stehen, wie z.B. Sololaki, die baukulturelle Identität aufzulösen beginnt. Einem potenziellen Städtetourismus wird damit der Boden entzogen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die meisten Überschreitungen der Bauordnung durch private Investoren stattfinden und sich die Problemfälle vor allem in den historischen Stadtgebieten (wie Wera, Wake, Mtatsminda, Ortatschala) konzentrieren.



Bild 105: Beispiel zu Regelfall 3: Wake - Die umliegende Bebauung wird nicht mehr als Maßstab herangezogen. Die Gebäudehöhen stehen nicht in Bezug zur Straßenbreite oder zur vorgeschriebenen Dichte, Foto Kallmayer 2003.



Bild 106: Beispiel zu Regelfall 4: Nähe Freiheitsplatz, Geschäfte breiten sich auf dem Bürgersteig aus, Foto Kallmayer 2003



Bild 107: Beispiel zu Regelfall 4: Krtsanisi-Kioske auf städtischen Verkehrsflächen behindern die Verkehrsabläufe, Foto Kallmayer 2003

Ursachen für die Missachtung der Baunutzungsordnung

Die möglichen Ursachen für die zahlreichen und häufigen Missachtungen der Bauordnung sind mit Sicherheit nicht eindimensional, lassen sich aber oft auf folgenden Hintergrund zurückführen:

Hintergrund

Für den Bau eines neuen Gebäudes braucht der Investor ein entsprechendes Grundstück. Liegt das Grundstück in den attraktiven Innenstadtlagen sind die Grundstücke meist bebaut. Die Bausubstanz ist überwiegend desolat. Die Besitzer der bebauten Grundstücke geben das Grundstück i.d.R. an den Investor nur unter der Bedingung ab, dass er auf diesem Grundstück auch eine Wohnung für sie selbst mitbaut. Der Preis für das Grundstück ist folglich mindestens eine neue Wohnung.

Wohnen auf diesem Grundstück z.B. mehrere Familien, so kann dies bedeuten, dass der Investor mehrere Stockwerke bauen muss, die er bei einer Wirtschaftlichkeitsberechnung



Bild 108: Sololaki - Straßenbäume werden zur Realisierung privater Bauvorhaben gefällt

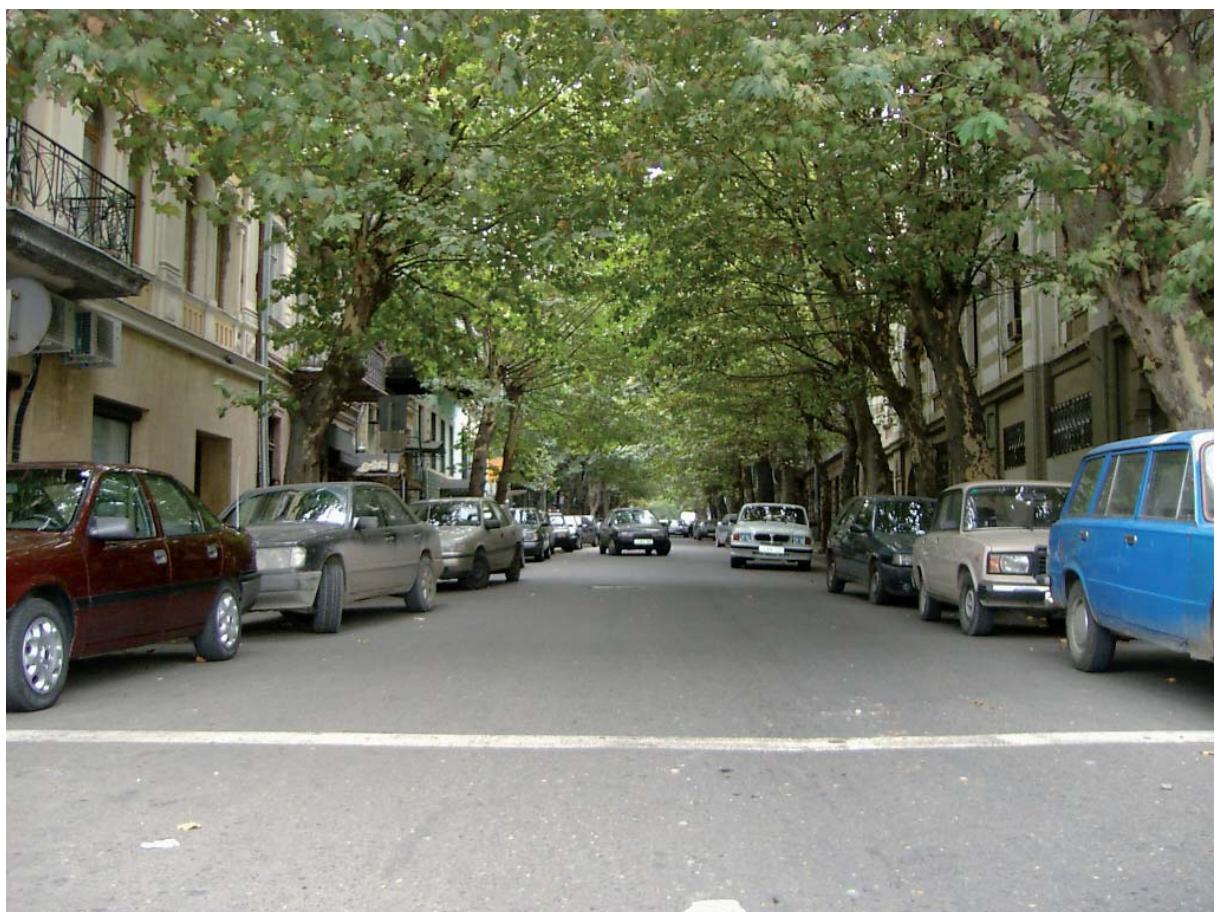


Bild 109: Bereich Sololaki - Markante Baumalleen prägen die historischen Straßenräume, 2004

als kompletten Ausgabenbetrag ansetzen muss. Dies ist der Hauptgrund, warum in einer Struktur mit z.B. 3-geschossiger Bebauung die Neubauten 10 und mehr Stockwerke haben. Mit jedem weiteren Stockwerk wächst der Gewinn des Investors. Die Ökonomie diktiert den Städtebau, insbesondere bezüglich dem Maß der baulichen Nutzung.

Die rein ökonomische Ausrichtung ist auch ein Grund, warum die historische Altstadt (Kala, Isani), die komplett unter Denkmalschutz steht, weiter zerfällt. Die 2-3 geschossigen Gebäude dürfen grundsätzlich nicht verändert bzw. dürfen nur historisierend neu gebaut werden. Der Staat stellt für die Sanierung der historischen Gebäude kein Geld zur Verfügung, so dass die Investition komplett privat getragen werden muss. Investoren, die aus Idealismus oder Liebhaberei Gebäude sanieren oder sensible Neubauten errichten, sind die große Ausnahme.

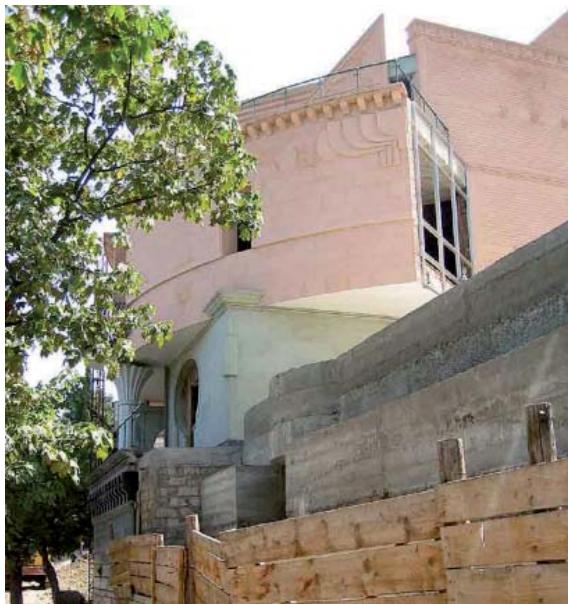


Bild 110: Beispiel zu Regelfall 5: Ortsuntypische Fantasiearchitektur in einem historischen Stadtteil, Foto Kallmayer 2003



Bild 111: Altstadt Kala/Sololaki - Dieses Gebäude fügt sich weder von der Bautypologie noch vom Maßstab in die historische Bebauung ein, 2003



Bild 112: Typische Hofbebauung in der Altstadt Kala als Mehrfamilienhaus mit Laubengängen, 2003



Bild 113: Sololaki - Klare Blockstrukturen mit strassenbegrenzender Bebauung bestimmen die Raumstruktur der zaristischen Stadt, 2003

Um eine möglichst hohe Baudichte zu erzielen, werden einerseits die Schwächen in gesetzlichen Vorschriften³⁷¹ ausgenutzt bzw. diese nicht beachtet oder im eigenen Interesse interpretiert.

Materielle Schwächen der Baunutzungsverordnung-TBS

Die nachfolgenden Schwächen der BauNVO-TBS beziehen sich nur auf Punkte, die für die städtebaulich-gestalterische Entwicklung von Grundstücken unmittelbar eine wichtige Rolle spielen. Allgemeine Grundsätze und Ziele (z.B. Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung etc.) werden nicht angesprochen.

Die Schwächen umfassen unklare, unvollständige oder fehlende Regelungsinhalte.

Eine Ursache für die Genehmigung überproportional hoher Gebäude ist § 21 BauNVO-TBS als Grundlage für die Ermittlung der höchstzulässigen Gebäudehöhe. Danach zählen zu den entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die Bauhöhe das Umfeld, die Höhenregel in Abhängigkeit zur Straßenbreite und die GFZ. Orientieren sich die Bauherrn dabei an der Straßenbreite, wird dies bei entsprechend breiten Straßenräumen zu extrem hohen Gebäuden führen. Richten sie sich nach der GFZ, wird in der Regel keine einheitliche Traufkante erreicht. Nehmen sie das Umfeld als Leitlinie, kann es sein, dass sich aus der Umgebung dann kein Maßstab ableiten lässt, wenn das Quartier bei den Bauhöhen sehr heterogen geprägt ist.

In diesen Fällen kann nur durch die Erstellung einer städtebaulichen Zielplanung für den gesamten Quartiersbereich, die in einer formellen Planung mündet, eine geordnete Entwicklung eingeleitet werden.

Die GRZ und GFZ sind im Vergleich zur deutschen BauNVO vor allem im Bereich der Wohnzonen relativ hoch.

Trotzdem werden die vorgegebenen Werte in der endgültigen Ausführung bei



Bild 114: Wake - Typisches Beispiel - 8-geschossiges Gebäude in 3-4 geschossiger Umgebung, 2002



Bild 115: Kala - Positives Beispiel eines Neubaus in der Altstadt, 2003

371 Das sehr schwierige und komplexe Thema des Baugenehmigungsverfahrens sowie der Bauaufsicht kann innerhalb der Arbeit nicht behandelt werden.

Neubauten noch übertroffen. Daher sollten die Regelwerte geringer angesetzt werden. § 20 Abs.3 der BauNVO kann eine Hauptursache für die Genehmigung von Gebäuden mit zu hoher GRZ, GFZ oder Höhe sein. Er erlaubt nämlich eine Abweichung von sämtlichen „Koeffizienten der Bebauung und Bebauungsintensität“, wenn dies aus „städtischen und sonstigen mit der Entwicklung der Hauptstadt verbundenen Gründen erforderlich ist“. Voraussetzung für die Überschreitung ist aber, dass eine detaillierte Planung vorliegt. Diese detaillierte Planung wird jedoch weder räumlich, inhaltlich noch vom späteren Rechtsstatus definiert.³⁷² Die Planer nutzen diese Spielräume und argumentieren, dass die zu hohen Gebäude eine moderne, die Umstände reflektierende Entwicklung darstellen und mit einer progressiven Entwicklung der Hauptstadt naturgemäß im Einklang stehen. Diese liberale Haltung ist zu überdenken.

Die BauNVO-TBS hat weiterhin Lücken hinsichtlich der Regelung der Bauweise. Die Festlegung einer Bauweise nach deutscher Rechtsdefinition³⁷³ regelt, ob Gebäude mit oder ohne Grenzabstand zu den seitlichen Grenzen der Nachbargrundstücke oder davon abweichend errichtet werden dürfen. Damit wird die Raumstruktur, z.B. offene, geschlossene Straßenräume klar bestimmt, auch zur Erhaltung traditioneller Bauweisen (z.B. Haus-Hofbebauung). Die Regelung von Bauweisen entfaltet auch im hohen Maß nachbarrechtlichen Charakter.

Die Festlegung von überbaubaren Grundstücksflächen (rote und blaue Linien gemäß § 7 BauNVO) ist folglich zu ergänzen.



Bild 116: Agmaschenebelistraße - Eine heterogene Bestandsstruktur machen ein „Einfügen“ von Neubauten extrem schwierig, 2004

372 Wahrscheinlich umfasst die detaillierte Planung „nur“ die Erstellung eines informellen städtebaulichen/architektonischen Konzeptes, vgl. dazu § 8 Ziffer 7 und 8 BauNVO-TBS

373 Vgl. § 22 BauNVO

Weitere Ursachen im Überblick

Die anderen Ursachen werden nur schlaglichtartig eingeblendet, da sie im Rahmen der Arbeit nicht näher ausgeführt werden können, aber durchaus wichtige Gründe für die Anarchie im Städtebau darstellen.

Baugenehmigungsverfahren

An der Erteilung einer Baugenehmigung, die kompliziert und rechtlich nicht klar geregelt ist, sind viele behördliche Stellen beteiligt. Die Kompetenzen der einzelnen Stellen sind im Beteiligungsverfahren nicht festgelegt. Hinzu kommt bekanntlich das Fehlen verbindlicher städtebaulicher Instrumente als bauplanungsrechtliche Grundlage.

Es bestehen somit Ermessensspielräume, die die Korruption begünstigen.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht hat die Aufgabe die Einhaltung der erteilten Baugenehmigung zu überprüfen. Wegen übermäßigen Kontrollen in der Vergangenheit, die nur zum Ziel hatten, Verstöße zu finden und abzukassieren, sind gerichtliche Verfügungen für das Betreten der Baustelle erforderlich.³⁷⁴ Die Kontrollen finden daher nur einmal, meist nach Baufertigstellung statt. Zu diesem Zeitpunkt wird ein Verstoß nur noch durch eine Geldzahlung ausgeglichen.

Die Bürger üben mittlerweile auch eine starke Kontrollfunktion aus. Sie beschweren sich vor allem, wenn durch „unrechtmäßig“ erstellte Nachbarbebauung der Wert ihres Grundstücks oder ihrer Immobilie gemindert wird. Insgesamt gingen z.B. im Jahr 2003 etwa 1000 Klagen ein. Dies belegt ein bereits ausgeprägtes Bewusstsein der Bevölkerung für Aufgaben, die durch die öffentliche Hand wahrzunehmen sind.

Hier sollte auf alle Fälle weiter angesetzt werden und die Bevölkerung weiterhin aufgeklärt und unterrichtet werden, um die Forderungen für eine Verdichtung der öffentlichen Baugesetzgebung zu schärfen.

Finanzen - Lobbyismus

Kommunale Haushaltsprobleme infolge eines mangelhaften Steuersystems haben dazu geführt, dass staatliche Flächen inklusive Baurecht verkauft bzw. versteigert wurden. Dies betrifft Flächen im Innen- als auch im Außenbereich der Stadt. Die Eigentümer dieser Grundstücke pochen auf ihr Baurecht.

Die Erteilung der Baugenehmigung ist zwar offiziell fast kostenlos³⁷⁵, verschiedene Bauherren und Architekten haben aber bestätigt, dass hierfür bis zu 5-stellige Beträge in Dollar zu zahlen waren.

Die Gewinnspanne für die Investoren liegt mit ca. 20-30 % sehr hoch. Des weiteren wird bei gewerblichen Objekten (z.B. Hotel) mit der Ablösung sämtlicher Kapitalverpflichtungen³⁷⁶ nach ca. 3-5 Jahren gerechnet. Innerhalb der letzten Jahre konnte sich daher eine sehr starke Baulobby bilden, die von Tag zu Tag stärker wird und immer mehr Einfluss auf die bauliche Entwicklung nehmen kann.

374 Stand 2003

375 Sie betrug im September 2005 einen Lari (= ca. 0,45 Euro) pro Quadratmeter neu überbauter Grundfläche, Quelle: nach Aussage des Leiters der Baugenehmigungsbehörde im SAB

376 Bei den meisten Bauobjekten wird nur ein kleiner Teil der Baukosten durch Bankdarlehen finanziert. Mitte 2005 lag der Zinssatz für ein Hypothekendarlehen bei ca. 15 %/Jahr (im Jahr 2000 lag dieser Satz noch bei über 20 %).

Mentalität

Eine korrekte Einstellung der Georgier gegenüber Gesetzen sowie gegenüber der Wahrnehmung einer sozialen Verantwortung für die Umweltgestaltung ist gering ausgeprägt. Das Ausleben individueller Bedürfnisse ohne strenge staatliche Reglements, die das Volk über viele Jahre Sozialismus ertragen musste, beherrscht heute den Lebensstil.

Politik

Mit den politischen Strukturen schließt sich der Kreis. Es bestand zumindest in der Vergangenheit seitens der Politik als geschlossene Front kein ernsthaftes Interesse generell Gesetze zu erlassen, da durch Gesetze letztendlich auch ihre Freiheiten eingeschränkt worden wäre.

Aber der Aktionismus einzelner Politiker, wie z.B. des nur knapp über ein Jahr im Amt (Anfang 2004 – Mitte 2005) währenden Oberbürgermeister der Stadt Tbilisi, Herr Tschiaberaschwili, der sich anfangs vehement gegen das „illegale“ Bauen einsetzte, gibt Hoffnung auf Ausbreitung und Überführung in eine verantwortungsvollere Sozialethik im Städtebau.

Fazit

Generell kann man feststellen, dass den meisten Missachtungen der Bauordnung letztlich finanzielle Interessen zu Grunde liegen. Dies liegt zum einen an den zu geringen Gehältern der Angestellten, u.a. der Baugenehmigungs- sowie Bauaufsichtsbehörde und zum anderen an der Profitgier der Investoren mit Gewinnspannen zwischen 20 und 30 %. Bei letzteren kommt hinzu, dass gegenwärtig die Gewinnmaximierung vor der Wertschätzung der historischen Bausubstanz steht. Das Bewusstsein und der Markt für aufwendig sanierte Altbauten ist noch nicht entwickelt. Gefragt sind bezahlbare schicke Neubauwohnungen in Stadthäusern mit zentraler Lage.

3.8.3 Gesetz Georgiens über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus (RO-StBauG)³⁷⁷

Übersicht - Allgemeine Regelungen

Das Gesetz über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus wurde im Jahr 2004 unter der neuen Regierung komplett neu strukturiert und ersetzt einen alten Gesetzesentwurf, der im Jahr 2002 unter der Regierung von Schewardnadse dem Parlament vorgelegt, aber von diesem nie behandelt wurde.

Das im Juni 2005 verabschiedete Gesetz entspricht mit größeren Einschränkungen dem deutschen Baugesetzbuch sowie dem Raumordnungsgesetz des Bundes bzw. den Planungsgesetzen der Bundesländer.

Hauptregelungsgegenstand sind die überörtliche Raumplanung (= Raumordnung) und die örtliche Raumplanung (= Städtebau)³⁷⁸. Ferner werden Aussagen zu bestimmten Fachplanungen (Infrastrukturplanung, Denkmalschutz), aber nur bezüglich ihren Voraussetzungen und Konsequenzen für den Städtebau gemacht.

Das Gesetz setzt sich aus folgenden 4 Hauptteilen zusammen:

Kapitel 1: Allgemeine Vorschriften

Kapitel 2: Zuständigkeiten und Ebenen der räumlichen Planung

Kapitel 3: Raumordnung

Kapitel 4: Städtebau

377 Deutsche Übersetzung: David Dzindzibadze

378 Im Gesetz wird die Raumordnung als „territorial-räumliche Planung“ und der Städtebau als „lokale Planung“ definiert, vgl. § 2 RO-StBauG

Nachfolgend werden die wesentlichen Vorschriften über den Städtebau sowie in der Wechselbeziehung zur Raumordnung kurz dargestellt und nach Bedarf bewertet.

Zuständigkeiten für die städtebauliche Planung

§ 9 regelt die Zuständigkeit für die städtebauliche Planung und verweist hierfür auf die entsprechenden Vorschriften im „Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung“ sowie auf das „Hauptstadtgesetz“. Demnach sind – außer für die Stadt Tbilisi – einzig die Gemeinden dafür zuständig. In der Hauptstadt ist zusätzlich das entsprechende Ministerium (= Wirtschaftsministerium) zuständig (näheres dazu, vgl. Punkt 3.6.5).

Planungsebenen und Planarten der Raumplanung

In § 10 RO-StBauG wird das System der räumlichen Gesamtplanung bestimmt. Danach sind in Georgien künftig auf drei vertikal verzahnten Ebenen Raumpläne zu erstellen.

Die 3. Ebene umfasst die lokale Planung, die wiederum in 2 Stufen unterteilt ist. Dies entspricht der Systematik der BauNVO-TBS.

	Ebene	Instrument
1	Land Georgien	Generalschema der Raumordnung
1.1	Autonome Republik	Raumordnungs-Schemen der autonomen Republik
2	Rayons (= Kreise)	Kreisentwicklungspläne
3	Stadt/Gemeinde a) Gesamtes Gemeindegebiet b) Teilbereich der Gemeinde	Flächennutzungsplanung - Generalplan der Flächennutzung Bebauungsplanung - Regelungsplan der Bebauung

Tabelle 14: Planungsebenen³⁷⁹ – Planungsinstrumente, eigene Darstellung

Städtebauliche Planung

Die städtebauliche Planung wird in Kapitel 4 (§§ 23 – 35) geregelt.

Formelle Planungsinstrumente

Bei der **1. Planstufe** werden die Begriffe „Flächennutzungsplanung“ und der „Generalplan der Flächennutzung“ genannt. Die „Flächennutzungsplanung“ umfasst die Prinzipien zur Erstellung der Zonenplanung (rechtliche Zonierung).³⁸⁰

Der „Generalplan der Flächennutzung“, dessen rechtlicher Teil laut § 23 Ziffer 3 RO-StBauG die allgemeine Karte der rechtlichen Zonierung umfasst, ist gemäß § 29 RO-StBauG das verbindliche Dokument für die zulässige bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken. Dieser Plan ist grundsätzlich verbindlich für alle öffentlichen Stellen (Behördenverbindlichkeit). Aber die Karte der rechtlichen Zonierung als wesentlicher Teil des Generalplans der Flächennutzung entfaltet gemäß § 29 Ziffer 1 RO-StBauG auch gegenüber privaten Personen dann unmittelbare Rechtskraft (d.h. bei der Vergabe von Baugenehmigungen), wenn er die in § 28 Ziffer 4 definierten Hauptparameter für die zulässige bauliche Nutzung festlegt. Zu diesen Hauptparametern zählen:

379 Nach § 13 RO-StBauG können darüber hinaus nach räumlich-funktionalen Kriterien Planungsregionen (umfassen z.B. mehrere Kreise oder funktional homogene Gebiete, wie bestimmte Bergregionen oder Schwarzmeerküste) gebildet werden, wo besondere Raumordnungsaufgaben anstehen und der Maßstabssprung von der Landesplanung zur Kreisplanung (Georgien besteht aus 63 Rayonen) zu groß ist.

380 Vgl. dazu auch § 27 RO-StBauG (= Flächennutzungsplanung der Siedlungen)

1. Grundflächenzahl (GRZ) zur Bestimmung der horizontalen Dichte,
2. Geschossflächenzahl (GFZ) zur Bestimmung der vertikalen Dichte und
3. Minimaler Begrünungswert des Grundstücks (in Prozent) zur Sicherung einer natürlichen Freiflächenquantität.

Die begriffliche Aufteilung in „Flächennutzungsplan“ und „Generalplan der Flächenutzung“ führt auf dieser ersten gesamtstädtischen Ebene zu Verwirrungen und einer unnötigen Verkomplizierung.

Bei der **2. Planstufe** werden als Planinstrumente die Begriffe „Regelungsplan der Bebauung“ und „Bebauungsplanung“ definiert. Diese Begriffe bezeichnen gemäß § 30 RO-StBau in der Praktischen Handhabung nur einen Plan, der analog dem deutschen Bebauungsplan die zulässige Nutzung von Grundstücken im Detail regelt. Dieser Plan ist gegenüber „Allen“ rechtsverbindlich (§ 30 Ziffer 5 RO-StBauG). Auch beim Bebauungsplan wird gemäß § 23 Ziffer 3 RO-StBauG bestimmt, dass sein rechtlicher Teil die detaillierte Karte der rechtlichen Zonierung darstellt. Kausal richtig bestimmt § 30 Ziffer 6 RO-StBauG, dass im Bebauungsplan auch andere, nicht rechtsverbindliche Inhalte hinzugefügt werden können.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Städtebau- und Raumordnungsgesetzes werden vor allem Begriffe in dem georgischen Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung sowie dem Hauptstadtgesetz anzupassen sein.

Anpassungsgebot an Raumordnungspläne³⁸¹

§ 23 besagt, dass die städtebauliche Planung die Ziele der Rayonspläne zu beachten hat. Bei den kreisfreien Städten (Tbilisi, Kutaisi, Batumi, Rustavi, Poti, Tskhinvali und Sokhumi) fällt diese Ebene mit der kommunalen Ebene zusammen.

Da es im Land Georgien weder auf Landes- noch auf Rayonsebene neue Raumordnungspläne oder sonstige planerische Vorstellungen über die räumliche Gesamtplanung gibt, kann zur Zeit die örtliche Ebene weitgehend autark ihre Planungen betreiben und ist „nur“ an bestimmte fachplanerische Vorgaben (z.B. Landschaftsplanung bei der Ausweisung von Naturparks) gebunden. Das Gesetz sieht auch keine stringente Prioritätensetzung bei der Aufstellung der Plandokumente auf den einzelnen Ebenen vor. Daher gibt es keinen Grund die städtebauliche Planung in den Gemeinden zurückzustellen und auf die Erstellung übergeordneter Raumordnungspläne zu warten. Vielmehr sollte das Engagement und Interesse der Gemeinden, die sich von einer städtebaulichen Planung Vorteile erwarten, auf überörtlicher Ebene genutzt werden, um mit der Diskussion über Inhalte und Methoden von Raumordnungsplänen zu beginnen. Dieses Erfordernis der zeitlichen Verzahnung von örtlicher und überörtlicher Planung besteht vor allem in den Aktivzonen (Tbilisi, Schwarzmeerküste).

Öffentlichkeitsbeteiligung

In § 25 wird bestimmt, dass innerhalb der Planungsverfahren die Träger öffentlicher Belange (hier genannt: Interessierte staatliche Behörden) zu beteiligen sind. Nähere Aussagen über die Art des Verfahrens (Aufstellung, Änderung, Aufhebung), die Form und Dauer der Beteiligung werden nicht gemacht.

Darüber hinaus steht in § 7 des Kapitels 1 (= allgemeine Vorschriften), dass alle

³⁸¹ Die §§ 15 – 22 (Kapitel 3) umfassen die materiellrechtlichen Anforderungen an die Erstellung von überörtlichen Raumordnungsplänen (Ebenen Land und Rayon/Kreis). In § 15 ist der Koordinationsauftrag der Raumordnung verankert. Danach koordinieren die zuständigen Behörden die staatliche Fachplanung und gewährleisten deren Integration in die gesamtplanerische Politik.

interessierten Personen an den öffentlichen Diskussionen bei der Bildung, Bearbeitung und Bestätigung von Raumordnungsplänen sowie den formellen städtebaulichen Plänen teilnehmen dürfen, um die Transparenz der Planung zu gewährleisten. Angaben zu den öffentlichen Diskussionen sind mittels geeigneter Medien bekannt zu machen. Nähere Ausführungen dazu fehlen.

Die Beteiligung aller interessierter Personen bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (Land/Rayon) erscheint überzogen und wird sich in der Praxis relativieren.

Vielmehr sollte die Beteiligung der Bürger als auch der Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung der städtebaulichen Pläne auf den zwei zuvor genannten Stufen präzisiert und von der Systematik Kapitel 4 zugeordnet werden. Denn diese Pläne entfalten für den Bürger unmittelbare Bindungswirkung bei der Nutzung von Grundstücksflächen.

Vorschriften für die Regelung der Flächennutzung und der Bebauung von Grundflächen (= Baunutzungsverordnung)

§ 26 des georgischen RO-StBauG besagt, dass auf der Grundlage und im Rahmen einer Hauptbaunutzungsverordnung (Landesebene) jede Gemeinde berechtigt ist, eine eigene Baunutzungsverordnung zu erlassen, in der analog zur Baunutzungsverordnung der Hauptstadt vom August 2001 spezifische Werte für die bauliche und sonstige Nutzung von Flächen in ihrem Gebiet festgelegt werden können. Daraus ist zu schließen, dass die BauNVO die Aufgabe eines örtlichen Baureglements übernehmen soll. Die dort zulässigen Arten von städtebaulichen Nutzungs-Bauparametern werden in einer nicht abschließenden Liste in § 28 RO-StBauG aufgeführt.

Eine Hauptbaunutzungsverordnung auf Landesebene existiert noch nicht.

Die Erarbeitung der Hauptbaunutzungsverordnung ist Aufgabe des Wirtschaftsministeriums (Abteilung Städtebau und Raumordnung).

Überblick über Nutzungszonen und Bauparameter

Allgemeine Nutzungszonen (Planung 1. Stufe)

In § 29 RO-StBauG werden für den Generalplan der Flächennutzung in einer nicht abschließenden Liste u.a. folgende Bauzonenarten vorgegeben:

- Wohnbauzone
- Öffentlich-geschäftliche Zone,
- Gewerbliche Zone,
- Sonderbauzone,
- Grüne Zone
- Etc.

Diese Auflistung entspricht im wesentlichen dem § 12 BauNVO-TBS.

Detaillierte Nutzungszone (Planung 2. Stufe)

Vorgaben für eine Differenzierung der o.g. allgemeinen Nutzungszonen im Rahmen der teilraumbezogenen Bebauungsplanung macht das Gesetz nicht. Aussagen hierüber wird zur Aufgabe der Hauptbaunutzungsverordnung werden. Damit bleibt zunächst offen, in welchem Ausmaß den Gemeinde eine Ausdifferenzierung überlassen wird. So hat z.B. die BauNVO-TBS die allgemeine Wohnzone in vier Unterzonen (WZ 1 – WZ 4) unterteilt. Diese unterscheiden sich hinsichtlich den zulässigen Dichtewerten und Bauformen.

Bauparameter (Planung 1. und 2. Stufe)

§ 28 RO-StBauG zählt in einer ebenfalls nicht abschließenden Liste Parameter für die bauliche Entwicklung auf. Diese beispielhafte Auflistung entspricht im wesentlichen der Aufzählung nach § 7 Ziffer 3 BauNVO-TBS, wie z.B.

- Max. Grundflächenzahl (GRZ),
- Max. Geschossflächenzahl (GFZ),
- Begrünungskoeffizient
- Max. Werte für die Anzahl von Geschossen und/oder die Gebäudehöhe,
- Regelungslinien für die Bebauung (rote Linien)
- etc.

Dabei wird in Hauptbauparameter, die auch beim Generalplan der Flächennutzung³⁸² eingesetzt werden können, und weiteren Bauparametern, die bei der Bebauungsplanung den materiellen Festsetzungsinhalt bilden können, differenziert.

Sonstige wichtige Regelungen

Bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

§ 28 Nr. 6:

Wenn der Generalplan der Flächennutzung (noch) keine Rechtskraft hat bzw. sich in der Aufstellung befindet, kann die Zulässigkeit (für Bauvorhaben) nach unabhängigen rechtlichen Zonenplänen geregelt werden.

§ 28 Nr. 7:

Wenn überhaupt keine Pläne vorhanden sind, dann richtet sich die Zulässigkeit nach der Baunutzungsverordnung der Gemeinde.

Diese Regelungen bringen wichtige Konsequenzen mit sich.

Denn damit könnten nun endlich die völlig veralteten Generalpläne außer Kraft gesetzt und durch Zonenpläne bzw. Regelungen der BauNVO ersetzt werden. Der BauNVO käme dann eine vergleichbare Rolle, wie dem § 34 des deutschen BauGB, zu.

So regelt z.B. § 9 Nr. 3 BauNVO-TBS, dass bis zur Erarbeitung von Zonenplänen das betreffende Gebiet u.a. aufgrund seiner Struktur und Nutzung einer Zone zuzuordnen ist. Mit der Zuordnung gelten die in dieser Zone zulässigen Nutzungsarten und Hauptbauparameter. Damit wären bauplanungsrechtliche Grundlagen für die Vergabe von Baugenehmigungen geschaffen.

§ 31 Abweichungen:

Von den in der Baunutzungsverordnung festgesetzten Hauptbauparametern kann abgewichen werden, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen. Mögliche, damit verbundene negative Auswirkungen müssen durch bestimmte Maßnahmen ausgeglichen werden.

Diese für den begründeten Einzelfall geltende Ausnahmeregelung ist vor allem in Anbetracht mangelnder Erfahrungen und der mentalen Haltung der Georgier gegenüber Gesetzen gefährlich. Denn es bestehen kaum gefestigte Strukturen und Fachkompetenzen zur Ausübung eines objektiv begründbaren Ermessensspielraums seitens der Entscheidungsbehörden.

§ 33 Vorkaufsrecht:

Diese Vorschrift räumt den Gemeinden ein Vorkaufsrecht für Flächen ein, die für öffentliche bzw. der Allgemeinheit dienende Nutzungen benötigt werden.

³⁸² Durch die Festsetzung dieser Hauptbauparameter wird der Generalplan drittverbindlich (§ 29 Ziffer 1 RO-StBauG)

Da mit dem Übergang zur Marktwirtschaft die Bildung und der Begriff des (privaten) Eigentums³⁸³ verbunden ist, stellt diese Regelung eine wichtige Relativierung dar, um die Funktionsfähigkeit einer Gemeinde sicher zu stellen.

Eigentlich kommt diesem Vorkaufsrecht eher der Charakter eines Übertragungsanspruchs, den die Gemeinde gegenüber Grundstückseigentümern geltend machen kann, zu.

§ 34 Erschließung

Grundstücke, die baulich genutzt werden, müssen ordentlich erschlossen sein. Die Standards einer ordnungsgemäßen Erschließung werden in Normen bestimmt. Die Eigentümer haben sich an der Herstellung der Erschließungsanlagen zu beteiligen.

Diese inhaltlich magere Vorschrift spricht das ganze Spektrum der Erschließung (Herstellung, Erneuerung, Finanzierung) von Grundstücken als Voraussetzung für die Erteilung von Baugenehmigungen an. Hier besteht noch enormer Ergänzungsbedarf.

Wertung

Das vorliegende Gesetz ist der zweite Versuch den Städtebau und die Raumordnung zu regeln. Das Gesetz ist im Vergleich zu dem alten Gesetzesentwurf schlanker und übersichtlicher geworden.

Im Bereich der Regelungen über den Städtebau führen vor allem die Vielzahl von Begriffen, wie „Flächennutzungsplanung der Siedlungen“, „Generalplan der Flächennutzung“, „Bebauungsplanung“ bzw. „Regelungsplan der Bebauung“ sowie „Karte der rechtlichen Zonierung“ und „detaillierte Karte der rechtlichen Zonierung“ als rechtsverbindliche Teile der zwei Plandokumente zu Verständnis- und Abgrenzungsschwierigkeiten. Hier sollte zur Vermeidung von unnötigen Verschachtelungen unbedingt vereinfacht bzw. klargestellt werden.

Es wird empfohlen, auf beiden Planungsstufen begrifflich nur jeweils ein formelles Planungsinstrument zu definieren. Für die 1. Stufe der Planung, die das gesamte Gebiet umfasst, sollte der Begriff „Generalplan“³⁸⁴ nicht mehr verwendet werden. Dafür könnte z.B. die Karte der rechtlichen Zonierung (Zonenplan) in Richtung Flächennutzungsplan als einziges formelles Instrument auf dieser gesamtörtlichen Ebene entwickelt werden, zumal es den Begriff „Flächennutzungsplan bzw. Detailflächennutzungsplan“ auch während der Sowjetunion gab (vgl. dazu Punkt 2.1.1, Tab. 1).

Analog sollte für die zweite Stufe nur ein Begriff, wie z.B. Bebauungsplan eingeführt werden. Auch dieser Begriff ist aus der Vergangenheit bekannt, aber weit weniger ideologisch belegt, als der Generalplan.

Für diese beiden Planarten lassen sich sodann Anforderungen bezüglich der Inhalte und Verfahren eindeutiger festlegen. Die ganze Palette an informellen Plänen, wie z.B. Struktur-/Rahmenpläne, Detailpläne, Bebauungs- und Gestaltungsvorschläge – auch im Rahmen von städtebaulichen Wettbewerben –, die als Zwischenstufen bei der Erarbeitung der formellen Pläne sinnvoll sind, sollten gesetzlich nicht geregelt werden. Dies betrifft auch den Bereich der Planungsmethoden- und Planungsprinzipien, für die in einem Städtebaugesetz kein Raum ist.

Die Abgrenzung, aber auch das Zusammenspiel von informeller und formeller städtebaulicher Planung ist dabei unbedingt durch Schulung und Öffentlichkeitsarbeit klarzustellen und transparent zu vermitteln. Von ganz entscheidender Bedeutung ist, dass formelle Planungsinstrumente generell das Ziel haben Baurecht zu schaffen und stets

383 Vgl. dazu Artikel 170 des georgischen Zivilgesetzbuches (ZGB)

384 Vgl. dazu Punkt 2.11

das Ergebnis eines gesetzlich geregelten Planungsverfahrens (= Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange) sind. Die Durchführung dieser Planungsverfahren sind auch der Schlüssel zur Unterbindung von korrupten Handlungen, z.B. bei der Vergabe von Baugenehmigungen.

Informelle Planungs- und Projektkonzepte, die heutzutage vor allem von den Investoren vorgelegt werden, sind von der Stadt/Gemeinde auf ihre bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsgrundlage (Zonenplan, Bebauungsplan, Baunutzungsverordnung) zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang ist der Erlass von gemeindespezifischen Baunutzungsverordnungen, in denen vorrangig den Ortsverhältnissen angepasste Planinhalte festgelegt werden können, im Verhältnis zur Hauptbaunutzungsverordnung zu diskutieren. Denn es besteht voraussichtlich bei fast allen Gemeinden eine große Schwierigkeit gegenüber der Hauptbaunutzungsverordnung differenzierte Inhalte zu erstellen. Außer in der Hauptstadt und vielleicht noch in den Städten Kutaisi oder Batumi dürfte wohl keine Gemeinde in der Lage sein, diese Arbeit zu erfüllen. Dafür mangelt es an qualifiziertem Personal (fachlich und politisch) und den notwendigen Verwaltungsstrukturen. Hinzu kommt, dass es durch eine potentielle Individualisierung von bauplanungsrechtlichen Vorschriften zu einer Vielzahl von ungewollten Stilblüten im Städtebau führen kann.

Aus diesem Grund sollten in der Hauptbaunutzungsverordnung vor allem die elementaren Regelungen im Städtebau scharfkantige und substanzhaltige Vorgaben machen, auf die sich die Gemeinden stützen können bzw. die sie anwenden müssen. Es wird empfohlen die Ausgestaltungsspielräume mehr auf den gestalterisch-architektonischen Bereich (vgl. Gestaltungssatzungen in Deutschland) zur Berücksichtigung regionaltypischer Bauweisen zu legen.

Dabei kann durchaus in Kauf genommen werden, dass diese Hauptbaunutzungsverordnung für den Städtebau zu einem Fetisch wird, der sich als Schablone in den Grundzügen in allen Gemeinden wiederholt.

Trotz dieser festgestellten Schwächen stellt der Gesetzesentwurf eine sehr gute Basis dar. Seine Inhalte sollten zum jetzigen Zeitpunkt nicht weiter diskutiert werden, da es wichtiger ist überhaupt ein rechtskräftiges Gesetz zu haben, als permanent im Vakuum sitzend über ein perfektes Gesetz zu diskutieren. Seine Leistungsfähigkeit und Anwendungsfreundlichkeit wird die Praxis zeigen.

3.9 Fazit Teil B

Kommunale Planung

Städte - Dörfer

Mit dem Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung erhalten die Städte und Dörfer (Gemeindetypen 1-4) das Recht die städtebauliche Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen grundsätzlich in ihrer Gemeinde eigenverantwortlich zu betreiben (vgl. Artikel 7 und 13 GKS).

Bei allen Gemeinden – außer den kreisfreien Städten - kommt dem Bürgermeister i.V. mit dem Rat bei der Wahrnehmung dieser örtlichen Selbstverwaltungsaufgabe eine zentrale Bedeutung zu, da er u.a. persönlich für die Erstellung und Ausführung der Generalpläne für Siedlungen verantwortlich ist (Artikel 25). Er ist somit auch Initiator für die städtebauliche Planung.

Allerdings schränkt das gesetzlich nicht klar geregelte Mitspracherecht der Kreise die kommunale Planungshoheit ein. Hinzu kommt, dass grundsätzlich, aber insbesondere bei kleineren Gemeinden aufgrund einer Vielzahl von Faktoren (u.a. keine Tradition, fehlende Erfahrungen/Qualifikationen, keine Finanzausstattung, fehlende oder leistungsschwache Verwaltungsstruktur) die politischen Entscheidungsträger (vor allem Bürgermeister) die Aufgaben im Städtebau nicht wahrnehmen (können) und dies auch von der Kreisebene oft so gewollt wird.

So musste der Verfasser feststellen, dass bei dem ersten Ortstermin in der Stadt Signaghi (< 3.000 EW) der Bürgermeister nicht eingeladen wurde als es um einen neuen Generalplan für die Kleinstadt ging. Die gleiche Erfahrung wurde in der immerhin 12.000 EW zählenden Stadt Bolnisi (ca. 50 km südwestlich der Hauptstadt) gemacht. Der Bürgermeister fehlte, die Gespräche führte der Landrat und bei der Vorstellung von Vorschlägen über die Entwicklung eines Stadtquartiers³⁸⁵ war zusätzlich der Gouverneur anwesend.

Bei den kreisfreien Städten wirkt der Stadtvorstand, bestehend aus den Leitern der jeweiligen Verwaltungsabteilungen, mit (Artikel 23). Dies erhöht den Koordinierungsbedarf und es braucht mehr Zeit bis sich eine routinierte Zusammenarbeit eingestellt hat.

Hauptstadt Tbilisi

Planungsentscheidungen in der Stadt Tbilisi unterliegen nicht uneingeschränkt dem Prinzip der kommunalen Planungshoheit. Die Stadt kann alle (wichtigen) Angelegenheiten, so auch im Städtebau, nicht ohne den Staat regeln. Dabei müssen die Interessen beider Seiten nicht konträr sein, aber die Herstellung eines Einvernehmens ist zeitlich aufwendiger (hoher Koordinationsaufwand) und verzögert bzw. erschwert Umsetzungserfolge als sichtbares Zeichen der Fortbewegung. Besteht zwischen beiden Polen Dissens, so prägen Machtkämpfe und ein langandauerndes Tauziehen den Prozess. Die Stadt gerät in den Sog polarisierter machtpolitischer Strukturen.

Im Gegensatz zum Organgesetz spricht das Hauptstadtgesetz an keiner Stelle von dem für die Stadtentwicklung früher so bedeutsamen Generalplan. Der Begriff Generalplan taucht an keiner Stelle des Gesetzes auf. Vielmehr werden unterschiedliche Begriffe bei der Wahrnehmung von städtebaulichen Aufgaben verwendet, so z.B.

- genereller strategischer Entwicklungsplan,
- strategische Programme der Urbanistik und Baumaßnahmen oder
- allgemein perspektivischer Entwicklungsplan.

385 Im Sommer 2004 wurden von Studierenden der TU Kaiserslautern (Betreuung Herr Ziegler) sowie der TU der Stadt Tbilisi studentische Entwürfe über die Erneuerung eines historischen Quartiers erarbeitet. Im Oktober wurden die Ergebnisse in Bolnisi – unter Ausschluss der Bürger !!! – vorgestellt.

Diese Vielzahl an Begrifflichkeiten führt natürlich zu Verunsicherungen und unterschiedlichen Interpretationen bezüglich den mit diesen Plänen und Programmen verbundenen Inhalten. Das hat zur Folge, dass eindeutige Handlungsanweisungen an die Fachleute nicht erteilt werden können. Der Grund für das Fehlen einer klaren Terminologie liegt natürlich darin, dass der Städtebau in Georgien gesetzlich (Verfahren, Instrumente, Begriffe ...) erst im Juni 2005 durch das RO-StBauG verbindlich geregelt wurde. Daher steht die Aufgabe an, das Verhältnis und die Begriffe zwischen HG bzw. auch GKS und dem neuen RO-StBauG zu harmonisieren.

Dies betrifft z.B. die Aussagen zu den Zonenplänen und Regelungen für die Nutzung von Grund und Boden, deren Beratung und Verabschiedung nach Artikel 12 HG Aufgabe des Stadtrates ist.

Dabei bedarf es unbedingt einer Reduzierung, d.h. Vereinheitlichung von Begriffen für die formelle städtebauliche Planung.

Ein weiterer Punkt betrifft die Kommunikation. Hier scheint das richtige Zusammenspiel der wichtigsten Entscheidungsträger, nämlich auf Stadtebene dem Stadtrat mit dem Ratsvorsitzenden, dem Bürgermeister, dem Premier und auf Staatsebene dem für die städtebauliche Entwicklung zuständigen Ministerium (zur Zeit Wirtschaftsministerium) bis hin zum Präsidenten besonders bedeutsam, um sich geordnet nach vorne zu bewegen.

Städtebauliche Gesetzgebung und Instrumente

Die Beachtung des Privateigentums an städtischen Flächen bedingt eine neue Ethik der städtebaulichen Planung nach Inhalt und Verfahren. So stellte Herr Nemsadze³⁸⁶ bei seinem Vortrag bei der 2. deutsch – georgischen Städtebaukonferenz fest, dass es bei einem freien Immobilienmarkt unentbehrlich ist, allgemeine und dauerhafte Rechte von (Immobilien)Eigentümern festzulegen. Im Vordergrund dieser Rechte, die auch bei Eigentümerwechsel in Kraft bleiben, stehen das Ziel eines geordneten Städtebaus zum Wohl der Allgemeinheit und nicht allein die individuellen Ansprüche der Eigentümer.

Dazu muss die Behandlung von privaten und öffentlichen Interessen bei der Planung per Gesetz in geordnete Bahnen gebracht und nach Außen nachvollziehbar gestaltet werden. Das öffentliche Interesse besteht darin, eine geordnete und nachhaltige Stadtentwicklung durch die Festlegung eines Nutzungsrahmens für die Entwicklung von Flächen auf der Grundlage von demokratisch verfassten Gesetzen zu gewährleisten. An diesen Rahmen, bei deren Erstellung private und öffentliche Stellen gleichsam beteiligt werden, sind später alle aktiven Gestalter und Nutzer der Stadt gebunden. „Alle“ haben somit das Recht beteiligt zu werden und „Alle“ haben später auch die Pflicht sich an diesen festgesetzten Rahmen als verbindliche „Spielregeln“ für das Handeln, zu halten.

Da bislang das vorhandene Spektrum an durchaus leistungsfähigen Regeln in der Praxis aus verschiedenen Gründen (sozialistische Vergangenheit, wenig Bewusstsein/Interesse und keine Tradition) nicht zum Einsatz kommt, erscheint es wichtig, bei der Aufstellung solcher Regeln das Prinzip der Einfachheit und Klarheit zu beachten. Dies betrifft insbesondere die Harmonisierung von Begriffen. So fordert auch Nemsadze, dass die Vorschriften für die Nutzung und Bebauung einzelner Grundstücke im städtebaulichen Recht möglichst klar dargestellt werden sollen, um diesem Recht auch die gewünschte Nachhaltigkeit zu geben.

Ein erstes Instrument, einen ersten Weg in Richtung Etablierung städtebaulicher Regelungen sieht Herr Nemsadze in der sogenannten rechtlichen Zonierung, d.h. in der Ausweisung von unterschiedlichen Nutzungszonen, in denen neben der Hauptfunktion auch sonstige Parameter für die bauliche und sonstige Entwicklung der Grundstücke vorgegeben werden. Dieses Prinzip, das den rechtlichen Rahmen der Eigentümer bei der Nutzung und Entwicklung von Flächen und Immobilien garantiert, findet vom Grundsatz in allen

386 Unveröffentlichter Vortrag, der dem Verfasser in übersetzter Form vorliegt

marktwirtschaftlichen Ländern Anwendung und hat sich bewährt. Zitat Nemsadze: „Eben deshalb stellt die rechtliche Zonierung Ansatzimpuls und Schwerpunkt der Reform des sowjetischen städtebaulichen Systems dar“.

Eine weitere Feststellung, die aus westlicher Sicht eine Selbstverständlichkeit darstellt, ist die Forderung, dass solche Vorschriften über den Nutzungsrahmen von Grundstücken/Immobilien sich nicht nur auf neu geplante Gebiete beziehen dürfen, sondern auch auf den Bestand. Denn in der ehemaligen UdSSR galten normative Vorgaben für den Städtebau (u.a. GRZ und GFZ, vgl. Punkt 2.7) nur für den Bau neuer Siedlungen bzw. Siedlungsteile (Wohnkomplex etc.). Der staatliche Bestand, ganz gleich ob alt oder gerade neu geschaffen, war individuellen Veränderungen nicht zugänglich und musste daher nicht nachhaltig planerisch gesichert werden. Diese ständige Ausrichtung des Städtebaus an die Neuplanung (revolutionärer Städtebau), für die es methodische Grundlagen³⁸⁷ gab, war mit Sicherheit ein Grund, warum sich die UdSSR im evolutionären, d.h. bestandsorientierten Städtebau (Sanierung) so schwer tat. Denn für den bestandsorientierten Städtebau wurden zu keiner Zeit ausreichende und politisch anerkannte Methoden entwickelt.

Die gegenwärtig vorliegenden Vorschriften (BauNVO, Gesetz über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus), deren Praxistauglichkeit belegt wurde, sind grundsätzlich geeignet, um damit zu beginnen nach geordneten Prinzipien den Städtebau vom Sozialismus in die Marktwirtschaft zu führen. Die Anwendung/Umsetzung der Gesetze wird auch zur begrifflichen Verdichtung der formellen Instrumente, wie z.B. „Flächennutzungsplan“ und „Bebauungsplan“ als einzige, gesetzlich geregelte Planinstrumente des Städtebaus beitragen müssen.

Die Begriffsvielfalt, die zur Verwirrung und Missverständnissen führt, ist aufzuheben.

Insgesamt stellt das Jahr 2005 einen Wendepunkt dar. Die wichtigsten gesetzlichen Voraussetzungen sowie erste Instrumente in Form des Zonenplans für das Stadtzentrum von Tbilisi sind vorhanden. Eine neue Epoche im Städtebau scheint sich anzubahnen.

387 Eine objektive Bewertung belegt, dass diese Methoden zu völlig unmaßstäblichen urbanen Raumbildungen und Stadtstrukturen geführt haben

Kapitel 4: DIE BEDEUTUNG STÄDTEBAULICHER REGELUNGEN UND INSTRUMENTE

Dem Autor war es wichtig, zuerst die Hintergründe und Grundlagen für den Städtebau in Georgien zu vermitteln und erst nachfolgend die Maßstäbe und Bedingungen für den Städtebau im System der Marktwirtschaft anhand einer Auseinandersetzung mit der Geschichte sowie den Erfahrungen aus Westeuropa aufzuzeigen. Daher wird das Kapitel 4 methodisch dem Kapitel 3 nachgestellt, verbunden mit dem Vorteil, die Aussagen in Bezug auf die Situation in Georgien bereits relativieren und die Transformationsmöglichkeiten konkreter vorbereiten zu können.

A. Thesen für die städtebauliche Entwicklung

Die nachfolgenden Betrachtungen haben das Ziel in Form von Thesen die generelle Bedeutung von städtebaulichen Vorschriften hinsichtlich

- Planung und Bau hochentwickelter Städte,
- Einfluss gesellschaftlicher Bedürfnisse und Lebensstile auf den Städtebau sowie
- Konventionen zwischen Staat – Bürger bei der Bodennutzung

zu untersuchen.

Am Ende dieses Teils werden die zentralen Fragen bzw. Aufgaben für eine geordnete Stadtentwicklung selektiert und die gegenwärtigen Voraussetzungen zu deren Behandlung in Georgien eingeschätzt.

Dadurch kann auf kommunaler Ebene der zur Ausübung der Planungshoheit erforderliche Handlungsbedarf vorbereitet werden.

Das heutige Verständnis von Marktwirtschaft in Georgien wird über die freie und uneingeschränkte Entfaltung von privaten Investitionen und Aktivitäten definiert. Die dadurch wachsende Macht des Kapitals führt zu einer starken Vereinnahmung des Staates.³⁸⁸

4.1 Kapital diktirt den Städtebau in Georgien

Die unter den Sowjets, aber insbesondere seit der Unabhängigkeit abgelaufenen städtebaulichen Entwicklungen sowie die Schilderung der aktuellen Situation wurden in den vorangegangenen Kapiteln bereits hinreichend analysiert und offen gelegt, so dass zur Vermeidung einer Redundanz auf eine Wiederholung weitgehend verzichtet wird.

Es ist faktisch belegt, dass sich die Stadtentwicklung in Georgien von 1991 bis 2004 überwiegend als Zufallsprodukt aus der Addition und Befriedigung egozentrischer Bedürfnisse darstellt. Die Macht des Kapitals bestimmt ohne Rücksicht auf seine Verträglichkeit mit den übergeordneten gesellschaftlichen Interessen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, den Städtebau. Diese totale Ökonomisierung des Städtebaus verbaut den Städten nicht nur die Möglichkeit einer nachhaltigen Entwicklung, sondern gefährdet generell den Aufbau einer Demokratie im Land. An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass die Schlussakte bei der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio zur Verabschiedung der Agenda 21 stattfand, auch vom Land Georgien unterzeichnet wurde. In Kapitel 28 wird die Rolle der Kommunen bei der Erzielung einer „nachhaltigen zukunftsbeständigen Entwicklung“ herausgestellt, verbunden mit dem Auftrag der lokalen Umsetzung in den Kommunen (Lokale Agenda 21)³⁸⁹.

Wie kann nun diesem rücksichtslosen und kurzatmigen Profithandeln entgegengetreten

³⁸⁸ Zur Vereinnahmung des georgischen Staates, siehe Goziridse/Kandelaki in Diaspora, Öl und Rosen (Hrgs. Heinrich Böll Stiftung), S. 69 ff.

³⁸⁹ Lokale Agenda 21, Bauministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (ehemals), Heft Nr. 499 , S. 4

werden? Eigentlich kann nur der Staat den uneingeschränkten Mächten des Kapitals Einhalt gebieten. Wenn man aber bedenkt, dass nicht wenige, die diesen Staat verkörpern, direkt oder indirekt Teil des Kapitals sind, so wird die Schwierigkeit deutlich, diesen Kreislauf zu durchbrechen.

„Im Denken und Handeln der Ökonomie scheint staatliches Handeln oft unnötig bis kontraproduktiv“, so der SPD – Vorsitzende Müntefering in einer Rede zum Grundsatzprogramm der SPD im April 2005.³⁹⁰

Von Seiten des Kapitals besteht daher solange kein Interesse das Bauen in Städten und Gemeinden regeln zu müssen (zu wollen), solange sich Investitionen (in Immobilien) gewinnbringend vermarkten lassen. Ohne Regeln bestehen für den rigoros kapitalistischen „Städtebau“ maximale Freiheiten mit der Folge, dass ein Stadtorganismus kulturell-gestalterisch und ökologisch nicht weniger stark als im Kommunismus überformt wird. Die nachhaltige Organisation von geordneten Funktionsabläufen wird dadurch immer schwieriger. Diese Phänomene sind, vor allem in Verbindung mit einem raschen Wachstum in südamerikanischen, afrikanischen oder asiatischen Großstädten nicht unbekannt.

Die Voraussetzungen für eine umweltgerechte Stadtentwicklung liegt bei einer gesetzlich übertragenen Planungshoheit an die Kommunen vor allem in der Entschlossenheit der Stadträte und der Gemeindeverwaltung sowie der Bereitschaft aller lokal Verantwortlichen zusammen zu arbeiten.³⁹¹ Diese haben die Aufgaben die Bewirtschaftung von Grund und Boden zu steuern, in dem ein optimales Gleichgewicht zwischen allen Stadtfunktionen (z.B. Verkehr, bauliche Nutzung, Freiflächen, Gestaltung) auf Dauer gewährleistet wird. Gerade in einem pluralistischen System von Stadtakteuren können diese Aufgaben ohne die Aufstellung von „Spielregeln“ in Form von Vorgaben, verbindlichen Regeln und Handlungskonventionen unmöglich erfüllt werden. „Die öffentliche Kontrolle über die Liegenschaft ist eine Voraussetzung für die (geordnete) Stadtplanung“.³⁹²

390 Veröffentlicht in der Rheinpfalz-Zeitung vom 14. April 2005, Titelseite, Müntefering warnte vor der (in Deutschland) immer stärker werdenden Macht des Kapitals mit der Folge einer Gefährdung der Demokratie

391 Gauzin-Müller, S. 39

392 Gauzin-Müller, S. 40

4.2 These 1: Hochentwickelte Städte sind keine Zufallsprodukte, sondern Ergebnis planerischer Instanz und gesellschaftlicher Konventionen

In Form eines stark gestrafften Kurzkompendiums wird nachfolgend verdeutlicht, dass hoch entwickelte Städte – unabhängig von dem Gesellschaftssystem – grundsätzlich sorgsam geplant und wenn überhaupt, dann nur für relativ kurze Zeitphasen in ihrer Entwicklung mehr dem Zufall überlassen wurden. Diese von Chaos geprägten Interimsphasen, die z.B. in Europa zu Beginn der Industrialisierung (Ende 18. und Anfang 19. Jahrhundert) auftraten, waren letztendlich für alle Gesellschaftsschichten schmerzlich und führten zu der Erkenntnis, dass fundamentale Grundlagen eines geordneten Städtebaus auf verbindlichen Konventionen basieren. Wegen der enormen Bedeutung für die Diskussion von Perspektiven und Strategien des künftigen Städtebaus in Georgien wird die Auseinandersetzung über den „liberalen“ Städtebau zu Beginn des Industriealters in Europa etwas intensiver behandelt.

4.2.1 Überblick: Städtebau von der Antike bis zum Barock

Antike Stadt

Bereits die antike Stadt folgte einem strengen Planungssystem.

Beispiel: die griechische Stadt

Hippodamos von Milet (5. Jahrh. v. Chr.) gilt als Erfinder der „gleichmäßigen Aufteilung der Stadt“ in räumlicher (hippodamisches Rasterprinzip) und funktional-gestalterischer Sicht.

Es gab drei Funktionszonen:

- a) Kultur
- b) öffentliche Einrichtungen und
- c) Privateigentum

Diese Zonierung ist baulicher Ausdruck der Gesellschaftsordnung. Ihre Gestaltung basiert auf Bauprinzipien, die von der Allgemeinheit einheitlich aufgestellt und beachtet wurden.

Beispiel: die römische Stadt

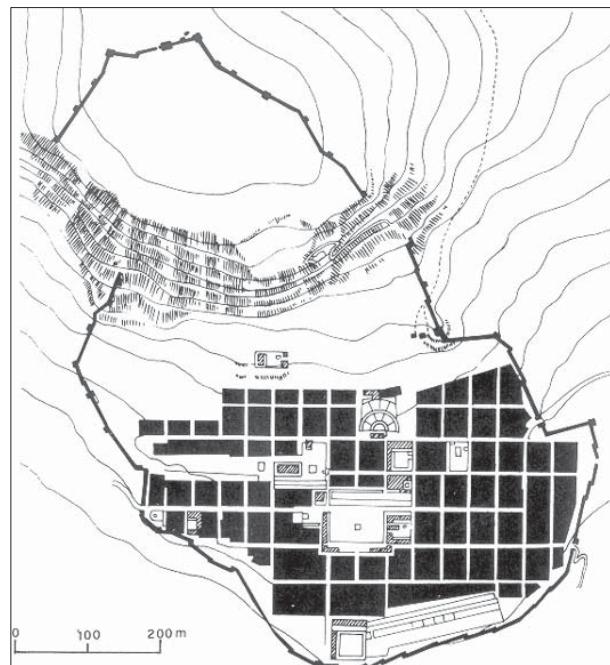


Abb. 25: Struktur der griechischen Stadt Priene (5. Jahrh. v. Chr.), Quelle: Benevolo, S. 148

Rom

Die Neustrukturierung der Stadt Rom (ab 64 n. Chr.) wurde nach systematischen Plänen durchgeführt (Bericht von Tacitus): Es wurden regelmäßige Häuserzeilen und breite Straßen angelegt, die Höhe der Häuser wurde beschränkt und Hofräume mussten frei gehalten werden.

Aber es gab auch Kritiker dieser Stadtentwicklung: Alte Strukturen (hohe Häuser und enge Straßen) seien besser gewesen, weil dadurch die Sonnenglut besser abgehalten wurde, jetzt

sei die Hitze in den Straßen und Häusern weit drückender.³⁹³

Stadtneugründungen (Castrum romanum)

Die Stadtneugründungen wurden oft nach dem Prinzip der „centuriato“ (= geradlinige, planmäßige Aufteilung von Boden, Fortführung und Standardisierung des Hippodamischen Systems) durchgeführt.

Gut zu erkennen ist das rechteckige alte Stadtzentrum, dem ein strenges Straßen- und Bausystem zugrund liegt.

Die Islamische Stadt

Die Struktur und der innere Aufbau der islamischen Stadt wird sehr stark durch die Religion, d.h. den Koran bestimmt.

Es ist schon erstaunlich, wie stark der Koran das gesellschaftliche (Familien)leben vorschreibt und somit indirekt Einfluss auf den Städtebau nimmt. Die aus dem Koran abgeleiteten Regeln reichten aus, um eine Gestaltung einer Stadt vorzugeben.

Aus dem Koran lassen sich folgende städtebauliche Prinzipien für die historische Stadt ableiten:³⁹⁴

- Beschränkung der sozialen Kontakte, daher grundsätzlich keine öffentlichen Platzräume in der Stadt und nur zwei Arten von öffentlichen Gebäuden (Moscheen und Bäder).
- Aufgabe der Regelmäßigkeit des (inneren) Stadtgrundrisses, da es keine Stadtverwaltung zur Durchsetzung von strengen Ordnungsprinzipien gab (organische Organisation durch Nachbarschaften)
- Betonung des privaten Charakters des Familienlebens, daher Geschlossenheit der Wohnhäuser zur Straße
- Überwiegend eingeschossige Bebauung (Vorschrift Islam)
- Straßen nur sieben Fuß breit (nach Regel von Mohamed), in denen auch die Händler saßen (meist in überdachten Gassen)
- Gliederung der Stadt in Bezirke/Stadtteile nach ethnischen und religiösen Gruppen
- Befestigung der Stadt nach eigenen Regeln (z.B. äußeres und inneres Stadttor mit dazwischen liegendem Platz als meist einziger öffentlicher Versammlungsraum)

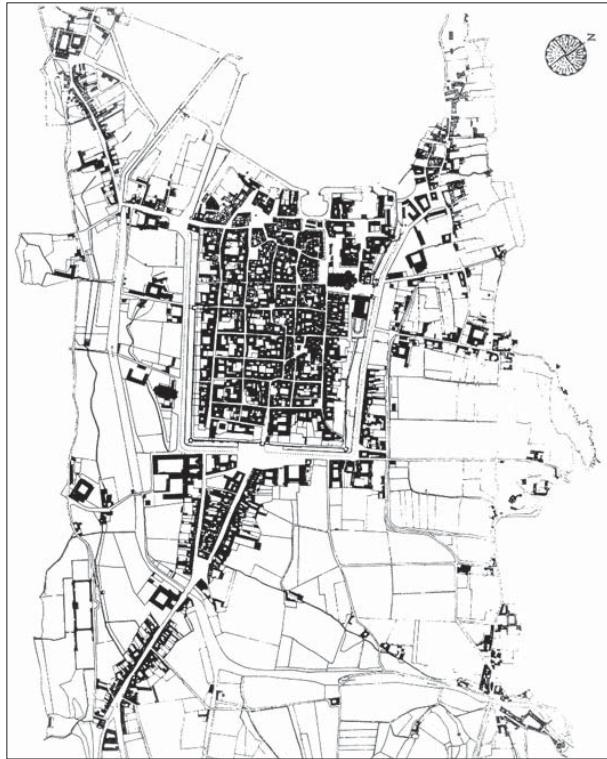


Abb. 26: Stadtgrundriss Como (Italien),
Quelle: Benevolo, S. 260

Grundordnung für die bauliche und sonstige

393 Benevolo, S. 182 - 183

394 Benevolo, S. 293 ff.

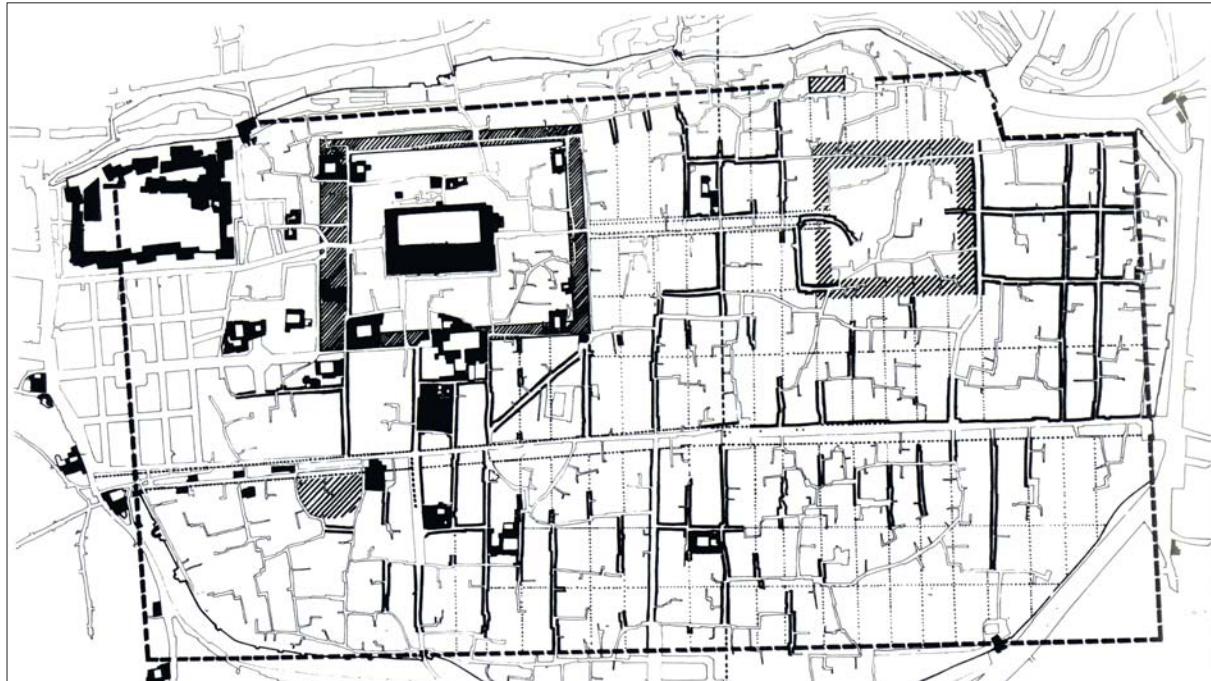


Abb. 27: Struktur der islamischen Stadt Damaskus auf ehemals hippodamischen Grundriss,
Quelle: Benevolo, S. 292

Die eigentliche Bebauung der Grundstücke (Größe, Form der Häuser, Eingänge zur Straße) wird im Einvernehmen mit den Nachbarn festgelegt. Innerhalb einer sogenannten Nachbarschaftsgasse entscheiden die Anwohner was und wie in dieser Gasse gebaut werden darf nach dem religiösen Gebot: „Schade deinem Nachbarn nicht“.³⁹⁵ Der Hauptschließungsstrang (keine Durchgangsstraße) war Eigentum aller Bürger der Stadt.

Die bauliche und sonstige Organisation der islamischen Stadt basierte auf einer durch die Religion vorgegebenen Gesellschaftsordnung, die alle Lebensbereiche durchdringt. Öffentliche Baugesetze waren daher entbehrlich.

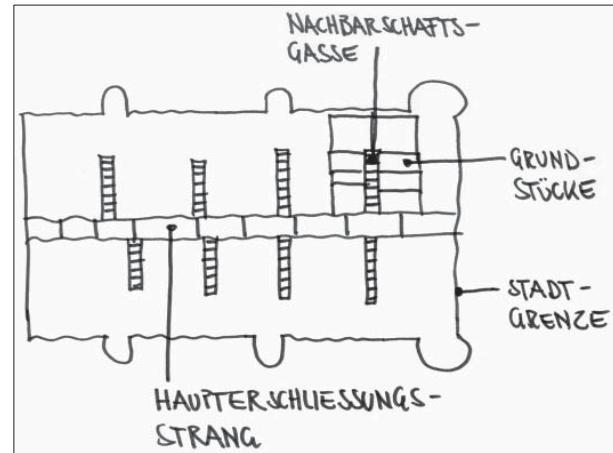


Abb. 28: Grundaufbau der islamischen Stadt,
Quelle: eigene Darstellung

Mittelalterliche Stadt

Die Mittelalterliche Stadt entstand oft auf den Resten der antiken Stadt, hatte aber eine andere bauliche Gestaltung und andere Formen des sozialen Zusammenlebens als die antike oder islamische Stadt.

Die mittelalterliche, meist organisch organisierte Stadt war geprägt durch ein lebendiges System von öffentlichen Straßen, Plätzen, Gebäuden und privaten, oft vom öffentlichen Raum nicht streng abgegrenzten Bereichen. Das Gleichgewicht zwischen beiden Bereichen entstand als Kompromiss zwischen öffentlichen Gesetzen und privaten Interessen. So waren in kommunalen Verordnungen äußerst genaue Regelungen bezüglich der Nutzung bzw. Inanspruchnahme der öffentlichen und privaten Bereiche geregelt. Eine gewisse

³⁹⁵ Aus dem Dissertationsvortrag von Herrn M. Hanke mit dem Titel „Quaria:t Sadu:s , Prinzipien der Planung und Gestaltung einer Ortschaft in Zentralarabien“, am 26. Februar 2004 an der TU KL, Fachrichtung Architektur

architektonische Einheitlichkeit wurde lediglich durch ein allgemein verbreitetes Stilgefühl, nicht durch strenge Bauvorschriften, garantiert.

Beispielhafte Regeln in der mittelalterlichen Stadt:³⁹⁶

- Strenge Organisation/Einteilung des Raumes innerhalb der Stadt (Stadtmauer gab Grenzen vor)
- Hohe Baudichte innerhalb der durch Stadtmauer begrenzten Stadt
- Im Zentrum höhere (öffentliche) Gebäude (Dominanten zur Bildung einer Stadtsilhouette)
- Durchgängiges System von öffentlichen Straßen- und Platzräumen, die nicht bebaut werden dürfen
- Einheitliche Fassadengestaltung durch Verwendung einheitlicher Formen und Materialien (allgemein verbreitetes Stilgefühl)
- Beachtung Nachbarbebauung als Bauvorgabe (Nachbarschutz)



Abb. 29 und 30: Luftbild und Grundriss der Stadt Nördlingen (Deutschland). Quelle: Städtebauförderung in Bayern Nr. 1, Sanierung von Städten und Dörfern – Beispiel Nördlingen, herausgegeben Bay. Staatsministerium des Innern Oberste Baubehörde 1988, S.8-9

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Struktur der mittelalterlichen, europäischen Stadt durch die klare Festlegung von öffentlichen und privaten Funktionsbereichen festgelegt war. Die öffentlichen Bereiche waren für private Nutzungszwecke auf Erdgeschossniveau tabu (vgl. Hausvorsprünge ab Obergeschoss). Die räumliche Enge innerhalb der Stadtmauer war maßgebend für die dichte, direkt an den öffentlichen Raum angrenzende private Bebauung. Art und Maß dieser Bebauung waren nicht durch Bauordnungen festgelegt. Die Ausbildung einer weitgehend homogenen dritten Dimension war das Ergebnis eines einheitlichen Stilgefühls und der Gesellschaftsordnung (höhere Gebäude für Wohlhabende im Zentrum, kleine Gebäude für Ärmere am Stadtrand).

In Georgien ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einmal die Aufteilung der Stadt in öffentliches (= kommunales) und privates Eigentum geregelt. Der dazu vorbereitete Gesetzesentwurf ist nicht verabschiedet.³⁹⁷

Renaissancestadt

Während der Renaissance wurde die mittelalterliche Stadt äußerlich nicht verändert. Denn die Phase des Bevölkerungswachstums und der Kolonialisierung des europäischen Kontinents

396 Vgl. dazu Benevolo, S. 352 ff.

397 Näheres dazu siehe Punkt 3.6.6

war gegen Mitte des 14. Jahrhunderts weitgehend abgeschlossen, so dass wenig Bedarf für große Stadterweiterungen oder Neugründungen bestand.

Die Veränderungen beschränkten sich auf einzelne Bauwerke und der neue Stadttypus (Festungsstadt) bleibt bis auf ganz wenige Ausnahmen oft ein theoretisches Modell.³⁹⁸

Barockstadt

Während des Barocks wurde die mittelalterliche Stadt durch absolutistische Herrscher (Könige, Fürsten) nach strengen Plänen und Vorgabe umgebaut oder vollständig neu erbaut. Grundideen waren:

- Anlage von geradlinigen Achsen zur Vernetzung von dominanten Bauten
- Zentrierung der Stadt um Anlagen der Herrscher

Neugründungen

Bespiel Versailles (Frankreich)

Versailles ist als streng geordnete Barockstadt ab 1671 unter Ludwig XIV am Standort eines kleinen Dorfes neu entstanden.

Bauwillige erhielten Bauplätze geschenkt, dafür waren Höhe, Breite, Anzahl der Geschosse, Farbe und Material der Gebäude streng vorgegeben.³⁹⁹

Beispiel Karlsruhe (Deutschland)

Karlsruhe entstand unter dem Markgraf von Baden ab 1715 als neue Stadt. Es gab genaue Bauvorgaben für die Funktion und die Gestaltung.

Funktion: z.B. innerhalb des ersten Zirkels waren nur Häuser für Adel und Verwaltungen zulässig.

Gestalt: Die Vorschriften für die Baugestaltung waren genau vorgeschrieben, max. zwei Geschosse. Mansarddach und rotverputztes Fachwerk.⁴⁰⁰

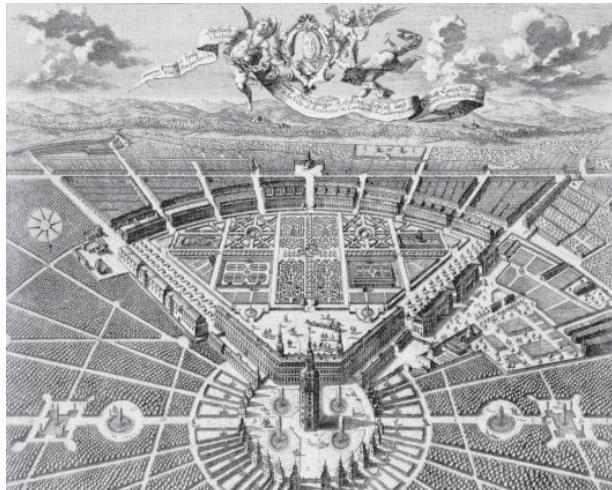


Abb. 31: Schema der Stadt Karlsruhe von 1739,

Quelle: Hansmann, S. 244

Stadtumbau

Beispiel Dresden (Deutschland)

Dresden wurde als bestehende Stadt – wie viele andere Städte⁴⁰¹ auch – lediglich barockisiert. So gab es z.B. Bauvorschriften für die bauliche Weiterentwicklung des Altmark - Platzes.

Zulässig waren dort min. 3 und max. 5 Geschosse, die Höhe der Stockwerke sowie Material und Farbe der Fassaden waren festgelegt. Die Bauvorschriften wurden somit nicht absolut, sondern als



Abb. 32: Prinzipien der Bebauung - Beispiel Altmark - Platz in Dresden, Quelle: Hansmann, S. 248-249

398 Vgl. Benevolo, S. 543 ff.

399 Hansmann, S. 243

400 Hansmann, S. 243

401 Z.B. in Rom: Ausbildung eines übergreifenden Systems von Platzräumen und Straßen zur Vernetzung von Kirchen

enge Bandbreite zur Vermeidung von Monotonie und Gleichmacherei festgelegt. Damit verbunden war das Ziel ein gutes Gleichgewicht zwischen Baufreiheit und Bauvorgaben zu schaffen. „Dieses rechte Maß von Freiheit und Bindung war es, das die Leistungen in diesem Jahrhundert (ca. 1700 – 1750) bewirkte“.⁴⁰²

4.2.2 Neuzeitliche Städte

Stadtentwicklung während der Industrialisierungsphase (ab Mitte/Ende des 18. Jahrhunderts)

Die rasant fortschreitende Industrialisierung hat z.B. in Großbritannien ab etwa 1760, in Deutschland erst ab 1850 die Städte in einem bis dahin unbekannten Maß und einer atemberaubenden Geschwindigkeit verändert. Die Städte verließen ihre historisch kompakten Formen und begannen sich flächig auszudehnen und somit aufzulösen.

Chaos als Folge einer liberalen Stadtentwicklung

Mit der Industrialisierung und den gesellschaftlichen Veränderungen (Erstarkung des Bürgertums, Etablierung des privaten Unternehmertums) veränderte sich zunächst auch das politische Denken. Die traditionellen Formen der öffentlichen Kontrolle über die bauliche Gestaltung durch einheitliche Stadtplanung und strengen Bauvorschriften wurden als Relikte einer vergangenen Zeit angesehen, zumal man der Meinung war, die offensichtlichen Umweltfolgen, die durch das rasche Wachstum der Industrie in den Städten verursacht wurde, durch „gute Planung“ kompensieren zu können.

Die Liberalisierung des Marktes – auch im Bereich der Stadtplanung und des Bauwesens – wurden politisch gedeckt. So empfahl der englische Ökonom Adam Smith⁴⁰³ der englischen Regierung den öffentlichen Grund und Boden zu verkaufen und mit dem Erlös Schulden⁴⁰⁴ zu bezahlen. Dazu wortwörtlich in Benevolo⁴⁰⁵: „*Die Vorschläge der Ökonomen wurden von den herrschenden Schichten (Grundbesitzer, Unternehmer) nur allzu gerne aufgegriffen, weil sie ein Interesse daran hatten, dass die Freiheit des privaten Unternehmers auch im Immobilienbereich galt, um so die chaotischen Verhältnisse in den Städten zu ihrem Vorteil ausnutzen zu können, ohne für die daraus resultierenden Folgen aufkommen zu müssen. Aber einige materielle Auswirkungen dieser unkontrollierten Stadtentwicklung (Verkehrschaos, Gesundheitsgefährdung, Hässlichkeit) ließen das Leben der unteren Klassen immer unerträglicher werden und bedrohten von einem bestimmten Punkt an auch die Lebensbedingungen der übrigen Bevölkerung. Deshalb setzten sich die aufgeklärten Vertreter der herrschenden Klasse und Vertreter der unteren Klasse (die Radikalen und die Sozialisten) für neue Formen öffentlicher Eingriffe ein.*“

Die „liberale“ Stadt war das Ergebnis einer Vielzahl von sich überlagernden privater und öffentlicher Initiativen, die weder umfassend geplant, noch aufeinander und untereinander koordiniert waren. Man war davon überzeugt, dass die unternehmerische Freiheit des Einzelnen eine unabdingbare Grundvoraussetzung zur Entwicklung einer kapitalistischen Industriegesellschaft sei. Aber die Geschichte hat gezeigt, dass sich diese Haltung zu dieser Zeit als untauglich erwies, um die mit dem wirtschaftlichen Aufschwung verbundenen Veränderungen im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus in geordnete Bahnen zu lenken.⁴⁰⁶

402 Zitat von F. Löffler in „Das alte Dresden, Geschichte seiner Bauten“, Dresden 1956, S. 98, veröffentlicht in Hansmann, Baukunst im Barock, S. 251

403 Adam Smith lebte von 1723 – 1790 in England und gilt als Begründer der Volkswirtschaftslehre

404 Schulden häuften sich in den Städten durch den rein öffentlich finanzierten Bau von Infrastruktur an

405 Benevolo, S. 782 - 783

406 Benevolo, S. 803

Parallelen zur Entwicklung in Georgien

Die Schilderungen über die Ergebnisse einer „liberalen“ Stadtentwicklung weisen in Bezug auf die Anarchie im Städtebau gewisse Gemeinsamkeiten mit der jüngeren Entwicklung in Georgien auf.

Die Sowjetunion als ehemals absoluter staatlicher Herrscher über den Städtebau wurde durch die herrschende Klasse des Kapitals ersetzt. Dieses Kapital diktiert ausschließlich nach dem Prinzip der privaten Gewinnmaximierung den Städtebau.

Aber die damaligen Rahmenbedingungen bei der Umbruchphase zwischen der Barockstadt (Absolutismus) und dem Beginn der durch Industrialisierung mit Marktwirtschaft geprägten neuzeitlichen Stadt (Aufklärung) zeigen auch deutliche Unterschiede. Denn der Städtebau in Georgien war seit 1991 durch Deindustrialisierung, Stillstand und Schrumpfung gekennzeichnet. Die ausschließlich privaten Maßnahmen im Städtebau bezogen und beziehen sich in den Aktivzonen punktuell auf innere Stadtveränderungen zur Entwicklung von Handel und Dienstleistungen sowie Wohnungsbau für höhere Gesellschaftsschichten, während sich in anderen Stadtbereichen sowie ganzen Städten und Dörfern Verwahrlosung und soziale Verelendung breit macht. Auch beschränken sich die negativen Auswirkungen z.B. in der Hauptstadt Tbilisi auf wachsende Verkehrsprobleme, Vernachlässigung der Pflege des öffentlichen Raums und der öffentlichen Infrastruktur sowie eine ästhetisch-gestalterische Überformung der Stadt. Diese Faktoren schränken nicht wirklich die Lebensqualität wohlhabender Personen ein, zumal im Zuge der Globalisierung und extremen Mobilität eine vollständige räumliche Entkopplung zwischen dem Ort der Investition und dem Ort des Lebensmittelpunkts möglich ist. Die „Fabrikantenvilla“ neben der Fabrik gibt es nicht mehr.

Man darf gespannt sein, ob die künftige Stadtentwicklung in Georgien nachhaltig in geordnete Bahnen gebracht werden kann, d.h. Chancen bestehen, dass sich das Land gesellschaftlich zusammenfindet und einen Weg zum „postliberalen“ Städtebau findet, der die Erfahrungen der anschließend beschriebenen historischen Entwicklung sich zu Nutze macht.



Bild 117: Verkehrschaos am Matiaschwiliplatz - Tbilisi, 2004

Vom „liberalen“ zum „postliberalen“ Städtebau

Die Folgen eines liberal – individuellen Städtebaus waren schlimme stadtphysiognomische Missstände, die u.a. durch Elendsviertel mit miserablen Wohnverhältnissen (hohe Baudichte, ungeordnete Bebauung) gekennzeichnet waren⁴⁰⁷. Allmählich gewann man die Einsicht, dass die wenigen, das einzelne Objekt betreffende Baubestimmungen, die z.T. auch unterschiedlich sowie nicht genau festgelegt waren, für die umfassende Steuerung der stark quantitativen Stadtentwicklung nicht ausreichten. Denn bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts umfasste das öffentliche Baurecht ausschließlich den Bereich des Baupolizeirechts, also die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an zu errichtende oder bereits bestehende Einzelbauwerke. Regelungen an die Nutzung des Grund und Bodens besaßen im früheren Baupolizeirecht nur eine nachgeordnete Bedeutung⁴⁰⁸.

407 Vgl. hierzu Reinborn, S. 21 - 28

408 Vgl. hierzu: Söfker in BauGB 36. Auflage (2004), Einführung, Seite X

Die Politik der linken und liberalen Regierungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bekam mit der Revolution von 1848 ein Ende gesetzt. Die neue (europäische) Rechte⁴⁰⁹ rückte vom Prinzip der absoluten Nichteinmischung des Staates in die einzelnen gesellschaftlichen Bereiche ab. Die herrschende Klasse (Bourgeoisie) entwarf ein neues Modell der Stadtplanung, in dem die Interessen der verschiedenen Gruppen (Unternehmer, Grundbesitzer und Arbeiter) zu einem Ausgleich gebracht wurden. Die absolute unternehmerische Freiheit wurde durch Eingriffe der staatlichen Verwaltungsorgane, die Bauvorschriften erließ, eingeschränkt. Innerhalb dieses Rahmens hatte der Bauherr aber weiterhin völlige Baufreiheit.⁴¹⁰

Die ersten Prinzipien der „post-liberalen“ Stadtplanung waren⁴¹¹:

- Genaue Festlegung der räumlichen Grenzen zwischen privater und öffentlicher Verfügungsgewalt von Grundstücken und Anerkennung der daraus resultierenden jeweiligen Verfügungsgewalt. Dabei verfügte die öffentliche Verwaltung über all die Flächen, die für die Organisation der städtischen Infrastruktur (Straßen, Plätze, Grünflächen) benötigt wurden. Alle sonstigen Flächen unterlagen dem freien Markt. Interessant ist, dass zu dieser Zeit die Kosten für die Herstellung der Infrastruktur allein von der öffentlichen Verwaltung getragen wurden. Dies führte dazu, dass die Städte ständig hohe Defizite hatten und die Privaten die Gewinne durch die Wertsteigerung ihrer als Bauland erschlossenen Grundstücke vollständig einsteckten.⁴¹²
- Festlegung von Straßenfronten durch Grenzlinien zur Abgrenzung von öffentlichen und privaten Bereichen als Hauptdeterminanten der Stadtstruktur. Dabei wurden zwei Bauweisen unterschieden:
 - a) die geschlossene, straßenbegrenzende Bebauung im Stadtkern und
 - b) die offene, zurückgesetzte Villenbebauung am Stadtrand.
- Grundstücksnutzung durch die Besitzer im Rahmen der von der öffentlichen Verwaltung erlassenen Bauvorschriften. In diesen Bauvorschriften wurden vorrangig Höhe und Tiefe der Bebauung festgelegt.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts wurden auch in Deutschland die Rechtsgrundlagen für das Baupolizeirecht verbessert und erste städtebauliche Regelungen mit Bodenrechtsbezug zum Ausgleich von öffentlichen und privaten Interessen geschaffen.

Der Erlass von Bauordnungen hatte das Ziel gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu gewährleisten.

Die Stadt Berlin erließ im Jahr 1853 eine Bau-Polizeiordnung, in der die Bauvorschriften vereinheitlicht und präzisiert

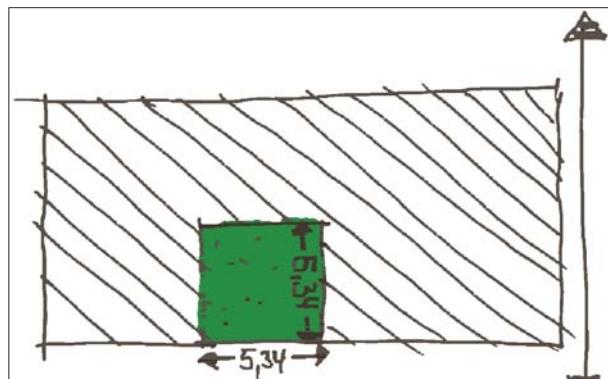


Abb. 33: § 27 Auf jedem Grundstück ist ein Hofraum von min. 5,34 x 5,34 Meter freizuhalten

409 Z.B. In Frankreich durch Napoleon III, in Deutschland durch Bismarck und in England durch Disraeli (Führer der Neokonservativen)

410 Benevolo, S. 813

411 Reinborn, S. 26 und Benevolo S. 813 - 814

412 Eine vergleichbare Situation besteht in Georgien. Es gibt weder Regelungen über die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Erschließung noch über eine Kostenbeteiligung von Grundstücksbesitzern an der Erschließung

sowie ein Bodenrechtsbezug (hier: baulicher Ausnutzungsgrad des Grundstücks) eingeführt wurde (Auszug aus der Berliner Bauordnung von 1853, siehe Abbildungen 33 und 34).

Mit den sogenannten Fluchliniengesetzen (Badisches und preußisches Fluchliniengesetz von 1868 und 1875) begann z.B. in den deutschen Staaten die Entwicklung eines städtebaulichen Rechtsinstrumentariums, das ständig verbessert und ab Anfang des 20. Jahrhunderts um Vorschriften ergänzt wurde, die auch dem Vollzug der Planung (Bodenordnung, Erschließung und Enteignung im öffentlichen Interesse) dienten. Aus dem ursprünglichen Baupolizeirecht hatte sich eine eigenständige Materie entwickelt, die an die Bodennutzung anknüpfte und Regelungen über die städtebauliche Planung sowie ihrer Sicherung und Durchführung zum Gegenstand hatte. Dank der ständigen Verbesserung des städtebaulichen Regelinstrumentariums, dem es zunehmend gelang die einzelnen Fachaspekte (technische, gestalterische, gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Anforderungen) zusammenzuführen, konnten die Städte rationell geplant und die für eine geordnete Umsetzung notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. So wurden in den Grundsätzen des Städtebaus aus dem Jahr 1906 folgende wichtige Festlegungen für die Planung und Umsetzung formuliert⁴¹³.

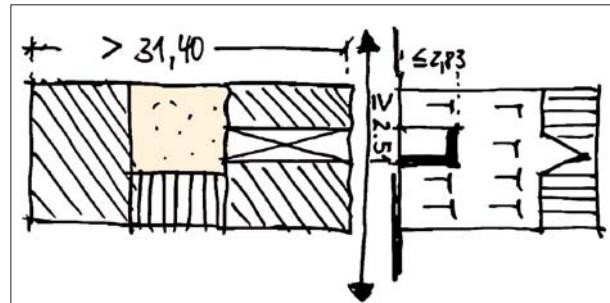


Abb. 34: § 31 Für Hintergebäude mit mehr als 31,40 Meter Tiefe sind Durchfahrten in den Vordergebäuden von mind. 2,51 Meter Breite und min. 2,83 Meter Höhe zu errichten

Baudichte - Bauweise

Die Baudichte in waagrechter und senkrechter Richtung, d.h. wie eng und wie hoch gebaut werden darf, muss nicht nur aus hygienischen Gründen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen gesetzlich beschränkt werden. Die hierzu dienenden Vorschriften sind in einem größeren Stadtplan abzustufen und zwar nach Bezirken, kleineren Flächenteilen oder nach Straßenstrecken. Die unterschiedlichen Baustufen sind teils auf Grund der bestehenden Bodenwerte und teils mit Rücksicht auf die erwünschte Bauweise zu wählen.

Anmerkung: Mit dieser Formulierung wird der Ausgleich zwischen den Interessen der Investoren und den städtebaulich-gestalterischen Belangen postuliert.

Sozialbindung des privaten Eigentums

Das Enteignungsrecht der Gemeinde ist auf allen Privatbesitz zu erstrecken, welchen der Städtebau im öffentlichen Interesse erfordert. Ebenso darf die zwangsweise Umlegung von unbebauten Grundstücken, deren die geplante Bebauung erschwert, angeordnet werden.

Anmerkung: Die Forderungen dienten dem Vollzug von städtebaulichen Planungen und stellten insbesondere das Privateigentum unter den Vorbehalt der Sozialbindung. Das Privateigentum war grundsätzlich geschützt, durfte aber zum Wohl der Allgemeinheit für die Allgemeinheit herangezogen werden. Ein Prinzip, das sich bis heute bewährt hat.⁴¹⁴

Kostendeckung gemeindlicher Investitionen

Die Kosten für den Erwerb und die Herstellung neuer Straßen inkl. der Kosten für die Entwässerung haben die dadurch erschlossenen Grundstückseigentümer anteilig zu tragen. Die Gemeinde kann einen Teil der zu erstattenden Kosten nachlassen.

413 Auszug aus „Grundsätze des Städtebaus 1906, aufgestellt von Prof. R. Baumeister (Karlsruhe) anlässlich einer Versammlung des Verbandes Deutscher Architekten- und Ingenieur-Vereine in Mannheim 1906, veröffentlicht in Reinborn, S. 67“

414 Nach Artikel 170 des georgischen Zivilgesetzbuches (ZGB) unterliegt das Privateigentum ebenfalls (öffentlichen) Schranken

Anmerkung: Die Finanzierung von Straßen und technischer Infrastruktur durch die davon begünstigten Grundstücksanlieger ist ein anerkanntes und gerechtes Prinzip der Marktwirtschaft und gesetzlich geregelt.⁴¹⁵

Mit Hilfe dieses städtebaulichen Instrumentariums konnte die Planung der Städte und die Verwirklichung der Maßnahmen bei den großen Stadterweiterungen und behutsamen bis radikalen Umgestaltungen bestehender Stadtzentren in geordnete Bahnen gelenkt werden. Es war der Beginn der planmäßigen Gliederung der Baugebiete nach Art und Maß der baulichen Nutzung.

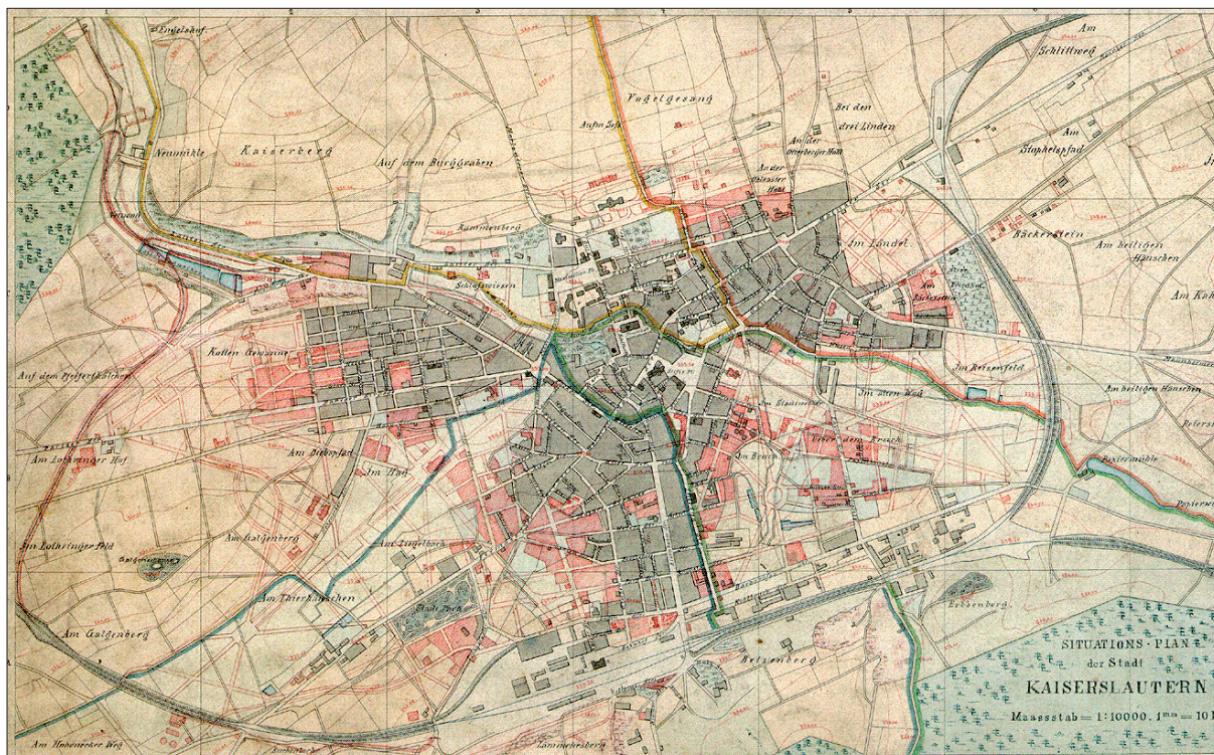
Stadterweiterungsplan Kaiserslautern:

In Schwarz sind die bestehenden Quartiere, in Rot die geplanten bzw. in der Realisierung befindlichen Baufelder dargestellt. Zu erkennen ist auch die weitere Organisation des Straßennetzes als Grundlage für das weitere Stadtwachstum. Eine Schwelle für die Grenzen des Siedlungswachstums stellte damals die Trasse der Eisenbahn dar, die die Stadt an drei Seiten umschloss.

Dieses Städtebaurecht – in Deutschland heute auch als Bauplanungsrecht bezeichnet – ist dem Baupolizeirecht – in Deutschland Bauordnungsrecht genannt – übergeordnet.

Das Städtebaurecht regelt, ob Grund und Boden für die bauliche Nutzung überhaupt in Anspruch genommen werden darf und legt den dreidimensionalen Rahmen für die Bebauung fest. Mit diesem Instrument kann die Organisation des öffentlichen (Straßen, Plätze) und privaten (Bebauung der Grundstücke) Raums gesteuert werden.

Das Bauordnungsrecht bestimmt hauptsächlich die bautechnischen und baukonstruktiven Anforderungen sowie das konkrete Baugenehmigungsverfahren.



Karte 38: Stadterweiterungsplan der Stadt Kaiserslautern von 1894, Quelle: Scan aus dem Jahreskalender 1994 der Sparkasse Kaiserslautern, „Historische Pläne und Karten“

⁴¹⁵ Vgl. dazu §§ 123 ff. des deutschen Baugesetzbuches (BauGB)

4.3 These 2: Gesellschaftssysteme und Lebensstile prägen und verändern das Bild der Städte und Gemeinden

4.3.1 Wechselwirkungen Lebensstil und Städtebau

Als ein Ergebnis der These 1 kann die unmittelbare Abhängigkeit zwischen der Entwicklung von Stadt und Gesellschaftssystem abgeleitet werden. Wie stark der Einfluss der Gesellschaft auf den Städtebau gerade in einer liberalen Gesellschaftsordnung ist, beschreibt passend Reinborn:⁴¹⁶

„Ein wenig beachtetes Phänomen bei der Stadtentwicklung ist die Überschätzung der Planbarkeit der Stadt.ein großer Teil der Stadt entzieht sich einer wirklichen Planung..... Städtebau ist ein Vermittlungsprozess zwischen Einzel- und Allgemeininteressen zur Verhinderung der schlimmsten Auswüchse.“

In diesem Zusammenhang steht auch die Wechselwirkung zwischen Siedlungsentwicklung und Bodenfrage. Daher stellte Alexander Mitscherlich⁴¹⁷ 1965, zu einem Zeitpunkt als ein großer Bedarf an Flächen für die Stadtentwicklung bestand, hinsichtlich der (allgemeinen) Verfügbarkeit von Grund und Boden folgendes fest: „Eine freiheitliche Städteplanung ist so lange unmöglich, als es kein Bewusstsein ihrer wahren Hemmnisse in der Bevölkerung gibt.....In diesem Tabu von der Heiligkeit des Besitzes, besonders des Grundbesitzesstecken nicht zu unterschätzende emotionale Kräfte. Vorerst wird es der Baufachmann nicht anpacken, weil er gegen den Egoismus der Besitzenden machtlos ist. Der Politiker wird es noch weniger tun, weil er sich davon keine Stimmen verspricht, wohl aber die Verketzerung: Du Kommunist! fürchtet. Also kann erst eine genau bezeichnete Unzufriedenheit der ausgebeuteten Besiedler der Städte eine Änderung erzwingen.“

Aber auch die Planbarkeit und plangerechte Entwicklung einer Stadt im Sozialismus war trotz staatlicher Alleinbestimmung über die Verwendung von Grund und Boden nicht möglich und mit ungleich größeren Unzulänglichkeiten behaftet. Eine Ursache dafür scheint neben den bekannten wirtschaftlichen Fehlkalkulationen und Unfähigkeiten bei der Organisation die vollständige Entmündigung der Bürger bei Stadtentwicklungsfragen gewesen zu sein.

Das Ziel dieser Auseinandersetzung mit den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen als Determinanten für die Bildung des „Körpers“ einer Stadt ist gerade vor dem Wandel des Gesellschaftssystems in Georgien in Richtung Demokratie mit Marktwirtschaft und somit einer Annäherung an westliche Staatsformen von großer Bedeutung.

Das heutige Gesicht der georgischen Städte und Gemeinden ist – außer in der Hauptstadt Tbilisi und sonstigen Aktivzonen, wo Überformungen im größeren Umfang im Gange sind – noch das Ergebnis eines vergangenen Systems.

Die Struktur der Gemeinden im Westen sind Ausdruck einer festen gesellschaftlichen Entwicklungslinie, insbesondere der letzten 60 Jahre.

In Georgien stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage der künftigen Einflussnahme der Gesellschaft (Politik und Bürger) auf die Form der Siedlungen und die Frage nach geeigneten Rahmenbedingungen, um bekannte und vorhersehbare Bedürfnisse/Forderungen der Bürgerschaft durch Planung zu steuern.

Zur Klärung dieses Punktes sollen die positiven wie negativen Erfahrungen im westlichen Städtebau kurz geschildert werden. Die Beispiele und Entwicklungen beziehen sich auf Deutschland als durchaus repräsentativer Vertreter des Städtebaus in Westeuropa.

Des weiteren beschränken sich die Darstellungen auf größere (neue) Wohnbaukomplexe in den Städten ab den 50er Jahren als Leitprojekte der Fach- und Gesellschaftsdiskussion im Städtebau.

416 Reinborn, S. 15

417 Mitscherlich, Zitat auszüge aus S. 21 - 22

Mit diesen Ausführungen wird der Weg für die Ableitung von Anforderungen an den Städtebau in Georgien vorbereitet.

4.3.2 Allgemeine Entwicklungen ab den 50er Jahren im Westen und Osten

Im Zuge der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung nach dem zweiten Weltkrieg stieg vor allem der Bedarf an Wohnraum in den Städten als Wirtschafts- und Arbeitszentren kontinuierlich an⁴¹⁸.

Im „Westen“ konnten sich die Menschen durch individuell honorierte Leistungen immer mehr Wohnraum leisten, im „Osten“ bzw. der Sowjetunion galt das sozialistische Ziel jedem Familienmitglied bis zum Jahr 2000 ein eigenes Zimmer und einen Anteil an einem Gemeinschaftszimmer zu geben⁴¹⁹.

Betrug im Jahr 1950 die Wohnfläche pro Einwohner in Westdeutschland noch 14 qm⁴²⁰ so stieg dieser Durchschnittswert bis zum Jahr 2002 auf knapp über 40 qm⁴²¹ an.

In der Sowjetunion lag im Jahr 1950 die Wohnfläche bei 3,98 qm, in diesem Wert sind jedoch Küche, Flur, Bad und Nebenräume einer Wohnung nicht enthalten, so dass ein direkter Vergleich beider Werte nicht möglich ist. 1975 erhöhte sich in der UdSSR dieser Wert auf 9 qm⁴²².

Der enorme Bedarf bzw. Nachholbedarf wurde bei beiden Gesellschaftssystemen mit einer vergleichbaren städtebaulichen Strategie befriedigt. Es entstanden bei einer undifferenzierteren Betrachtung große Neubaugebiete am Rande der Städte. In der UdSSR kam verstärkt die Gründung komplett neuer Städte in Verbindung mit der Ansiedlung neuer Produktionsstätten hinzu. In Georgien wurden während der UdSSR Zeit aber relativ wenig neue Städte gegründet.

Stadt	Gründungszeit a) Beginn der Bauarbeiten b) Verleihung Stadtstatus	Wirtschaftliche Grundlage	Einwohner/-Entwicklung
Dschvari	a) -- b) 1981	Wasserkraftwerk	--
Madneuli(Kasreti)	a) ? b) 1981	Gold-, Kupferindustrie	--
Rustavi	a) 1944 b) 1948	Schwarze Metallurgie (Hüttenkunde), Stahlproduktion, Maschinenbau, Chemie und Bauindustrie	139.000 (1983) 115.000 (2002)
Tkhibuli	a) -- b) 1939	Kohlenindustrie	--
Tkwarcheli	a) -- b) 1942	Kohlenindustrie, Braunkohlekraftwerk für 300 Megawatt	40.000 (~1991) 22.000 (~2005)
Tskhaltubo	a) 1926 b) 1953	Balneologischer Kurort – 19 Sanatorien mit 5504 Betten	--

Tab.: 15: Neu gegründete Städte in Georgien bis 1991⁴²³

418 Die starke Wohnbautätigkeit in den Nachkriegsjahren führte dazu, dass sich mit 20 Mio. Wohnungen in Westdeutschland im Jahr 1968 der Wohnungsbestand gegenüber dem Jahr 1939 verdoppelte.

419 Kreis/Müller, S. 301

420 Reinborn, S. 297

421 Vgl. Ministerium des Innern und für Sport – Oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz, Raumordnungsbericht 2003, S. 89 oder Rhein-Pfalz Zeitung vom 07. März 2003, „Deutsche gönnen sich mehr Wohnraum“

422 Kreis/Müller, S. 301

423 Eigene Zusammenstellung mit Unterstützung der Herren Paul und David Dzinzibadze, Stand Juli 2005

4.3.3 Entwicklung von Wohnsiedlungen am Beispiel von (West)Deutschland

Stadtwachstum

Der extreme und rasch zu befriedigende Bedarf an Wohnraum⁴²⁴ konnte – trotz Aufbau der Innenstädte - innerhalb kurzer Zeit nur durch den Bau neuer Wohnsiedlungen auf „frei“ verfügbaren Flächen realisiert werden. So erreichten bereits Ende der 50er Jahre die Städte teilweise den Vorkriegsstand der Bevölkerungszahl, die i.d.R. bis Mitte der 60er Jahre weiter anstieg. Die Stadt Hannover erreichte 1952 mit 469.000 EW die gleiche Einwohnerzahl wie vor dem Krieg, bis zum Jahr 1960 erhöhte sich diese Zahl auf 572.000 EW⁴²⁵, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von rund 11.500 EW entspricht. Von Mitte der 50er bis Mitte der 60er Jahre steigerte sich die jährliche Fertigstellung von Wohnungen auf durchschnittlich 600.000 Wohnungen.⁴²⁶

Trabantensiedlungen

Folgten die Trabantensiedlungen bis Anfang der 60er Jahre dem städtebaulichen Leitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt – ausgeführt in Zeilenbauweise nach der Tradition der 20er Jahre, aber diesmal differenzierter und mit bis zu acht Geschossen – so wich dieses Leitbild wegen der Kritik der fehlenden Urbanität⁴²⁷ ab den 60er Jahren den Schlagworten „Urbanität und Dichte“. Dieses neue Leitbild prägte die Trabantenstädte bzw. Großsiedlungen, die bezüglich Höhe der Gebäude (bis 25 Geschosse⁴²⁸) und Baudichte stark zunahmen. Die geordnete Zeilenbauweise wurde durch überdimensionierte Block- und Punktbebauungen (Hochhäuser) ersetzt. Der menschliche Maßstab für das Erleben der urbanen Räume sowie die soziale Überschaubarkeit und Identifikation mit dem Wohnumfeld gingen verloren. Das ursprüngliche Ziel eine neue Urbanität durch Dichte zu schaffen, konnte mit den Bauformen der Großsiedlungen nicht erreicht werden, aber dafür die große Nachfrage nach Wohnraum durch unmenschlichen Massenwohnungsbau bis Anfang der 80er Jahre weitgehend befriedigt werden.

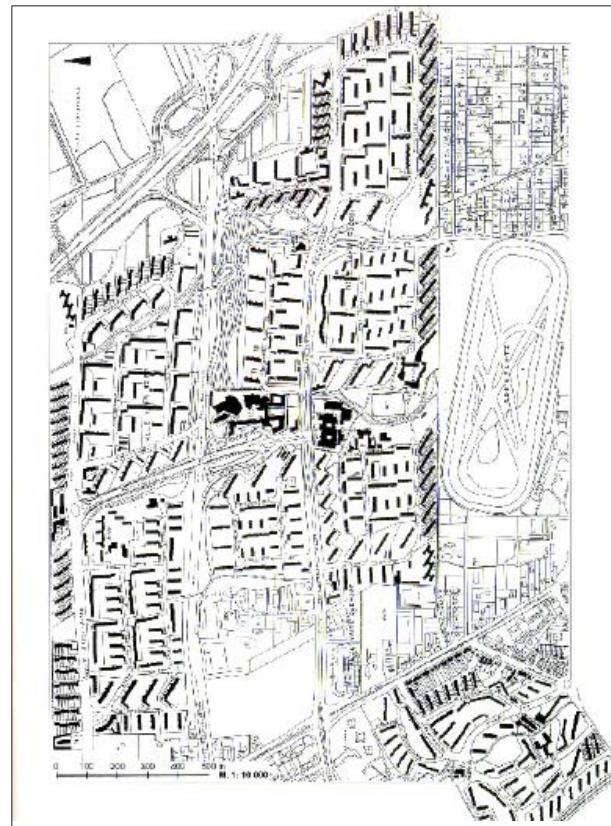


Abb. 35: Großsiedlung Neue Vahr (Bremen) - Beispiel für aufgelockerte und gegliederte Stadt, Reinborn, S. 245

424 In Deutschland wurden durch Kriegseinwirkungen rund 2,3 Mio. von ehemals 10 Mio. Wohnungen zerstört, in den Großstädten gingen im Durchschnitt die Hälfte der Wohnungen verloren, Reinborn, S. 235

425 Rabeler, Schriftenreihe des deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 39, S. 82

426 Reinborn, S. 235

427 Die „Auflockerung“ der Siedlungen brachte viel Grün, aber nichts, rein gar nichts Städtisches.....Die „Räume“ im Wohngebiet waren jetzt „fließend“ und von den Straßen abgewandt, aber wo war die „Öffentlichkeit“, wo fand „urbanes Leben“ statt ?, vgl. Reinborn, S. 252

428 Z.B. Chorweiler in Köln, Reinborn, S. 252

Kritik an den Großsiedlungen

Die steigende Kritik und soziale Unzufriedenheit mit diesen Siedlungsformen führte bereits Ende der 70er Jahre zu Leerständen⁴²⁹. Auch waren die Einwohnerzahlen in den Großstädten nach den hohen Wanderungsgewinnen in den 50er Jahren teilweise stark rückläufig.⁴³⁰ Die es sich leisten konnten bauten Einfamilienhäuser im Umland der Städte. So verlor die Stadt Stuttgart von den 60er bis Mitte der 80er Jahre fast 100.000 EW an das Umland. Es begann die bis heute anhaltende Sub- und Periurbanisierung, die zu einem großen Flächenverbrauch in den Stadtregionen und einer städtischen Überformung von Umlandgemeinden führte. Die Siedlungsfläche der Stadt Stuttgart wuchs von 1950 – 1990 auf nahezu das Doppelte vor allem durch den Bau von verdichteten Einfamilienhausgebieten an.⁴³¹

Experten und Bürger rücken zusammen

Auch die Fachleute erkannten die Fehler dieses sozial unverträglichen Städtebaus. Der Staat reagierte und stärkte das Recht der Bürger bei der Beteiligung und Mitsprache an städtebaulichen Planungen⁴³². Die Stadt/Gemeinde wurde verpflichtet den Bürgern frühzeitig die allgemeinen Ziele und Zwecke sowie Alternativen und wesentliche Auswirkungen der Planung offen zu legen. Danach konnten die Bürger Anregungen und Bedenken, die bei der Planung zu berücksichtigen waren (Abwägung), äußern.

Zudem zeigte der Wunsch der Bürger nach mehr individuellen Bauformen Wirkung, zumal die existentiellen Wohnungsnöte Mitte der 60er Jahre beseitigt waren.

Anhaltende Nachfrage bei Einfamilienhausgebieten

Während der Bau von Ein-/Zweifamilienhäusern mit mehr als 200.000 Fertigstellungen pro Jahr über Jahre konstant blieb, sackte der Anteil an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern von 50 % (Jahr 1965) auf 10 % (Jahr 1980) der insgesamt fertiggestellten Wohnungen ab⁴³³. Die

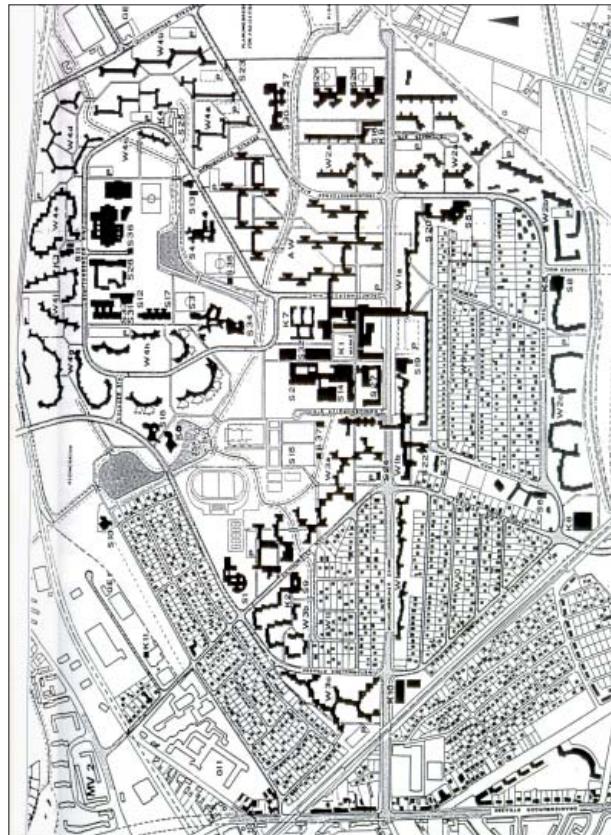


Abb. 36: Großsiedlung Märkisches Viertel (Berlin) - Beispiel hohe Dichte und Großformen, Reinborn, S. 255



Bild 118: Wuchernde Baugebiete am Rand großer Städte, Beispiel LU-Ruchheim, eigene Aufnahme 2000

429 So standen in der Großsiedlung Chorweiler (ca. 15 000 EW) 1985 über 200 Wohnungen leer, Reinborn, S. 278

430 Reinborn, S. 296

431 Reinborn, S. 307

432 Mit der Novelle des Baugesetzbuches 1976 wurden den Bürgern per Gesetz das Recht einer intensiveren und frühzeitigen Beteiligung an der städtebaulichen Planung gegeben, vgl. Söfker in BauGB, 36. Auflage, Einführung, S. XIII

433 Reinborn, S. 278

Menschen konnten sich im „Westen“ ihren Wohnstandort und ihre Wohnbauform im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und damit verbundenen Mobilität frei aussuchen. Dabei rückten die Qualität und die Individualität des Wohnens mehr und mehr in den Vordergrund.

Denkmalschutz und Altstadtsanierung

Der Zeitgeist der schnellen Bereitstellung von Wohnraum, aber auch bei allen anderen Funktionen (Gewerbe, Dienstleistung, Versorgung) mit schlichten, funktionalen und preiswerten Bautypen prägte nicht nur das Gesicht der neuen Siedlungen an den Stadträndern, sondern bestimmte auch den Umgang mit der alten Bausubstanz in den Stadtzentren. So wurden im Zuge des ungebremsten Wirtschaftswachstums städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen, die ab 1971 formal durch das Städtebauförderungsgesetz geregelt und begünstigt wurden, bis Mitte der 70er Jahre mit wenig Rücksicht auf die historische Stadtstruktur und Bausubstanz nach dem Prinzip der Flächensanierung durchgeführt. Die Gesellschaft stand hinter diesem revolutionären Städtebau. Der damit einhergehende Identitätsverlust der Städte, aber auch die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bzw. Befürchtungen über Stagnation führte zum Umdenken. Spätestens mit der europäischen Kampagne „Denkmalschutzjahr 1975“, an der sich auch osteuropäische Staaten beteiligten (u.a. Rumänien, Ungarn), stieg das Bewusstsein für die historischen und kulturellen Werte der Innenstädte deutlich an. Von nun an beherrschten Konzepte der behutsamen Stadtsanierung die städtebauliche Erneuerung. Ende der 70er



Bilder 119-120: Beispiel einer sensiblen Altbauersanierung, Quelle: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Städtebauförderung in Bayern Nr. 12, S. 25



Bilder 121-122: Altbauersanierung zum Erhalt historischer Ortskerne - Beispiel Ingolstadt, Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern Oberste Baubehörde, Städtebau und Städtebauförderung in Bayern Nr. 5, S. 45



Bild 123: Übergangsphase: von der Flächensanierung zur behutsamen Sanierung - Beispiel Kaiserslautern, Quelle: Cerwinski/Ziegler, S. 38

Jahre gab es in allen Bundesländern von Westdeutschland Denkmalschutzgesetze und die Städte und Gemeinden erließen zunehmend örtliche Bauvorschriften mit Regelungen zur Gestaltung von Bau- und Freianlagen.

Wohlstand erzeugt stetig Nachfrage

Erst Ende der 80er Jahre kam nach der Verkündigung der Einstellung des sozialen Wohnungsbaus durch die Bundesregierung (1988) die Frage des Wohnraumbedarfs erneut in die öffentliche Diskussion. So wurde für das alte Bundesgebiet 1990 ein Fehlbedarf zwischen 1,25 und 1,7 Mio. Wohnungen von Wirtschaftsforschungsinstituten ermittelt.⁴³⁴

Mit der Wiedervereinigung verstärkte sich diese Diskussion (vor allem im Umland von Berlin), so dass plötzlich wieder größere Siedlungsgebiete am Rande der Städte auf den politischen Tagesordnungen standen. Aber im Gegensatz zu dem unmaßstäblichen und anonymen Massenwohnungsbau der 60er und 70er Jahre waren Planung und Verwirklichung stärker von stadtgestalterischen, sozialen und ökologischen Kriterien bestimmt.

Entsprechend der Nachfrage kam es auch zu einer stärkeren Mischung unterschiedlicher Bauformen. Die dritte Dimension wurde deutlich reduziert, anstelle des bis zu 25-geschossigen Hochhauses wird nunmehr beim Geschosswohnungsbau durchschnittlich 4-5-geschossig gebaut.

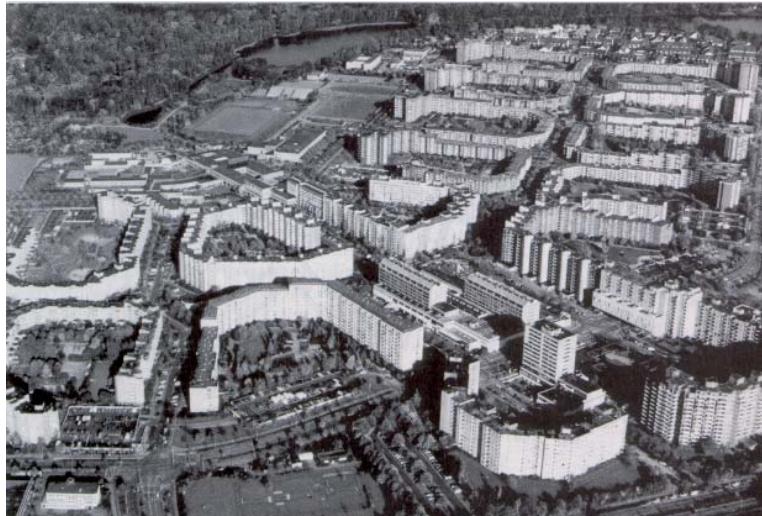
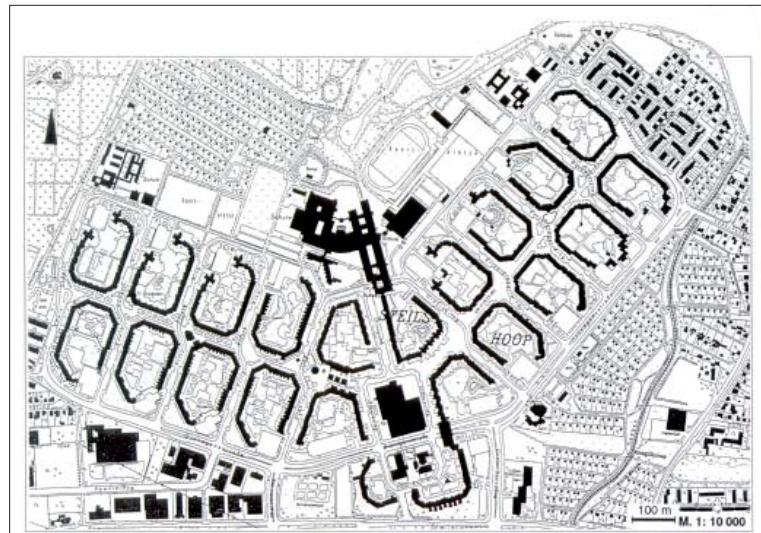


Abb. 37 und 38: Großstrukturen mit Hochhäusern - Beispiel Hamburg-Steilshoop, 70er Jahre, Quelle: Reinborn, S. 265/266

Die niedrigeren Bauhöhen lassen räumlich kompaktere Bauweise zu, so dass vergleichbare Dichtewerte zu den alten Großsiedlungen erzielt werden. Die Geschoßflächenzahl (GFZ) für z.B. die Siedlung „Rieselfeld“ in Freiburg (ca. 12.000 EW) mit deren Realisierung 1994 begonnen wurde, beträgt durchschnittlich 1,2 (vergleichbar mit z.B. Hamburg „Steilshoop“, wo Hochhäuser mit bis zu 13 Geschossen stehen). Mit einem städtebaulichen Konzept wie in Freiburg sind die Bauflächen genauso wirtschaftlich zu nutzen, wie mit einer Hochhausarchitektur. Der Grund: Die Abstandsflächen zwischen den Hochhäusern müssen (nach deutschem Baurecht) so groß sein, dass der Flächengewinn durch eine hohe Bebauung wieder aufgehoben wird.⁴³⁵

434 Reinborn, S. 308

435 Der Stadtteil Rieselfeld in Freiburg, Kurzdokumentation der Stadt Freiburg, S. 10

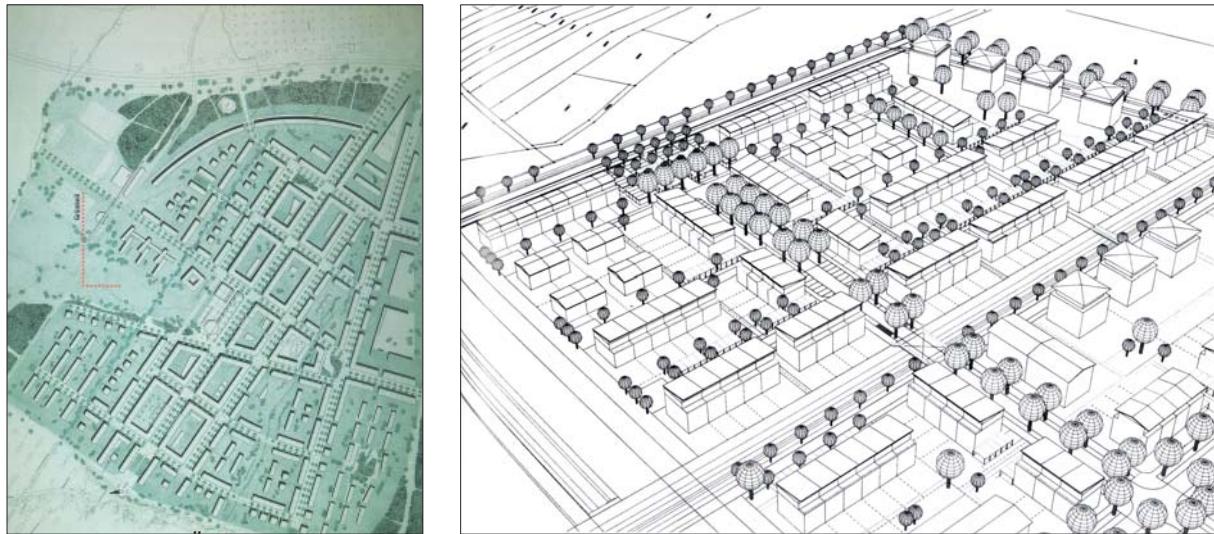


Abb. 39 und 40: Überwiegend Blockstrukturen mit max. 5-geschossiger Bebauung - Beispiel Freiburg - Rieselfeld, Mitte 90er Jahre, Quelle: Humpert, S. 69 und 155

Wirtschaftliche und politische Veränderungen führten zudem dazu, dass ab Mitte der 90er Jahre verstärkt anstelle der „Grünen Wiese“ innerörtliche Konversionsflächen (ehemalige Militär-, Bahn- und Gewerbepläne) u.a. für die Durchführung größerer städtebaulicher Wohnbauprojekte zur Verfügung standen.

Stadt	Name der Großsiedlung	Zeitraum der Realisierung	Geschossflächenzahl (GFZ)	Baudichte in EW/ha	Einwohner
Bremen	Neue Vahr	1957 - 1962	0,7	185	ca. 30.000
Frankfurt	Nord-Weststadt	1963 - 1968	0,85	330	ca. 25.000
München	Neuperlach	1967 - 1985	0,96	320	ca. 100.000
Hamburg	Steilshoop	1970 - 1976	1,12	404	ca. 23.000
Heidelberg	Emmertsgrund	1969 - 1984	1,35	424	ca. 12.000
Freiburg	Rieselfeld	ab 1994	1,1	--	ca. 12.000

Tab. 16: Entwicklung von Baudichten beispielhafter deutscher Großsiedlungen der 50er – 70er Jahre⁴³⁶

4.3.4 Entwicklung von Wohnsiedlungen am Beispiel der Hauptstadt Tbilisi (ab 1950 – 1991)

Flächenwachstum und Trabantensiedlungen

Die Doktrin der Stadtentwicklung bestand unter den Sowjets generell in einer Expansionsstrategie für die kollektiv organisierten Hauptfunktionen Wohnen und Arbeiten.

Im Jahr 1950 – die Stadt zählte 525 Tsd. EW⁴³⁷ – wurde mit dem zweiten Generalplan das eingeleitete Flächenwachstum deutlich gesteigert und neue Wohnsiedlungen an den Stadträndern gebaut (Wohnkomplexe/Wohngebiete). So lebten in der Stadt im Jahr 1970 bereits 863.000 Einwohner, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von fast 17.000 EW entspricht.

Während bis zum Ende der Stalin-Periode Mitte der 50er Jahre ein repräsentativer (Neoklassizismus) und auch handwerklich gut ausgeführter Geschosswohnungsbau mit durchschnittlich 5 Geschossen als Block- und Zeilenbebauung entstand, wich diese ursprüngliche Bauweise in den 60er und 70er Jahren einer Zeilen- und Punktbebauung (Hochhäuser, Hochhausscheiben) mit bis zu 16 Geschossen.

Innerhalb der Stadt wurden Baukombinate gegründet, um die Massenproduktion von (Wohn)gebäuden durch serielle Fertigungstechniken (Plattenbau) zu beschleunigen.

Die neuen Siedlungen entstanden oft räumlich von der bestehenden Siedlungsfläche

436 Eigene Zusammenstellung nach Daten aus Reinborn, S. 238 - 265 und Humpert, Anhang

437 Baulig/Mania/Mildenberger/Ziegler, S. 24

losgelöst, u.a. auf z.T. topographisch problematischen Standorten. Insgesamt führte dieses Wachstum zu einer starken Zersiedlung und einer dispersen Siedlungsstruktur mit langen Wegen zum Zentrum. Die ursprünglich am Flusstal des Mtwari ausgerichtete Stadt wurde zu einem unüberschaubaren Konglomerat aus unterschiedlichen Bau-, Freiflächen, undefinierten Zwischenräumen sowie großzügigen internen und verbindenden Verkehrselementen.

Das Flächenwachstum mit dem anonymen und stereotypen Massenwohnungsbau setzte sich in Folge unveränderter ideologischer Grundsätze – im Gegensatz zu Westeuropa – bis zum Zerfall der Sowjetunion und dem Beginn der Unabhängigkeit von Georgien im Jahr 1991 fort. Denn der Generalplan von 1970 gab bis zum Jahr 2000 ein Zielwert von 1,2 Mio. EW vor. Die hektische Erfüllung dieses Zielwertes, der eine Erhöhung der Bevölkerung von 1970 bis 2000 um rund 350.000 EW forderte, konnte folglich nur durch den Bau weiterer Trabantensiedlungen (z.B. Varketili, Mukhiani, Didi-Dighomi) erfüllt werden. In diesen Trabanten wurden die erforderlichen Infrastruktureinrichtungen zwar geplant, aber nicht realisiert, was neben den sonstigen Nachteilen (schlechte Bauqualität, Distanz zur Kernstadt), diese Gebiete sehr rasch zu besonderen Problemzonen machte.

Eine soziale Kritik an dieser Form der Stadtentwicklung war bis dahin nach außen nicht möglich.

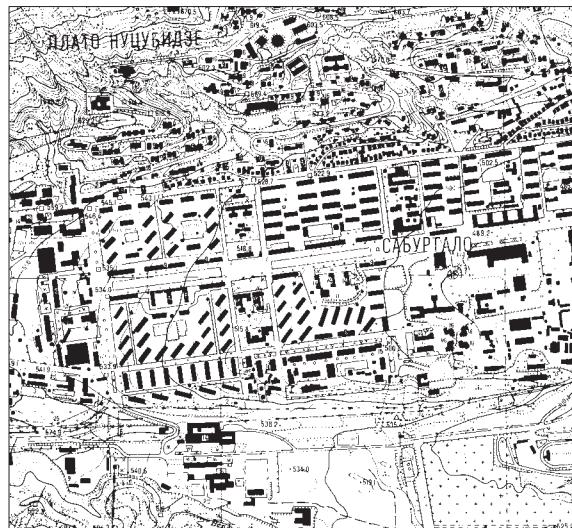


Abb. 41: Zeilen- und Punktstruktur im Stadtteil Saburtalo, 70er und 80er Jahre

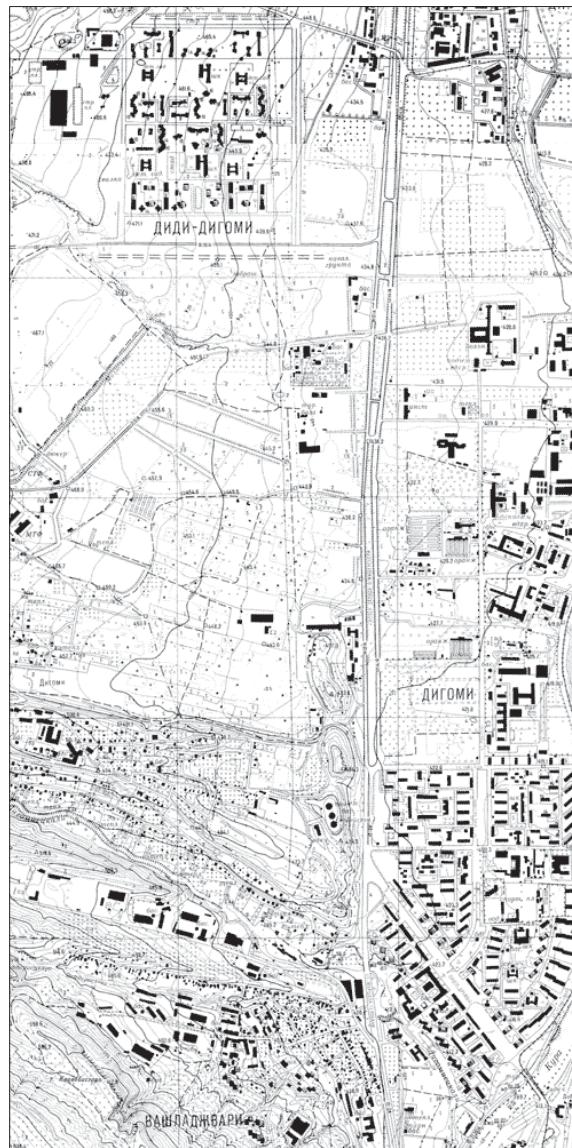


Abb. 43: Gemischte Strukturen 70er und 80er Jahre

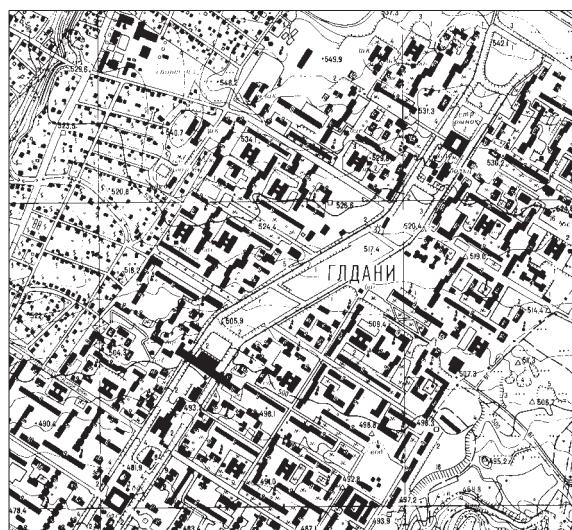


Abb. 42 : Hochhausstrukturen im Stadtteil Gldani, 80er Jahre, Quelle Abb.41-43 : Stadtplanungsamt Tbilisi



Bild 124: Schnell errichteter Hochhauskomplex ohne urbane Raumqualitäten - Beispiel Varketeli 80er Jahre

Altstadterhaltung als Reaktion auf Bürgerproteste

Nicht nur im Westen, sondern auch in der Sowjetunion stieg die Kritik der Bürger am gesichtslosen Massenwohnungsbau, der von der sowjetischen Staatsführung als Errungenschaft eines progressiven und wegweisenden Städtebaus propagiert wurde. In Georgien wuchs insbesondere in der Hauptstadt Unzufriedenheit der Bürger an diesen zwar neuen und komfortableren Wohnungen in den Trabanten, die sich aber aufgrund ihrer peripheren Lage, fehlenden Infrastruktur, Uniformität zu unwirtlichen Schlafstätten ohne urbanes Leben entwickelten.

Die Altstadt mit ihren kleinen, überschaubaren Häusern bot nicht nur den dort lebenden Menschen individuelle Spielräume und Stadtnähe, sondern war Geschichtsdokument einer einst eigenständigen georgischen Kultur.

Wie bereits unter Punkt 2.8.2 beschrieben, war es mit Einschränkung der Erfolg der Bürgerschaft, dass es Mitte der 70er Jahre nicht zu umfangreicheren Abrissmaßnahmen in der Altstadt (vor allem Kala, Isani) kam. Aber im Gegensatz zu den Bewegungen im Westen, waren die Möglichkeiten der Bürger Einfluss auf eine Stadtentwicklung zu nehmen, die auf ihre wirklichen Bedürfnisse eingeht, sehr gering. Es war das Schicksal der „Besitzlosen“, dass das Thema der erhaltenden Stadterneuerung lediglich politisiert und für Propagandazwecke ausgeschlachtet wurde. Dementsprechend fanden kaum Sanierungsmaßnahmen unter dem Ziel der Verbesserung der Wohnverhältnisse der Bürger statt. Die wenigen Maßnahmen, die umgesetzt wurden, dienten vornehmlich als Vorzeigeprojekte im Sinne einer inszenierten und

schön anzuschauenden Kulisse. Hinter dieser Kulisse verfielen die schönen alten Häuser weiter.

4.3.5 Anarchie in Gesellschaft und im Städtebau ab 1991

Die seit 1991 abgelaufene und gegenwärtige Stadtentwicklung wird eindeutig von der sozioökonomischen Situation des Landes sowie den marktwirtschaftlichen Mechanismen privater Investoren beherrscht. Das expansive Flächenwachstum kam nahezu vollständig zum Stillstand und in den unattraktiven Randzonen der Stadt (Trabantensiedlungen, Industriezonen) ist ein zunehmender Verfall und eine soziale Entmischung zu beobachten. Die es sich nunmehr leisten können, ziehen in neue Wohngebäude in prestigeträchtiger Innenstadtlage (z.B. Bezirk „Wake“) oder errichten repräsentative Wohn-/Businessgebäude in naturräumlich, topographisch und stadtgestalterisch sensiblen Hanglagen mit Blick über die Kernstadt. Private Bauherren und Investorengruppen beherrschen mangels vorhandener bzw. funktionierender Bau-Planungsgesetze die Stadtentwicklung. Ihre (Einzel)bauprojekte in den attraktiven Innenstadtlagen in Form von Hotels, Restaurants und Wohngebäuden für den gehobenen Bedarf sind wegen der alleinigen Ausrichtung auf die Ökonomie in der Regel maßlos überproportioniert und führen zu einer gravierenden Überformung homogener historischer Stadtstrukturen.

Einfamilienhäuser

Darüber hinaus boomt z.B. in dem zur Stadt Tbilisi gehörenden Dorf Tskneti, das ca. 10 km von der City entfernt und über 400 Höhenmeter über Tbilisi liegt, der Einfamilienhausbau in Form von Villen und Herrschaftsbauten.

Dieses Dorf war bereits zur sozialistischen Zeit wegen seiner klimatischen Vorteile in den heißen Sommermonaten ein beliebter Standort für Zweitwohnsitze von Tbiliser Bürger.

Aber auch in anderen Gebieten der Stadt oder dem unmittelbaren Umland, in denen privater Grundbesitz vorhanden ist, wird versucht seine individuelle Wohnform zu verwirklichen, so z.B. entlang der Ausfallstraße in Richtung Mkreta oder in dem grünen Kleinsiedlungsgebiet Ortatschala im Süden der Kernstadt.



Abb. 44: Investorenvorstellung für einen Businesskomplex im Bereich Ortatschala, Tbilisi, 2004, eigene Aufnahme

Investorenvorstellung für einen Businesskomplex im Bereich Ortatschala, Tbilisi, 2004, eigene Aufnahme



Bild 125: Einfamilienhäuser in Ortatschala, 2004

Probleme der Altstadt

Größere städtebauliche Maßnahmen zum Erhalt der Altstadt und zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation werden von der öffentlichen Hand nicht durchgeführt. Für private Investoren ist gerade die Altstadt wegen rigorosen Denkmalschutzauflagen und



Bilder 126-127: Einfamilienhäuser in Tskneti, 2004



mühsamen Verhandlungen mit Eigentümergemeinschaften⁴³⁸ uninteressant. In Anbetracht des hohen Anteils an Altbausubstanz, die entweder nicht mehr oder nur mit hohem Aufwand saniert werden kann, müssen hier alternative Konzepte, die soziale, ökonomische und stadtgestalterische Belange zusammenführen, gefunden werden.

Die Bindung der Bewohner an die Altstadt ist hoch. In der Regel geben Eigentümer dort ihre Anwesen nur dann auf, wenn auch eine notdürftige Bewohnbarkeit der Gebäude nicht mehr gegeben ist.

Chancen der Altstadt

Seit dem Jahr 2000 kann beobachtet werden, dass Investoren den besonderen Charme und den Flair der Altstadt immer stärker als gut geeigneten Platz für Handel und Gastronomie entdecken. In den Jahren 2004 bis 2005 wurden in der Altstadt Kala zwei kleine Straßen bzw. Straßenabschnitte als Fußgängerbereiche umgestaltet. In den Erdgeschosszonen sind mittlerweile fast durchgängig anspruchsvollere Geschäfte sowie gut besuchte Restaurants, Cafes und Bistros zu finden.

Die Sanierung alter Gebäude zu Wohnzwecken oder auch die Errichtung von neuen Wohngebäuden, die im Maßstab und in der Stilinterpretation der Altbaustruktur angepasst sind, bilden noch die große Ausnahme.

Diese jüngeren Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Wertschätzung der Gesellschaft in ihren Funktionen als Investor, Konsument und Bewohner für die Altstadt wächst.



Bilder 128-129: Neues Geschäftsleben in Gebäuden der Altstadt Kala, 2003 und 2005



438 Z.T. wohnen in den kleinen hofartigen Gebäudetypen mehr als 10 Familien, die sich die sanitären Anlagen teilen.



Bilder 130-131: Beispiel von Sanierungsmaßnahmen ab 2000 in der Altstadt Kala

Aus dieser Nachfrage resultiert ein vielfältiger planerischer Handlungsbedarf der Stadt, deren Aufgabe es ist, durch geeignete Instrumente den Takt und den Rahmen für die funktionale und gestalterische Erneuerung der Altstadt, die der Stadt ein Stück „corporate Identity“⁴³⁹ verleiht, verbindlich vorzugeben.



Bild. 132: Ausschnitt Luftbild und Lageplan des Gebietes Ortatschala im Süden des Stadtzentrums von Tbilisi, mit stark aufgelockerter Einfamilienhausbebauung und großen Garten-Freiflächen, 2000, Quelle: SAB Tbilisi

4.3.6 Vergleich von städtebaulichen Entwicklungen ab 1950

Trabantenstädte, Stadterweiterungen und innerörtliche Umstrukturierungen (Flächen-sanierung) nach dem Krieg befriedigten den enormen Wohnungsbedarf in den Städten im Westen wie im Osten.

Dabei ähneln sich in der grundsätzlichen strukturellen Ausprägung und Formensprache anfangs die städtebaulichen Lösungen. Durch die Errichtung von anonymen Großsiedlungen am Rande der Städte konnte innerhalb kurzer Zeit Wohnraum für die Massen geschaffen werden. Ein Beleg dafür, dass die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse bei unterschiedlichen

439 Corporate Identity steht hier für Unverwechselbarkeit bzw. Stadtidentität, vgl. dazu Königs, S. 54

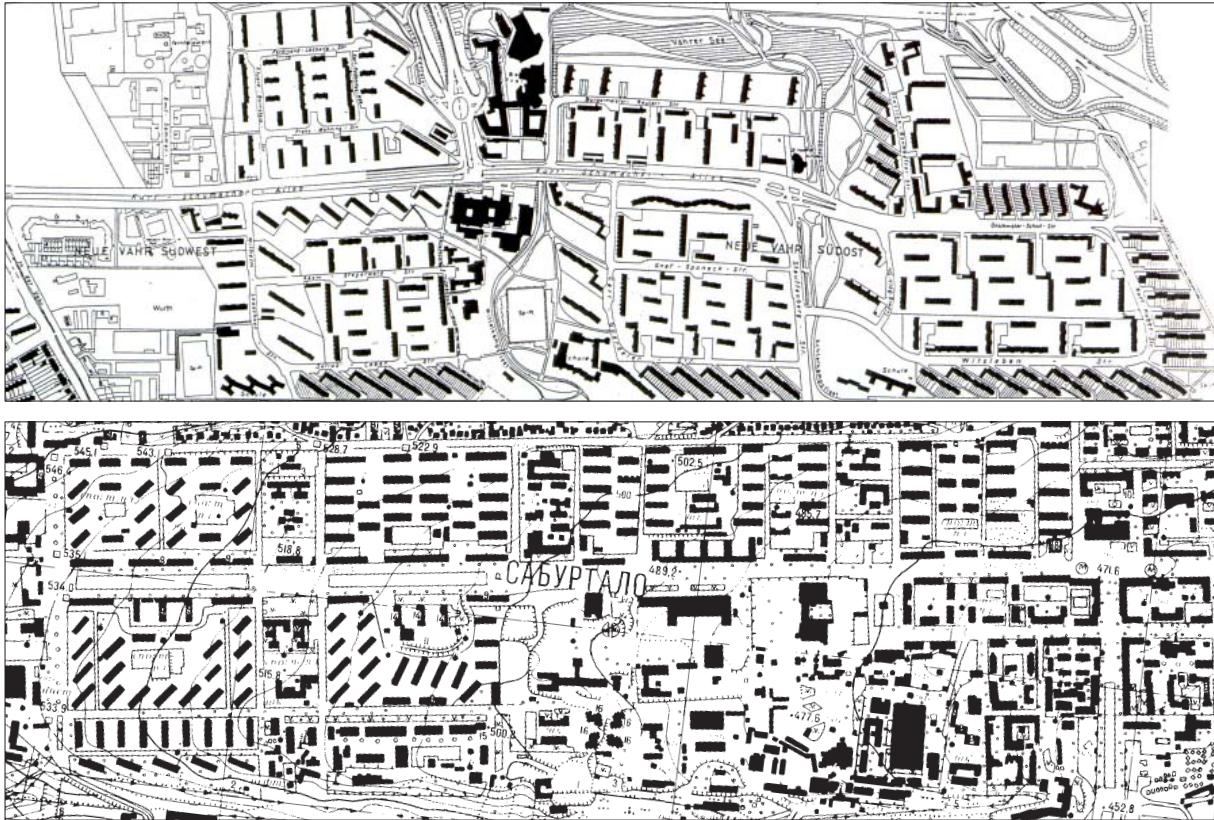


Abb. 45 und 46: Vergleich von Zeilenstrukturen; Oben: Ausschnitt Neue Vahr - Bremen (Quelle: Reinborn, S. 245) Unten: Ausschnitt Saburtalo - Tbilisi (Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi)

gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu vergleichbaren Ergebnissen im Städtebau führen können. Dabei muss natürlich berücksichtigt werden, dass trotz des „eisernen Vorhang“ die Strategien und Konzepte im Städtebau gegenseitig bekannt waren.

Deutliche Unterschiede bestanden aber bei den Planungsverfahren, den ökonomischen und sozialen Aspekten im Umgang mit Grund und Boden sowie den Zeitphasen, in denen bestimmte Bauentwicklungen verliefen.

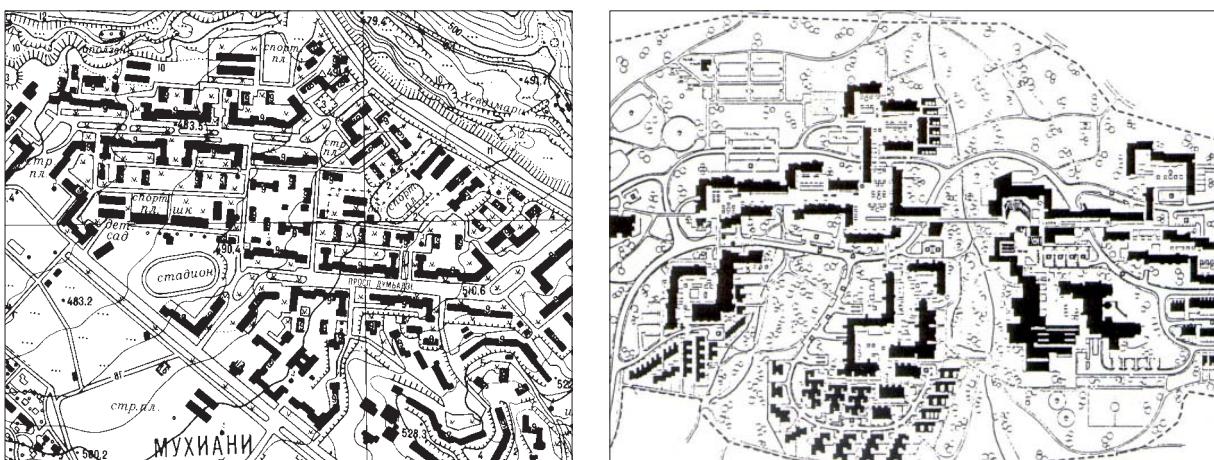


Abb. 47 und 48: Vergleich städtischer Hochhausstrukturen, Links: Ausschnitt Stadtteil Muchiani - Tbilisi (Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi); Rechts: Ausschnitt Emmertsgrund - Heidelberg (Quelle: Reinborn, S. 259)

Bürgerpartizipation an Planungsverfahren

Die Beteiligung von Bürgern an städtebaulichen Planungsverfahren verfolgt vorrangig zwei Ziele. Zum einen dient sie der Ermittlung von generellen Bedürfnissen und Vorstellungen, um damit städtebauliche Planung konform mit den gesellschaftlichen Lebensstilen gestalten zu können. Zum anderen hat die Beteiligung die Aufgabe, die Interessen an der individuellen Nutzung des Grundeigentums zu beachten.

Für beide Zielsetzungen bestand in der UdSSR kein Erfordernis. Die Bedürfnisse wurden vom Staatssystem „errechnet“ und nach standardisierten Verfahren umgesetzt. Privater Grundbesitz – sofern noch rudimentär vorhanden – war kein Hemmnis bei der Verwirklichung sozialistischer Vorgaben.

Mit der Unabhängigkeit Georgiens im Jahr 1991 wurden Millionen Bürger zu Grund- und Immobilienbesitzern mit der Folge auf städtebauliche Entwicklungen im erheblichen Umfang Einfluss nehmen zu können. In der Realität gibt es jedoch nur eine kleine Spitze, die aufgrund von Kapital und einem Netzwerk die heute sichtbaren Aktivitäten lenken. Die Kleinbesitzer einer Wohnung, z.B. in einem 16-geschossigen, heruntergewirtschafteten Hochhaus am Stadtrand oder in einem verfallenen Haus in der Altstadt sind handlungsunfähig und hoffen meist nur auf die „Vergoldung“ ihres Eigentums, sofern der Markt Investitionen an dieser Stelle lohnend macht.

Freie Meinungsäußerung und Beteiligungen an Planungsverfahren sind mangels Aufklärung und Erfahrung nur unzureichend entwickelt.

Umgang mit Grund und Boden

Eine ausgewogene bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken als Ergebnis abgewogener Interessenslagen sind die Ecksäulen des Städtebaus in der Marktwirtschaft. Dabei ist der Ausgleich von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen von besonderer Bedeutung. Dieser Interessensaustausch ist nur mit einem soliden gesetzlichen Fundament zu erzielen.

Der Wert und die Eignung von Grund und Boden spielten bekanntlich während der Sowjetunion kaum eine Rolle. Gebaut wurde nicht dort, wo Boden für eine Bebauung nachhaltig geeignet war oder die Menschen gerne wohnen wollten, sondern dort, wo aus volkswirtschaftlich strategischen Gründen eine Raumentwicklung geplant war.

Eine effiziente Ausnutzung von Grundstücksflächen und eine konfliktfreie Zuordnung von Funktionen spielte auf der regionalen und örtlichen Ebene ebenfalls kaum eine Rolle. Aus diesem Grund lagen sowohl innerhalb den Trabanten undefinierte Zwischen-/Restflächen, die aber nach Planung zumindest teilweise mit großzügigen Infrastrukturanlagen (Versorgung, Kultur etc.) hätten gefüllt werden sollen. Auch befanden sich zwischen den einzelnen Siedlungsteilen indifferentie Freiflächen, und stinkende Industriebetriebe lagen in direkter Nachbarschaft zu Wohnanlagen bzw. mitten in der Stadt. Städtebaulich wertvolle Bereiche in der Altstadt ließ man zerfallen, weil das Neubauen am Stadtrand insgesamt günstiger war. Diese Prinzipien sind in Tbilisi gut zu erkennen.

Räumliche Zusammenhänge, kompakte Strukturen, verträgliche Zuordnung von Funktionen oder eine intakte Altstadt waren dem Städtebau in der Planwirtschaft weitgehend fremd.

Heute spielt natürlich der Bodenwert eine entscheidende Frage und natürlich

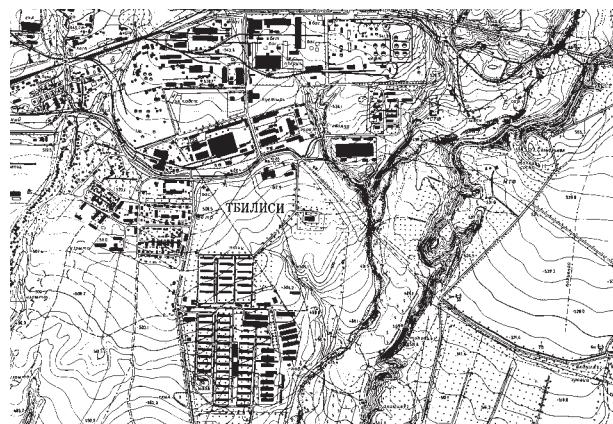


Abb. 49: Zuordnung Wohnen und Industrie ohne effiziente Raumausnutzung, Stadt Tbilisi

wird dieser Bodenwert vom Markt, d.h. der Nachfrage der Bürger bestimmt. Das „Kapital“ befriedigt dort die Nachfrage, wo die solventen Bürger wohnen wollen. Es herrscht folglich ein hoher Nutzungsdruck auf den Prestigevierteln der Kernstadt. Dabei steht bei den Investoren heute noch die Wirtschaftlichkeit im alleinigen Fokus – diese Haltung ist durchaus zu verstehen, denn wonach sollen sich Investoren richten, wenn rechtsverbindliche Bauvorschriften fehlen. Es wird möglichst hoch und dicht gebaut in der festen Überzeugung, dass die neuen und komfortablen Wohnungen als Mangelware in der Kernstadt ihre Käufer finden werden.

Dies bekräftigt die Feststellung, dass verbindliche Baugesetze einen elementaren Bestandteil für eine städtebaulich verträgliche und ausgewogene Nutzung von privaten Grundbesitz darstellen.

Zeitphasen für Bauentwicklungen

Großsiedlungen in Georgien bis 1991

Die Betrachtung über den Städtebau in Georgien bzw. der Hauptstadt Tbilisi als wesentlicher Repräsentant hat gezeigt, dass bis zum Jahr 1991 unverändert am Bau von Großsiedlungen bzw. Großbauformen - dies betrifft z.B. auch den nicht gesondert dargestellten Bau von Produktionsanlagen – festgehalten wurde. Eine der letzten (auch) nicht fertiggestellten Großsiedlungen in Tbilisi ist der Stadtteil Didi Diomi im Norden der Stadt.

Zur Erfüllung der Maxime einer flächenhaften Besiedlung des Landes und Stärkung städtischer Strukturen war natürlich diese Bauform unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten am besten geeignet. Die Akzeptanz bei der Bevölkerung muss als Kompromiss verstanden werden. Bei der Wahl zwischen einer zugewiesenen Neubauwohnung mit zeitgemäßen Standards im Plattenbau am peripheren Stadtrand oder überhaupt keiner eigenen Wohnung fiel einer jungen Familie die Entscheidung nicht schwer. Denn als Alternative blieb nur die Wahl weiterhin bei den Eltern zu wohnen. Die Nachteile der oft langen Wege, der fehlenden Versorgungsinfrastruktur, der tristen Atmosphäre oder Anonymität wurde in Kauf genommen.

Frühe Ablehnung von Großsiedlungen im „Westen“

Die mächtigen „Wohnmaschinen“ waren z.B. in Westdeutschland nur eine Zeiterscheinung in den Phasen großer Wohnungsnot (Kernzeit: ca. 1965 – 1975). Nachhaltige soziale Bindung und Akzeptanz kam nicht zustande. Mitte der 70er Jahre verband sich Wohnungsbau großen Stils zunehmend mit Begriffen wie Seelenlosigkeit, Vermassung, Entpersönlichung oder Nivellierung.⁴⁴⁰ Allein die Bürger bzw. der Markt entschieden damals über einen notwendigen „Paradigmenwechsel“ im Städtebau. Soziologen, Politiker und Städtebauer hatten mit dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ versagt. Der Hunger nach Wohnraum war gestillt, jetzt bestand bei vielen vorrangig nur noch Appetit auf besseren und schöneren Wohnraum, vorzugsweise verwirklicht im eigenen Heim mit eigenem Grundstück.

Dies führte zu den bekannten Erscheinungen der Suburbanisierung, teilweise im erheblichen Umfang. Diese Besiedlungsprozesse hielten bis zur Gegenwart an und werden sich auch in der Zukunft fortsetzen.⁴⁴¹

440 Heil in Pehnt, S. 188

441 Vgl. BBR, Wohnungsprognose 2015, Band 10, S. 56-57

4.4 These 3: In demokratischen Staaten sind Festlegungen über die bauliche und sonstige Entwicklung der Stadt ein verbindliches Abkommen zwischen Stadt und Bürger auf der Grundlage von Baugesetzen

4.4.1 Gründe für die Bürgerbeteiligung

Das Wesen einer demokratischen Stadtentwicklung ist, dass Bürger bei der konkreten Festlegung von Regelungen über die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden beteiligt werden und ihre (privaten) Interessen mit den öffentlichen Interessen abgewogen werden müssen. Planungsverfahren und Planinhalt werden gesetzlich geregelt und unterliegen der unabhängigen gerichtlichen Überprüfung.

Diese letztendlich vereinbarten Regeln werden in verbindlichen „Stadtbaudokumenten“ (Masterplänen, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, etc.) als Rahmenvorgaben festgelegt. Ihre Umsetzung hängt in erster Linie von der Wirtschaftskraft aller „Stadtgestalter“ ab.

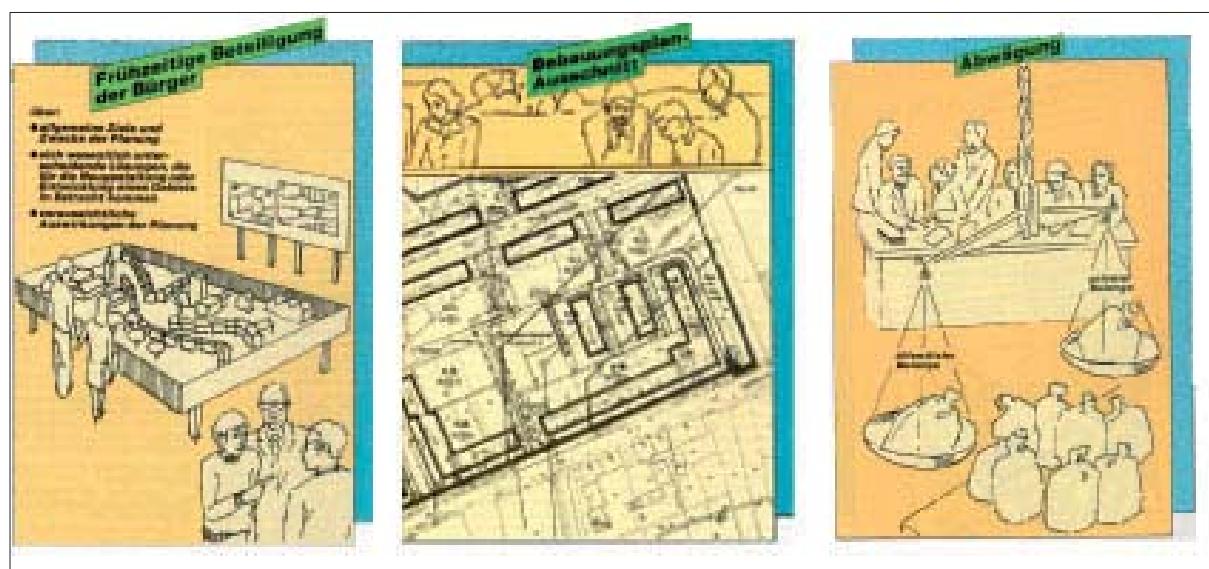


Abb. 50: Schematische Darstellung zur Bürgerbeteiligung und Abwägung von Interessen; Quelle: Planen, Bauen, Erneuern, Bürgerinformation zum BauGB, Bundesbauministerium (Hrsg.), S. 23, 61 und 65

Hauptintention der Bürgerbeteiligung ?

1. Bürger sind mit ihren privaten Grundstücken Miteigentümer der Stadt.
2. Die Entwicklung des privaten Eigentums darf nicht zu Konflikten mit Gemeinschaftsinteressen führen (Sozialbindung des privaten Eigentums).
3. Bürger sind durch die Bebauung (Neubau, Änderung) ihrer Grundstücke aktiv an der Stadtgestaltung beteiligt.

4.4.2 Voraussetzungen in Georgien

Während in den anderen Ländern die Reprivatisierung in Stufen und vorbereitet verlief⁴⁴², schenkte der georgische Staat quasi über Nacht im Jahr 1992 seinen Bürgern ihre Wohnungen (Erlass Nr. 107 des Ministerkabinetts der Republik Georgien „über die Privatisierung der Wohnungen in der Republik Georgien“)⁴⁴³.

Damit wurden viele Folgeprobleme ausgelöst, die bis heute nicht befriedigend bewältigt sind. Schwierigkeiten bestehen z.B. bei der Bildung von Wohnungseigentum in Mehrfamilienhäusern (Kondominium). Dies betrifft vor allem die Bildung von Wohnungseigentümergemeinschaften. Die Zuordnung von Grundstücken wurde in mehreren Modellprojekten methodisch erprobt.

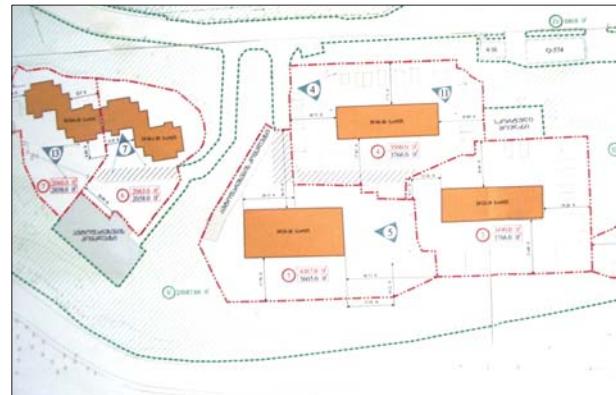


Abb. 51: Auszug aus einem Pilotprojekt zur Einteilung von Hochhausgrundstücken in Tbilisi, Stand 2003

Anders als beim Wohnungseigentum wurde und wird weiterhin das Staatseigentum an Produktionsanlagen oder sonstigen Flächen durch „öffentliche“ Versteigerungen und teils „direkten Verhandlungen“ privatisiert. So wurde erst vor kurzem die komplette Hafenanlage samt Flotte in Batumi für nur 107 Mio. \$ an (russische) Geschäftsleute verkauft, obwohl der jährliche Gewinn bei über 20 Mio. \$ liegt.⁴⁴⁴

Auch in der Stadt Tbilisi wurden – wie bereits an anderer Stelle beschrieben – Flächen mit Bedeutung für die Allgemeinheit und Funktionsfähigkeit der Stadt, wie z.B. Teile von öffentlichen Parkanlagen, Mtkvari-Uferbereiche und Bürgersteige verkauft.

Durch den sehr hohen Anteil an privatem Wohnungseigentum (in Tbilisi ca. 90 %) und die rigorosen Veräußerungspraktiken von Staatseigentum in den Aktivzonen (Tbilisi, Batumi) sind viele stadtstrategisch wichtige Flächen und Anlagen in fester privater „Regentschaft“.

442 Beispiele für Reprivatisierungen, vgl. Wollmann, S. 36 ff., dazu im Einzelnen:

Russland (S. 36-38): z.B. Anerkennung des privaten Grundeigentums mit Dekret vom 27. Oktober 1993 (bereits Ende 1992 waren in Moskau 37 % der staatlichen Wohnungen privatisiert)

Ukraine: z.B. Aufhebung staatliches Monopol am Grundeigentum mit Gesetz vom 31. Januar 1992

Litauen (S. 87): z.B. Gesetz über die Privatisierung von Wohnungen vom 28. Mai 1991 (bis 1993 waren bereits 80 % der Wohnungen privatisiert).

Lettland (S. 98-99): z.B. Gesetz über Bodenreform in Städten und Ortschaften vom November 1991 (auch in Lettland waren bis 1993 ca. 80 % der Wohnungen privatisiert).

Polen (S. 143-144): Der Anteil am Privateigentum war auch während dem Sozialismus sehr hoch. Er lag 1988 bei durchschnittlich 43,5 % für Wohngebäude und sogar bei 81,7 % auf dem Land. In größeren Städten war der Anteil aber deutlich niedriger (z.B. in Warschau 7,9 %). Bereits in den 70er Jahren gingen die Kommunen dazu über Häuser und Wohnungen zu privatisieren. Die Situation in Ungarn oder der CSFR hinsichtlich der Verteilung des Wohnungseigentums war vergleichbar. In der CSFR, die sich im Jahr 1992 auflöste und aus der die Länder Tschechien und Slowakei hervorgingen, wurde der größte Teil der staatlichen Wohnungen (ca. 900.000) mit dem Gesetz über das Eigentum von Städten und Gemeinden vom 01. Mai 1991 in Privateigentum übergeführt.

443 Handskript in Deutsch eines unveröffentlichten Vortrags von Herrn Vardosanidse beim 2. Deutsch-Georgischen Städtebaukongress im Juli 2004 in Tbilisi, Thema: «Neue Verwaltungsformen im Wohnsektor», S. 3

444 LWN, 03-04-2005, S. 31

Die aktuelle Politik versucht gegenwärtig, die besonders offensichtlich illegal abgewickelten Grundstücksgeschäfte rückgängig zu machen.

Aber aufgrund der in den letzten Jahren gebräuchlichen Geschäftspraktiken, an die sich das Kapital gewöhnt hatte und in der Folge viel Grundbesitz anhäufen und Kapital multiplizieren konnte, erschweren einen Ausgleich zwischen privaten und öffentlichen Interessen.

Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen kommt hinzu, dass die Aufteilung des Staatsvermögens zur Bildung von kommunalen Eigentum nicht vollzogen ist, so dass die Städte und Gemeinden formal grundbesitzlos sind und sie folglich an der Durchsetzung öffentlicher Interessen mit Bodennutzungsbezug behindert sind oder in ständiger Abhängigkeit zum Staat stehen.

Ein weiterer Aspekt, der die Artikulierung von öffentlichen Interessen erschwert, ist der grundsätzliche Schutz des Eigentums vor Zugriffen. Obwohl gemäß Artikel 170 Zivilgesetzbuch (ZGB)⁴⁴⁵ das Eigentum der Sozialbindung unterliegt (Freie Verfügung nur im Rahmen der Gesetze) ist in der Realität die Mobilisierung von privatem Eigentum für öffentliche Zwecke bisher kein Thema.

In den Gesetzen zur Regelung des öffentlichen Baurechts (vgl. dazu Punkt 3.8) sind Vorschriften über die Pflicht zur Beteiligung der Bürger bei städtebaulichen Planungen (Flächennutzungs-, Bebauungsplanung) nach westeuropäischen Prinzipien vorgesehen. Die rechtlichen Voraussetzungen für ein ausgewogenes Abkommen zwischen einer Stadt als öffentlicher Interessensträger und seinen Bürgern sind vorbereitet. Die Festigkeit dieses Abkommens hängt auch von der Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Grad der Aufklärung ab.

Die Anwendung und Umsetzung dieser Gesetze steht ganz am Anfang. Es wird mentalitätsbedingt nicht ganz einfach werden, Konsens und Akzeptanz für verbindliche Konventionen zu bilden. Die Distanz zum gemeinschaftlichen Denken und Handeln erschweren die Ausbildung einer sozial ausgewogenen Planungskultur im Städtebau.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, in welcher Art und in welchem Umfang die georgische Volkspsyche überhaupt bereit oder auch in der Lage ist, Veränderungen bei gesellschaftlichen Verhaltensregeln zu adaptieren ohne ihrer eigenen Traditionen abzusagen.

Dazu schreibt Frau Muth⁴⁴⁶ im Zusammenhang mit dem Aufbau eines neuen Rechtssystems in Georgien: "Der westlichen Rechtsberatung wird entgegengehalten, dass sie eine marktwirtschaftliche Gesetzgebung forciere, die einen Bruch mit der sozialistischen Rechtstradition und –kultur darstelle, indem sie ein neues, einseitig auf kapitalistische Marktinteressen ausgerichtetes Rechtssystem implantiere. Dahinter steht die Behauptung, dass die Rezeption ausländischer Rechtsmodelle im Widerspruch zur eigenen Rechtskultur stehe und keine nachhaltige Wirkung entfalten könne, weil es die Rechtsvorstellungen und Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung nicht widerspiegle. In diesem Fall bliebe zwangsläufig „inoffizielles Recht“ bestehen, das von der Gesellschaft ohne Rücksicht auf das formell geltende Recht angewendet werde."

Inoffizielles Recht im Städtebau hieße, dass es trotz eindeutiger Baugesetze und Planinstrumenten auch künftig bei der Entscheidung über die zulässige Nutzung von Grund und Boden eigene Praktiken gäbe.

Dieses gespannte Verhältnis zu strengen Vorgaben macht deutlich, dass es in Georgien der bessere Weg sein wird, ein übertrieben enges Rechtskorsett zu vermeiden und das unabdingbare Maß an harten Regeln/Instrumenten im Städtebau mit weichen Strategien zu vernetzen.

445 Vgl. ZGB von Georgien vom 26. Juni 1997, deutsche Übersetzung von Dr. M. Mandshgaladze, herausgegeben mit Unterstützung der GTZ, 2001, S. 53-54

446 Muth, S. 33

4.5 Fazit Teil A

Wesentliche Erkenntnis der geschilderten historischen Betrachtung über den Städtebau als Beleg der These 1 ist die Feststellung, dass es zur Vermeidung von Chaos und sozialer Diskriminierung unbedingt anerkannte Regeln für den Städtebau geben muss. Dabei ist es völlig gleichgültig, durch welche Mittel und Institutionen diese Regeln festgelegt werden. Hauptsache ist, dass diese Verhaltensregeln - vorgegeben z.B. durch Religion, Ethik, Tradition Gesetze, Verordnungen - von der entsprechenden Gesellschaft bei allen städtebaulichen Aktivitäten respektiert werden.

Bei der Reflexion der analysierten Epochen scheint sich auch ein weiteres Ergebnis heraus zu kristallisieren. Die Regelungsdichte und die Regelungshärte steht in einem Zusammenhang mit der Lebensweise der Bevölkerung. Je pluralistischer und individueller sich die Menschen entfalten können oder von der Mentalität wollen, desto umfangreicher und strenger müssten eigentlich städtebauliche Vorgaben zur Vermeidung von Konflikten und großen sozialen Disparitäten sein.

In Georgien ist nach der Auflösung der UdSSR eine Freiheit entstanden, die die ehemalige „Zwangsgemeinschaft“ aufgehoben hat. Die Mentalität der Georgier begünstigt die starke Individualisierung der Gesellschaft ohne ausreichendes Bewusstsein und Verständnis für soziale Werte (vgl. dazu u.a. Punkt 3.3). Harte Regelungen müssen in Zukunft zwar ein wichtiger Bestandteil beim Städtebau in Georgien werden, sollten aber nicht das alleinige Maß sein und die Rechtskultur berücksichtigen.

Bezüglich der künftigen städtebaulichen Entwicklung sind die heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Georgien anders als sie in Westeuropa mit dem Ende der Ära der unmaßstäblichen Großsiedlungen waren.

Nach den trostlosen Plattenbauten am Rande der Städte, die bis Anfang der 90er Jahre den Städtebau kennzeichnete, ist die Zeit für einen umfassenden Wandel nicht absehbar. Instabilität und Unsicherheit auf breiter Front, aber vor allem wirtschaftliche Depression lassen „Massenbewegungen“ im Städtebau wie in Westeuropa nicht zu. Auch steht das Kreditwesen bei der Finanzierung von Immobilien⁴⁴⁷ ganz am Anfang, so dass gegenwärtig Bauvorhaben zum Großteil mit Bargeld bezahlt werden.

Die durch Existenzängste bzw. Hoffnung auf bessere Lebensumstände ausgelösten Wanderbewegungen von den ländlichen Dörfern in die Kleinstädte, von den Kleinstädten in die größeren Städte, von den größeren Städten in die Hauptstadt und von der Hauptstadt in das Ausland bestimmen die Entwicklung. In der Folge kommt es zur städtebaulichen Verödung vieler Städte und Dörfer und einer Konzentration der Bautätigkeit auf wenige Standorte. In der Hauptstadt Tbilisi hat eine Suburbanisierung bereits eingesetzt.

Eine Gemeinsamkeit mit Entwicklungen im Westen der 70er Jahre besteht folglich in den wenigen Aktivzonen, wie z.B. in und um Tbilisi oder Batumi. Während sich im Kern der Hauptstadt der Tertiär-/Businesssektor sowie gehobener Wohnungsbau breit macht, beginnen am Rande und vor allem im Dorf Tskneti die „Einfamilienhausgebiete“ zu wuchern. Dies alles geschieht ohne jegliche städtebauliche Reglementierungen oder eine ordnungsgemäße Erschließung. Innerhalb von 13 Jahren (1989 – 2002) stieg in Tskneti die Einwohnerzahl von 3.664 auf 8.187.⁴⁴⁸ Auch fehlt ein übergeordnetes Planungssystem, z.B. in Form einer Regional-/Landesplanung zur Verhinderung einer Zersiedlung und unkoordinierten Flächennutzung vollständig.

Die Bedingungen zur Etablierung eines Immobilienmarktes nach westeuropäischen Vorbildern (Hypothekendarlehen) sind vor allem in Tbilisi auf gutem Weg. Im Jahr 2004 wurde das Kataster – außer in den Hochhausgebieten – als Voraussetzung für die systematische Registrierung der Grundstücke (Anlage Grundbuch) abgeschlossen. Ferner wurde im Jahr 2005 ein Richtwertatlas

⁴⁴⁷ Die Zinsen für ein Hypothekendarlehen betragen im September 2005 durchschnittlich 15 %, die Banken gewähren in der Regel Laufzeiten von max. nur 3 Jahren

⁴⁴⁸ Zahlen vom Habitatbüro in Tbilisi, Herrn Prof. L. Vardosanidse, April 2005

(Bewertung von Grundstücken) erstellt.⁴⁴⁹ Damit könnte einem wesentlich größeren Kreis von z.B. „bargeldlosen“ Grundstücks- und Wohnungsbesitzern durch die Beleihung ihrer Immobilien der Weg für Veränderungen (Renovierung, Verkauf, Neuerwerbung..) geöffnet werden. Daher sind örtliche Baugesetze, städtebauliche Konzepte und Instrumente hier mit Priorität vorzubereiten.

In den vielen anderen vom Rückgang und Stillstand gekennzeichneten Städten, so z.B. Gori, Signaghi und auch Kutaisi sind vehemente und wirklich stadschädigende Bauentwicklungen mittelfristig kaum zu erwarten. Im Vordergrund steht hier nicht die Frage, wie durch städtebauliche Instrumente die bauliche und sonstige Nutzung in den Griff zu bekommen ist. Zuerst besteht die Aufgabe darin, Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschen in den Städten zu halten. Nur in Verbindung mit Lösungsansätzen bei der strukturellen Existenzfrage kann überlegt werden, was der Städtebau auf der Basis gesetzlich geregelter Verfahren und Instrumente beitragen kann. Konzepte mit Maßnahmen zur Revitalisierung oder dem Rück-/Umbau von Industriebrachen sowie zur Verbesserung der Wohnverhältnisse geben den Weg und die Aufgaben für einen situationsangepassten Städtebau vor.

Der nachfolgende Teil geht der Frage nach, welche städtebaulichen Regelungsinhalte für ein Abkommen zwischen Bürger und Gemeinde unabdingbar sind und somit den Maßstab für eine Transformation bilden.

449 Interne Projektinformation durch das GTZ-Büro in Tbilisi

B. Zentrale Fragen zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung

4.6 Eingrenzung der zentralen Fragen

In der jüngeren Fachdiskussion treten immer wieder Extremhaltungen zwischen dem jeweiligen Grad an Freiheit und Bindung bei der Frage über Art und Umfang von Regulierungen im Städtebau auf. Aber diese neuen Vorstellungen über extreme formale Ordnungsprinzipien, wie etwa die der „Chaos-Stadt“ und der „Collage-City“ (= totale Ordnung) oder der „Dekonstruktion“ als kompositorischem Denkansatz, die über Worte und Skizzen kaum hinausgekommen sind, sind daher fraglich und werden nicht weiter verfolgt⁴⁵⁰.

Denn weder die umfassende Ordnung noch das totale Chaos sind geeignet, die pluralistischen Wirklichkeiten der Menschen für die Organisation einer „Sozialgemeinschaft Stadt“ zugrunde zu legen.

Zu dieser Erkenntnis über die Notwendigkeit eines Interessenausgleichs kam bereits Stübben in seinem Buch „Der Städtebau“, das im Jahr 1890 erschien. Darin schreibt er: „Der Städtebau bereitet also den allgemeinen Boden vor, auf welchem sich die bauliche Einzeltätigkeit entfaltet;er stellt den Rahmen auf, welcher die miteinander wetteifernden und sich bekämpfenden Einzelbestrebungen umfasst, das Programm, nach welchem die private und öffentliche Bautätigkeit, ...sich einrichten soll. Dabei treten technische und künstlerische, gesundheitliche und wirtschaftliche Rücksichten in Erscheinung; sie streiten nicht selten um den Vorrang und bedürfen der ausgleichenden Lösung.“⁴⁵¹

Vor dem Hintergrund, dass in Georgien bis zum Jahr 2004 nahezu vollständige Anarchie und Orientierungslosigkeit bei städtebaulichen Aktivitäten herrschte, soll nachfolgend eine Auseinandersetzung mit grundsätzlichen städtebaulichen Regelungen stattfinden.

Mit der Verabschiedung von Vorschriften im Sommer 2005 (Gesetz über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus sowie Zonenplan für das Stadtzentrum von Tbilisi) konnte dieses Vakuum zwar überwunden werden, aber in der Kürze der Zeit für die Praxis bei der Beantwortung der Fragen über den Zulässigkeitsmaßstab der baulichen und sonstigen Nutzung von Grund und Boden (noch) keine Bedeutung erlangen.

In einem ersten Schritt sind Überlegungen anzustellen, wie sich in Georgien das Pendel in Richtung Ordnung bewegen lässt. Bei diesem Prozess müssen die fundamentalen Grundsäulen eines regulierten Städtebaus im System der Marktwirtschaft erörtert werden.

Ziel ist es, aus dem möglichen Gesamtspektrum diejenigen Kernregelungen heraus zu filtern, die maßgeblich Form und Qualität des Städtebaus bestimmen, um mit deren Hilfe vor allem dem Chaos zu begegnen. Damit könnte für den Städtebau in Georgien ein schlankes und landesspezifisches Paket an notwendigen und sinnvollen Regelungen abgeleitet werden, das in Abhängigkeit zur seiner Praxistauglichkeit dynamisch fortgeschrieben werden kann.

Analysiert man die formellen städtebaulichen Instrumente/Regelwerke in verschiedenen Ländern mit Marktwirtschaft, kann festgestellt werden, dass Vorgaben für die städtebauliche Entwicklung von der Ebene der Gesamtstadt bis hin zur einzelnen Grundstücksparzelle sich im Kern auf drei entscheidende Regelungsbereiche hinsichtlich der zulässigen Bodennutzung reduzieren und zwar auf die Festlegungen:

450 Curdes, S. 237

451 Zitat Stübben in Reinborn, S. 61

- 1. WO,**
- 2. WAS und**
- 3. WIE**

gebaut werden darf.

Nur die instrumentelle und rechtliche Ausgestaltung dieser Festlegungen differiert in den einzelnen Ländern aufgrund unterschiedlicher Strukturen im Staats-/Verwaltungsaufbau⁴⁵², der Organstation der räumlichen Planung oder auch der Tradition.

Im nachfolgenden werden diese drei wichtigen Regelungsbereiche (lokale Ebene) durch sporadische, weniger systematische Einblendungen von Beispielen aus den föderalistisch geführten Ländern Deutschland und Schweiz⁴⁵³, Frankreich als Staat mit mehr zentralistischem Aufbau und Tschechien als progressives postsozialistisches Land anschaulich dargestellt und die jeweiligen Konsequenzen für den Städtebau allgemein und nachfolgend für Georgien abgeleitet.

Eine vertiefende Durchdringung der städtebaulichen Grundlagen (Gesetze, Instrumente, Organisation, Planungsebenen) in diesen Ländern findet dabei nicht statt. Denn es geht nicht um eine umfassende vergleichende und detaillierte Betrachtung, sondern um eine verständliche Darstellung der materiellrechtlichen Grundprinzipien zur Steuerung des Städtebaus.

Daher werden die Darstellungen auch bewusst vereinfacht und konzentriert wieder gegeben, um die Grundgedanken sichtbar zu halten. Demnach besteht auch kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Vor der Aufbereitung der zentralen Regelungen wird in stark gestraffter Form über das Grundsystem des formellen städtebaulichen Instrumentariums in den o.g. Ländern informiert.

452 Z.B. in Frankreich stark zentralistisch, in Deutschland und der Schweiz stark föderalistisch

453 Schweiz auch als Land mit großen Anteilen an Hochgebirgsregionen, ähnlich wie in Georgien

4.7 Städtebausysteme ausgewählter Länder Westeuropas im Überblick: Deutschland – Frankreich – Schweiz - Tschechien

Deutschland

In Deutschland existieren auf der lokalen Ebene der Gemeinde zwei Planstufen mit zwei Planinstrumenten zur Bestimmung der städtebaulichen Nutzung von Grund und Boden.⁴⁵⁴

Der **Flächennutzungsplan** (Stufe 1), der für das gesamte Gebiet einer Gemeinde vorliegt und die Ziele der Raumordnung (Regionalplanung) zu beachten hat, bereitet die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden vor. Dieser Plan ist gegenüber privaten Grundstückseigentümern (Dritte) nicht rechtsverbindlich, sondern nur gegenüber öffentlichen Stellen und Behörden bei Planungsentscheidungen. Der Flächennutzungsplan berührt somit nicht direkt die Rechte und Pflichten von Grundstücksbesitzern. Aus diesem

Grund ist der Flächennutzungsplan in seiner Darstellung in der Regel nicht parzellenscharf (Maßstab ca. 1:5.000 bis 1:15.000). Für die Gemeinde und öffentlichen Stellen stellt der Flächennutzungsplan eine rahmensetzende Selbstbindung dar. Daher kann aus diesem Plan kein unmittelbares Recht für die zulässige (private) Grundstücksnutzung abgeleitet werden.⁴⁵⁵

Der **Bebauungsplan** (Stufe 2), der oft nur für Teilbereiche einer Gemeinde insbesondere zur Schaffung von neuem Baurecht (Neubaugebiete, Umstrukturierungsgebiete) aufgestellt wird, legt gegenüber allen Grundstücksbesitzern die zulässige Bodennutzung verbindlich fest. Seine Festsetzungen sind eindeutig und parzellenscharf. Aus dem Bebauungsplan, der als Ortsgesetz von der Gemeinde beschlossen wird, kann ein unmittelbares Recht für die Grundstücksnutzung abgeleitet werden.

Ein solcher Bebauungsplan kann auch auf Antrag eines Vorhabenträgers (Investor) für ein ganz konkretes Projekt erstellt werden. Die Planungs-/Entscheidungshoheit bleibt dabei bei der Gemeinde.⁴⁵⁶

Für die (Bau)flächen ohne Bebauungsplan wird in Deutschland Baurecht durch eine direkte Regelung im Baugesetzbuch geschaffen (§ 34 BauGB). Danach dürfen Grundstücke grundsätzlich dann bebaut werden, wenn sie innerhalb einer im Zusammenhang bebauten Ortslage liegen. Dabei muss sich die beabsichtigte Bebauung nach Art, Maß der baulichen Nutzung sowie überbaubaren Grundstücksflächen und Bauweise in den Bestand der Umgebungsbebauung einfügen.⁴⁵⁷

Zusammenfassend liegt in Deutschland Baurecht erst dann vor,

454 Vgl. §§ 1, 5 und 9 BauGB

455 Menzel/Krauter/Deutsch/Rödel, Das Praxishandbuch der Bauleitplanung, Band 1, Punkt 5/2.1, S. 2

456 Vgl. § 12 BauGB

457 Vgl. hierzu Hauth, S. 37 ff.



Karte 39: Raumlage der untersuchten Länder, eigene Darstellung

- wenn Grundstücke innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Bestandgebiets liegen, die Anforderungen an das Einfügen erfüllen und zudem die Erschließung gesichert ist oder
- wenn ein Bebauungsplan, der aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wurde, existiert.⁴⁵⁸

Schweiz

Während in Deutschland das kommunale Städtebaurecht als Teil der Raumordnung (Bauplanungsrecht) in der Zuständigkeit des Staates liegt, liegt in der Schweiz diese Zuständigkeit weitgehend bei den einzelnen Kantonen⁴⁵⁹. Der schweizerische Bundesgesetzgeber legt in einem Bundesgesetz⁴⁶⁰ über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) nur Grundsätze fest und überlässt den Kantonen⁴⁶¹ die Ausführungsgesetze (kantonale Raumplanungs- und Baugesetze). Darüber hinaus können die einzelnen Gemeinden (rund 2.700 an der Zahl) im Einklang mit den übergeordneten Gesetzen eigene kommunale Bauordnungen bzw. Bau- und Zonenvorschriften erlassen. Demnach sind die Vorschriften über den Städtebau in der Schweiz stärker regionalisiert bzw. kommunalisiert und es gibt eine Vielfalt an Begriffen und Instrumenten der Raumplanung.⁴⁶² Die Entscheidungsspielräume der Gemeinden sind beachtlich.

Die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene ist wie in Deutschland mehrstufig.

So gibt es für das Gebiet der ganzen Gemeinde einen **kommunalen Richtplan**, der nur behördlichenverbindlich ist. Er enthält richtungsweisende und wegleitende Grundsatzvorstellungen über die künftige Siedlungsentwicklung auf der Grundlage der Bestandssituation. Seine Inhalte und Darstellungsmöglichkeiten sind formalisiert und können den lokalen Verhältnissen angepasst werden.

Ebenfalls für das Gebiet einer Gemeinde wird ein **kommunaler Nutzungsplan** erstellt. Dieser Nutzungsplan kann mit gleichem Namen für räumliche Teilbereiche nochmals detailliert werden (bei größeren Gemeinden). Der Nutzungsplan ist gegenüber allen Grundstückseigentümern rechtsverbindlich⁴⁶³ und entsprechend parzellenscharf in seinen Festsetzungen bzw. der zeichnerischen Darstellungsgenauigkeit. Zusammen mit den örtlichen Bau- und Zonenvorschriften bildet er das zentrale öffentlich-rechtliche Instrument für das Bauen.

Unterhalb der Zonenpläne können für Teilgebiete oder Sachbereiche weitere Detailpläne, z.B. sogenannte Sondernutzungspläne, Überbauungspläne, Gestaltungs- und Quartierspläne aufgestellt werden. Diese Pläne, die gesondert von der Gemeinde als Ortsrecht beschlossen werden, können auch Vorgaben für die Architektur enthalten (z.B. Grundrissystem, Fassadenaufbau, Gestaltung ...)⁴⁶⁴.

458 Auf die Privilegierung von Bauvorhaben im Außenbereich gemäß § 35 BauGB wird nicht eingegangen

459 Die Kantone sind zwar keine eigenständigen Staaten im Sinne des Völkerrechts, sie geniessen jedoch eine umfassende Verfassungs- und Organisationsautonomie, ARL, Planungsbegriffe in Europaea (Deutschland - Schweiz), S. 113

460 Zum Erlass dieses Gesetzes ermächtigt Artikel 75 (Raumplanungsartikel) der schweizerischen Bundesverfassung, vgl. ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Schweiz), S. 117

461 Die Schweiz besteht aus 27 Kantonen mit insgesamt rund 7.3 Mio. EW, Quelle: [http://www.bfs.admin.ch/..](http://www.bfs.admin.ch/)

462 Vgl. dazu ARL, Planungsbegriffe in Europaea (Schweiz), S. 117 oder Landgraf/Rudolf, Diplomarbeit im Fachgebiet Ortsplanung „Vergleich der städtebaulichen Planungssysteme in Deutschland und der Schweiz“, S.203

463 ARL, Planungsbegriffe in Europaea (Deutschland - Schweiz), S. 122

464 Nach schriftlichen Informationen des Stadtplanungsamtes Bern, Herrn Ronny Reuther (Quartiersplanung) vom 29. September 2005

Frankreich

In Frankreich gibt es nur ein (zentrales) Planungsinstrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung auf lokaler Ebene. Im Jahr 2000 wurde der 1967 eingeführte „**plan d'occupation des sols**“ oder abgekürzt **POS** (übersetzt mit Bodennutzungsplan) durch den „**plan local d'urbanisme**“, abgekürzt **PLU** (übersetzt mit lokaler Urbanismusplan) ersetzt. Allerdings verfügen bei weitem nicht alle Gemeinden in Frankreich flächendeckend für ihr gesamtes territoriales Gebiet über diese Planungsinstrumente, v.a. nicht in ländlichen Gebieten. Dort kommen meist vereinfachte Pläne (*Carte communale*) oder Regelungen (*MARNU – modalités d'application du règlement d'urbanisme*) zum tragen. Auf sie wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Gesetzliche Grundlage für den POS bzw. aktuell den PLU bildet das zentrale Städtebaugesetz (*code de l' urbanisme*) von Frankreich. In diesem Gesetz werden der Aufbau sowie die Grundinhalte als formaler Rahmen vorgegeben, die Ausformulierung dieses Rahmens, d.h. die Festlegung der Regelungen im Detail ist offen und flexibel und obliegt den Kommunen als Träger der kommunalen Planung. Von diesen Ausgestaltungsmöglichkeiten haben die Gemeinden in den letzten Jahren verstärkt Gebrauch gemacht.

Beide Instrumente unterscheiden sich dadurch, dass der aktuelle PLU in seiner fachlichen Dimension breiter und komplexer angelegt ist als der POS dies war, aber ebenfalls flächendeckend für das Gebiet einer Gemeinde bis hin zur Parzelle die bauliche und sonstige Nutzung bestimmt.

Aus Gründen der Einfachheit sowie des zur Verfügung stehenden Materials beziehen sich die Ausführungen und Beispiele auf den POS, da seine Systematik und Arbeitsweise gut geeignet ist, die wesentlichen Regelungsprinzipien transparent darzustellen.⁴⁶⁵

Der POS ist in seiner materiellen Ausprägung eine Mischung zwischen dem deutschen Flächennutzungsplan und den gebietsbezogenen deutschen Bebauungsplänen und vereint somit beide Regelungsebenen in einem Plan. Daher beantwortet der POS in der Regel alle zentralen Fragen (WO, WAS, WIE gebaut werden darf) der städtebaulichen Entwicklung von Grund und Boden. Während jedoch die zulässigen Regelungen im deutschen Bebauungsplan abschließend im Baugesetzbuch geregelt sind⁴⁶⁶, können im POS über die vorgeschriebenen Inhalte hinaus nahezu beliebig viele weitere Bestimmungen aufgenommen und somit spezifische lokale Anforderungen besser berücksichtigt werden.⁴⁶⁷ Auch kann der POS aus mehreren thematischen (z.B. Nutzungsplan, Höhenplan) und im Maßstab räumlich differenzierten Plänen (Detailpläne) bestehen. Die Hauptregelungen im POS werden dabei weniger durch Planzeichnung als vielmehr durch Text (Reglement) getroffen.

Die Festsetzungen im POS sind für alle rechtsverbindlich (Privatpersonen, öffentliche Institutionen) und bei der Vergabe von Baugenehmigungen zu beachten.

Tschechien

Die heutige Republik Tschechien hatte auch zur sozialistischen Zeit (damals Tschechoslowakei) – im Gegensatz zur Sowjetunion – ein Baugesetz⁴⁶⁸, das die räumliche Gesamtplanung aber unter dem Aspekt der staatlichen Konzentration von Investitionen in einem Raum regelte. Dabei hatte die örtliche Ebene keine Befugnisse im Sinne einer

465 Vgl. Clev, S. 415 ff.

466 § 9 BauGB

467 Clev, S. 418

468 Baugesetz Nr. 50 aus dem Jahr 1976, in ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakai - Tschechien), S. 123 und S. 419

kommunalen Planungshoheit. Dieses zentralörtliche System⁴⁶⁹ wurde nach der Wende 1989 aufgehoben und durch eine gestufte Gebietsplanung mit den drei räumlichen Ebenen:

1. Regionale Gebietseinheit,
2. Gemeinde – Siedlungseinheit und
3. Teilgebiet einer Gemeinde

ersetzt. Innerhalb diesem Gebietsplanungssystem sind nunmehr die Gemeinden für die Aufstellung und Verabschiedung von städtebaulichen Dokumenten auf ihrem politischen Gebiet zuständig.⁴⁷⁰ Inhalt und Verfahren dieser drei o.g. Planstufen bzw. Planinstrumente regelt das tschechische Baugesetz, das in seiner aktuellen Fassung aus dem Jahr 2001 stammt.⁴⁷¹

Die Stufe 1 betrifft die überörtliche Ebene.⁴⁷² Die dort erstellten Pläne für regionale Gebietseinheiten machen verbindliche Vorgaben für die örtliche Ebene.

Die eigentlichen Instrumente der örtlichen Entwicklung bilden der **Masterplan**⁴⁷³ (=Flächennutzungsplan), der für das gesamte Gebiet einer Gemeinde aufgestellt wird und der **Regulierungsplan**⁴⁷⁴, der je nach Erfordernis für einzelne Teilgebiete (Neubauflächen, Umstrukturierungsflächen ..) aufzustellen ist. Dies entspricht einer zweistufigen Bauleitplanung wie in Deutschland.

Eine Besonderheit, die für alle drei Planarten zutrifft, liegt in der Funktion der Gemeinde bzw. dem zuständigen überörtlichen Organ eigenständig Wichtigkeit und Umfang der Planinhalte festzulegen. Denn das Baugesetz gibt für die einzelnen drei Planstufen nur einen Rahmen für mögliche Planinhalte vor. Auf dieser Grundlage ist die Gemeinde per Baugesetz verpflichtet, eine konkrete Aufgabenstellung zu verfassen, in der diejenigen Planinhalte (Masterplan, Regulierungsplan) definiert werden, die für die spezielle Situation besonders zu beachten und auszuformulieren sind.⁴⁷⁵ So kann eine Gemeinde bei der Aufstellung eines Regulierungsplans vorgeben, dass dort z.B. durch die Bebauung geschlossene Straßenräume geschaffen werden sollen oder sicher zu stellen ist, dass die Gebäude mit

469 Dieses System führte zur Bündelung von Siedlungen; so reduzierte sich bis zum Jahr 1989 die Zahl der Gemeinden von ursprünglich 11.000 auf 4.104, vgl. ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakei - Tschechien), S. 120

470 Vgl. kommunale Selbstverwaltung, siehe dazu ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakei - Tschechien), S. 118 - 119

471 Dieses Gesetz (Sbírka zákona Nr. 135/2001) liegt dem Verfasser nur in tschechisch vor, einzelne wichtige Regelungen wurden in einem Expertengespräch mit dem Dozenten für „Praxis der Stadtplanung“, Herrn Karel Havlis, von der Technischen Universität Brünn im Juni 2005 an der TU Kaiserslautern im Rahmen eines Gastbesuches erörtert. Des weiteren wurden von Prof. em. M. Kyselka (TU Brünn) während eines Gastaufenthaltes im Juli 2005 an der TU Kaiserslautern einige wichtige Auszüge aus dem Gesetz übersetzt. Hinweise auf einzelne Regelungen in diesem Gesetz resultieren aus den Gesprächsergebnissen.

Anmerkung: Grundlage für dieses Gesetz bildete das Baugesetz aus dem Jahr 1976 !

472 Überörtliche Gebietspläne können für abgegrenzte Räume mehrerer Gemeinden, Funktionsräume (z.B. Wirtschafts-, Landschaftsräume), Kreise oder für das ganze Staatsgebiet aufgestellt werden, vgl. dazu ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakei - Tschechien), S. 126

Anmerkung: Diese erste überörtliche Planungsebene umfasst somit ein breites räumliches Spektrum und beinhaltet die aus dem deutschen Planungssystem bekannten Raumordnungspläne: Landesentwicklungsplan, Regionaler Raumordnungsplan und regionaler Flächennutzungsplan

473 Entspricht dem Gebietsplan der Gemeinde, siehe ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakei - Tschechien), S. 126

474 Entspricht dem vorhabenbezogenen Gebietsplan für die Nutzung der einzelnen Grundstücke, siehe ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakei - Tschechien), S. 126

475 Vgl. Anhang zum tschechischen Baugesetz

einheitlicher Fassadengestaltung zu errichten sind.⁴⁷⁶

Die Gemeinde beschließt diese Pläne und legt durch Rechtsvorschrift fest, welche Teile des genehmigten Plans verbindlich sind.⁴⁷⁷

476 Das Verfassen einer Aufgabenstellung ist ein Relikt aus der kommunistischen Zeit.

Anmerkung: So ist es bis heute in der georgischen Hauptstadt Tbilisi nicht gelungen das Problem des Verfassens einer Aufgabenstellung für den Generalplan zu lösen. Neben fachlichen Unzulänglichkeiten bestehen Konflikte bei der Zuständigkeit (Staat und/oder Stadt)

477 ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Slowakei - Tschechien), S. 126

Anmerkung: Die Plandokumente z.B. des Regulierungsplans können aus mehreren thematischen Plänen bestehen, dabei kann die Gemeinde bestimmen, welche dieser Pläne rechtsverbindliche Vorgaben für die Nutzung der Grundstücke sind und welche Pläne zur Information, Erläuterung oder Empfehlung dienen.

4.8 Zentrale Regelungsinhalte in Theorie und Praxis

4.8.1 Wo darf gebaut werden (Standort) ?

a) Ebene Gemeinde

Die Regelung, welche Flächen innerhalb eines Bezugsraumes – insbesondere auf regionaler Ebene – bebaut bzw. nicht bebaut werden dürfen, entscheidet über die Herausbildung einer bestimmten Landschafts- und Siedlungsstruktur, d.h. über die Verteilung und Abfolge von bebauten – in der Regel Städte, Dörfer, Einzelanlagen – und unbebauten Bereichen. Damit werden zwei wesentliche Ziele in der Wechselwirkung von überörtlichen und gesamtörtlichen Interessen verfolgt. Ziel Nummer eins ist funktional, Ziel Nummer zwei gestalterisch begründet.

1. Funktionales Ziel: Vermeidung von Raumnutzungskonflikten zwischen bedeutenden Flächen mit Freiraumfunktion, wie z.B. Waldflächen, Landwirtschaftsflächen, Naturschutzflächen, Wasserflächen und urbanen, besiedelten Flächen.
2. Gestalterisches Ziel: Vermeidung von Zersiedlung der Landschaft durch Ausbildung kompakter Siedlungen sowie Unterbindung einer dispersen Verteilung der Bebauung in der Landschaft.



Karte 40: Beispiel für eine klar ablesbare Siedlungs- und Freiraumstruktur - Beispiel Rheinland-Pfalz, Quelle: Topographische Karte Nr. 6715 des Landesvermessungsamtes RLP, 1995

Durch eine Konzentration der örtlichen Siedlungstätigkeit werden natürlich auch ökonomische, wie z.B. Einsparungen im Bereich der Erschließungssysteme erreicht. Durch den Aufbau eines Siedlungsnetzes (Verteilung und Hierarchie von Siedlungen) werden soziale Ziele, wie z.B. Tragfähigkeit und Standard von unterschiedlichen Versorgungseinrichtungen der Bevölkerung verfolgt. Diese Ziele korrespondieren mit den Zielen der Raumordnung (z.B. Prinzip der dezentralen Konzentration zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen).

Beispiel Deutschland

Im Flächennutzungsplan wird für die Vorbereitung der baulichen Nutzung in der Regel in bestehende und geplante Bauflächen unterschieden. Darüber hinaus werden Flächen für andere städtebauliche Anlagen (Straßen, Bahnflächen etc.) oder Flächen

für Freiraumfunktionen (Waldfächen, Landwirtschaftsflächen ..) festgelegt. Außerhalb der Bauflächen ist eine Bebauung grundsätzlich nur zulässig, wenn sie für die Funktionsfähigkeit der Fläche erforderlich ist (z.B. Restaurant/Cafe innerhalb einer innerstädtischen Parkanlage oder Feldscheunen in landwirtschaftlichen Flächen).⁴⁷⁸ Ansonsten dürfen diese sonstigen Flächen nicht bebaut werden.

Im Flächennutzungsplan trifft die Gemeinde erste grundlegende Aussagen über ihre Vorstellungen und planerischen Absichten für die Bodennutzung des gesamten Gemeindegebiets. Sie legt fest wo weiterhin eine bauliche Nutzung generell zulässig ist und wo Flächen weiterhin von Bebauung generell freizuhalten sind.

Mit der Festlegung von Bauflächen, insbesondere von geplanten Bauflächen ist aber noch kein Baurecht für Dritte verbunden, sondern die Flächen werden für eine Bebauung vorbereitet und somit grundsätzlich gegenüber anderen Nutzungsansprüchen gesichert.

Baurecht innerhalb von bestehenden Siedlungsflächen liegt dann vor, wenn Grundstücke innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Bestandsgebietes liegen, die Erschließung gesichert ist und sich das Vorhaben in die Umgebungsbebauung einfügt oder ein Bebauungsplan vorliegt. Bei Neubauflächen wird durch die Aufstellung und Umsetzung (Bodenordnung, Erschließung) eines Bebauungsplans, der aus dem Flächennutzungsplan abzuleiten ist, Baurecht geschaffen.

Als Konsequenz für die private Grundstücksnutzung ergibt sich, dass eine bauliche Nutzung der Grundstücke nur dort zulässig ist, wo durch das Zusammenwirken o.g. Instrumente Baurecht besteht. Für alle Grundstücksflächen außerhalb dieser mit Baurecht belegten Flächen ist eine bauliche Nutzung der Grundstücke unzulässig.

Beispiel Schweiz

Obwohl sich der Bund bei der Baugesetzgebung auf den Erlass von Grundsätzen zu beschränken hat, so hat er kraft Verfassung das Recht die Grundsätze der Trennung

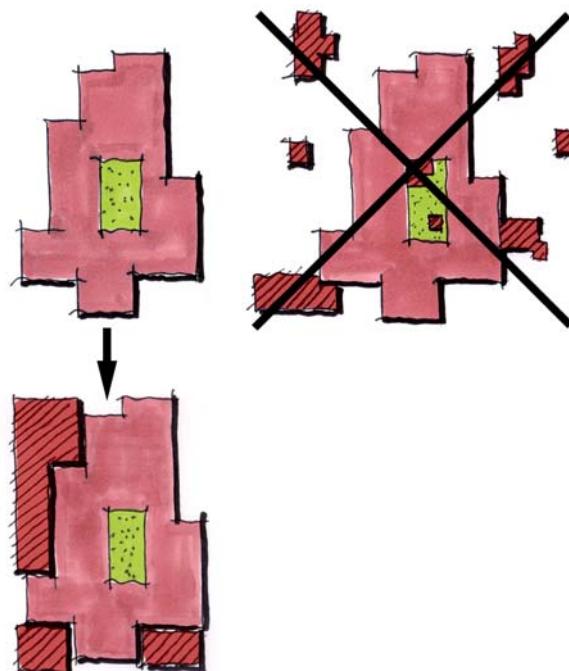
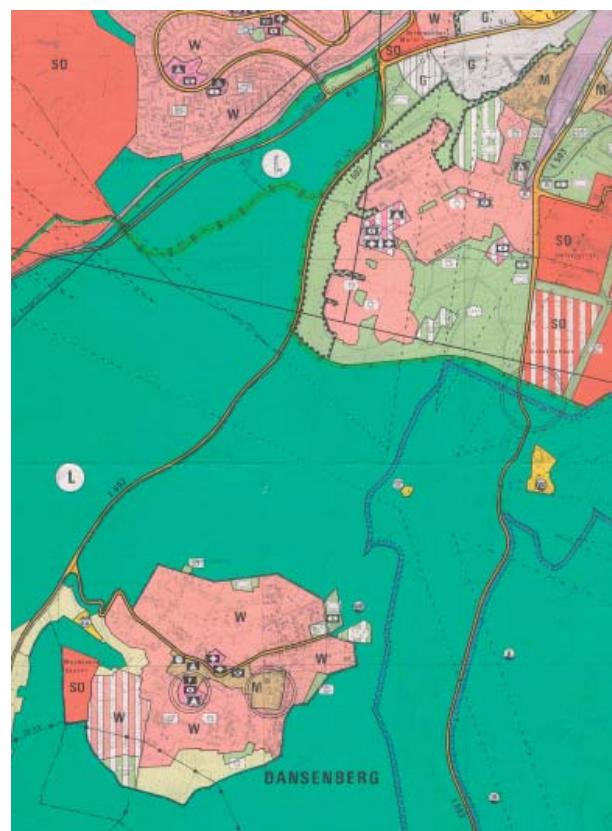
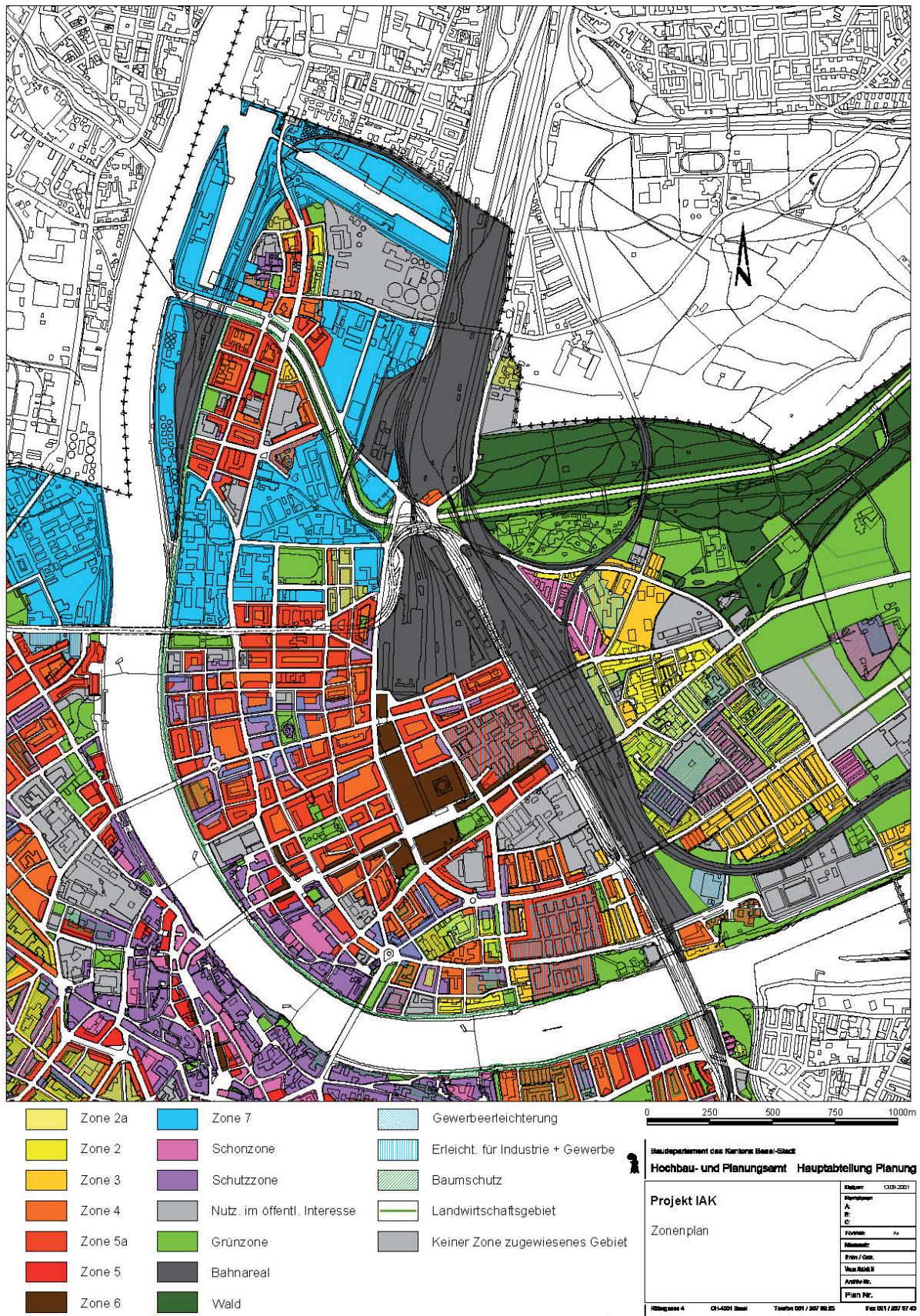


Abb. 52: Abstrakte Darstellung der Bedeutung für die Regelung von Bau- und Nichtbauflächen, eigene Darstellung



Karte 41: Auszug FNP der Stadt Kaiserslautern von 1984,
Quelle: Stadtplanungsamt Kaiserslautern



Karte 42: Auszug aus dem Nutzungsplan der Stadt Basel, Quelle: Baudepartement der Stadt Basel

von Baugebiet und Nichtbaugebiet detailliert zu regeln. Diese Grundsätze, die für die Raumplanung zentrale Inhalte sind, betreffen z.B. die Genehmigungspflicht für alle Bauten und Anlagen, die Größe der Bauzonen⁴⁷⁹, die ausnahmsweise Zulässigkeit des Bauens außerhalb der Bauzonen und die Sicherstellung der Erschließung. Die Gemeinden haben diese Grundsätze bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne zu beachten bzw. entsprechende inhaltliche Regelungen zu treffen.⁴⁸⁰

Die gegenüber Grundeigentümern verbindlichen Nutzungspläne enthalten für die einzelnen Zonenkategorien Vorgaben, ob eine bauliche Nutzung von Grundstücken grundsätzlich zulässig ist oder nicht. So dürfen außerhalb den klassischen Bauzonen (z.B. Wohnzonen, Kernzone, Gewerbezone) in den anderen Zonen (z.B. Landwirtschaftszone, Zone für Wintersport etc.) Gebäude nur errichtet werden, wenn sie zur Funktionserfüllung erforderlich sind.⁴⁸¹ Diese Ausnahmen entsprechen in Deutschland der Privilegierung von Gebäuden im „Außenbereich“. Weitere Anforderungen regeln das Baugenehmigungsverfahren bzw. Spezialgesetze.

Beispiel Tschechien

Im Masterplan wird festgelegt, welche Flächen grundsätzlich baulich nutzbar sind.

Am Beispiel des Flächennutzungsplans⁴⁸² der Stadt Brünn sollen die Prinzipien für die Festlegungen von Bau- und Freiraumflächen kurz dargestellt werden. Mit dem Bezug auf eine konkrete Stadt soll weiterhin ein kleiner Einblick in den Entstehungsprozess gegeben werden.

Der Plan wurde am 03. November 1994 vom Magistrat der Stadt Brünn verabschiedet und stellt somit die erste Generation eines Flächennutzungsplans nach dem Ende des Sozialismus dar. Ein Plan, der nicht wie früher von der Regierung der CSFR, sondern vom Stadtparlament Brünn bestätigt und somit zur lokalen Sache wurde.

Die Parallelen zum deutschen Flächennutzungsplan sind beim Planungsverfahren und dem materiellen Regelungsinhalt unverkennbar.

So entfaltet der Plan, der durch ein im tschechischen Baugesetz geregeltes Verfahren unter Beteiligung öffentlicher Stellen und Bürger entstand, gegenüber Verwaltungs- sowie Vertretungsorganen des Staats, der Stadt sowie seiner Stadtteile eine Verbindlichkeit, nicht jedoch unmittelbar gegenüber (privaten) Dritten.

Eine grundlegende inhaltliche Festlegung ist die räumliche Anordnung der Stadt, geteilt in bestehende und geplante Bauflächen und nicht zu bebauende Flächen. Des Weiteren sind die Grundsätze der Anordnung der technischen Folgeeinrichtungen mit Angabe von Systemnetzen (Straßen, Ver-/Entsorgung) festgelegt.

479 Der Bund legt die Größe von Bauzonen fest und bestimmt somit das quantitative Wachstum von Gemeinden, ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Schweiz), S. 122,
Anmerkung: Diese Größenfestlegungen (Orientierungswerte) übernimmt z.B. in Deutschland die Regionalplanung als direktes Bindeglied zur kommunalen Bauleitplanung

480 ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Schweiz), S. 119
Anmerkung: Trotz der stark ausgeprägten föderalistischen Struktur wird deutlich, dass die Frage, ob Grund und Boden überhaupt baulich genutzt werden darf, eine zentrale Aufgabe ist und über die Raumstruktur eines Landes entscheidet. Die (großräumige) Freiraumsicherung kann daher nicht der lokalen Ebene (allein) übertragen werden

481 Z.B. wird im Bau- und Zonenreglement (verabschiedet 1998) des bekannten Wintersportortes Saas-Fee geregelt, dass in den Ski- und Snowboardgebieten z.B. Garagen für Pistenfahrzeuge, Bergrestaurants oder Beschneiungsanlagen auf der Grundlage der Spezialgesetzgebung zulässig sind (Artikel 67) zum Bauen außerhalb der Bauzonen siehe ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Schweiz), S. 136

482 Wörtlich aus dem Tschechischen übersetzt: Plan für das Gebiet der Stadt Brünn (Uzemí plan mesta Brna), Deutsche Fassung, Herausgeber: Amt des Hauptarchitekten der Stadt Brno, Kounicova 67, 60167 Brno

Bei der Sicherung unbebaubarer Flächen heißt es z.B. im Erläuterungsbericht zum FNP, dass gerade „die außerordentliche Qualität des Brünner Landschaftsraumes durch die sogenannten grünen Stadthorizonte (u.a. Waldmassive) gebildet werden, die vor jeglicher Bebauung durch die Festlegung von Flächen mit den Funktionen Wald-/Stadtgrün und freie Landschaft geschützt werden.“

Auf den geplanten Bauflächen besteht analog zum System in Deutschland kein Baurecht. Für sämtliche Neubauflächen sind zur Schaffung von Baurecht detaillierte Planungsunterlagen



ÚZEMNÍ PLÁN MĚSTA BRNA 1994
Master Plan of Brno 1994

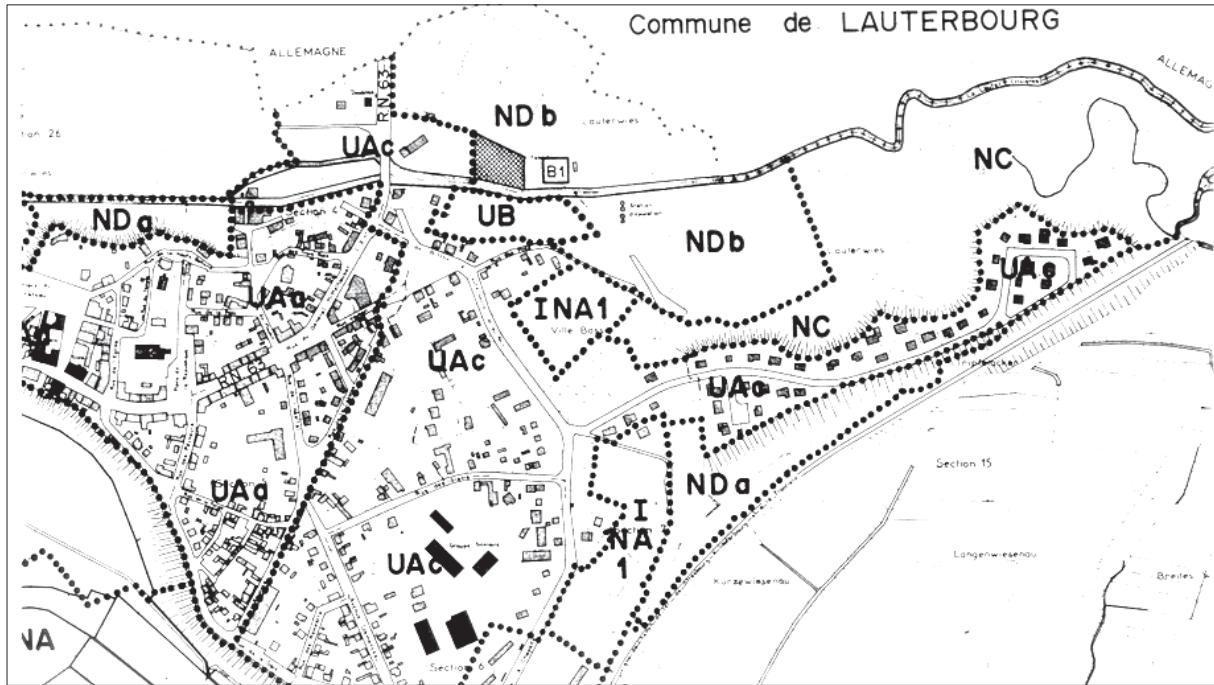
Urbanistická koncepce
Urban concept

LEGENDA

stabilizované / navrhované	proposed
	plochy bydlení <i>residential areas</i>
	smíšené plochy <i>mixed areas</i>
	plochy pracovních aktivit <i>business and trade areas</i>
	zvláštění plochy pro rekreaci <i>recreational zones</i>

	ostatní zvláštění plochy <i>other special zones</i>
	plochy pro veřejnou výbavost <i>areas for public amenities</i>
	plochy pro dopravu <i>transport areas</i>
	plochy pro železniční dopravu vzdáleně zařízení <i>areas for railway transport</i>
	veřejné mezinárodní letiště <i>international public airport</i>
	plochy pro technickou výbavost <i>technologic facilities</i>
	plochy krajinné zeleně <i>countryside green areas</i>
	plochy městské zeleně <i>urban green areas</i>
	plochy individuální rekreace <i>areas for individual recreation</i>
	vodní plochy <i>water surfaces</i>
	vodohospodářské plochy <i>water for economic usage</i>
	zemědělský půdní fond <i>agricultural land</i>
	lesní půdní fond <i>forests</i>
	zeleznici trati <i>railway lines</i>
	zeleznici vlečky <i>railway sidings</i>
	trasy kolejového systému MHD <i>city transport lines</i>
	pod povrchové úseky kolejového systému MHD <i>underground sections of city transport lines</i>
	dálnice a dopravně významné komunikace <i>motorways and highways</i>
	ostatní silniční komunikace <i>trunk roads</i>
	koridor trati vysokých rychlostí <i>high speed corridor lines</i>

Karte 43: Auszug aus dem Masterplan der Stadt Brünn, Quelle: Stadtarchitektenamt der Stadt Brünn



Karte 44: Auszug aus dem POS der Gemeinde Lauterbourg, Quelle: Commune de Lauterbourg - Scheibenhard

(Regulierungspläne) zu erarbeiten. Ausnahmsweise kann die Bebauung dieser Flächen direkt durch Flächennutzungsbescheid geregelt werden, allerdings nur auf der Grundlage der Zustimmung des Verfassers des Flächennutzungsplans. Diese Sonderregelungen dürften noch ein Relikt aus der sozialistischen Vergangenheit sein, in der z.B. der für die Erstellung und Umsetzung von Stadtplänen verantwortlichen Person ein Autorenrecht zustand.

Beispiel Frankreich

Der POS unterscheidet zwei Grundtypen von Zonen und zwar U-Zonen (= urbane, bebaubare Bereiche) und N-Zonen (= natürliche, unbebaubare Zonen). Diese Zonen können je nach Zweckbestimmung weiter untergliedert werden, wie z.B.

a) U- Zonen in

- Zone UB (= Gebiet mit freistehenden Einfamilienhäusern)
- Zone UC (= Wohngebiet mittlerer Dichte)
- Zone UE (= Gewerbegebiet)
- Zone UP (= Mischgebiet)
- Zone PY (= Industriegebiet)

b) N – Zonen in

- Zone NA (= unbebaute Bereiche, die für eine künftige Bebauung zur Verfügung stehen, d.h. potentielle Bauflächen)
- Zone NC (= Nutzbereiche für Landwirtschaft, Rohstoffgewinnung)
- Zone ND (= besondere Landschaftsräume aufgrund von z.B. Ästhetik, Ökologie)

Innerhalb dieser N-Zonen ist eine Bebauung generell unzulässig. Alle sonstigen zur Ausübung der Zonenfunktion erforderlichen Bauten (z.B. Hütten, Feldscheunen) können dabei auf bestimmte räumliche Bereiche beschränkt werden (Konzentration von privilegierten Bauten in der Landschaft).

Mit dieser Regelungssystematik sind klare Vorgaben über die bauliche und nichtbauliche Verwendung von Flächen getroffen.

b) Ebene Baugebiet - Grundstück

Die Regelung, welche Bereiche innerhalb eines Baugebiets bis hin zur einzelnen Grundstücksparzelle bebaut werden dürfen/ müssen und welche Flächen im Quartier bzw. auf der Parzelle frei bleiben müssen, legt wesentlich das räumliche, dreidimensionale wirksame Erscheinungsbild fest.

Neben funktionalen Zielen (z.B. Sicherung von zusammenhängenden Freiräumen, Aufbau eines innerstädtischen Grünsystems, Vernetzungen zur Landschaft, Beachtung Kaltluftabfluss) steht der gestalterische Anspruch an die Ausformulierung von urbanen Straßen- und Platzräumen im Vordergrund.

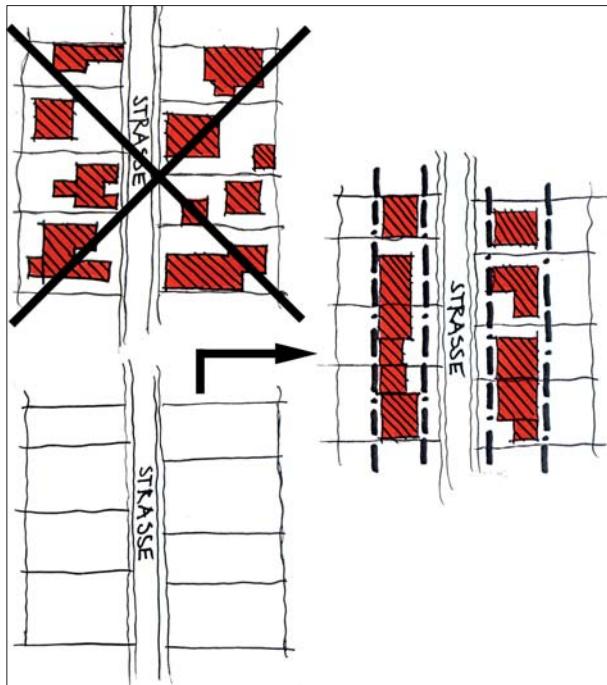


Abb. 53: Abstrakte Darstellung der Bedeutung für die Regelung grundstücksbezogener Bauflächen



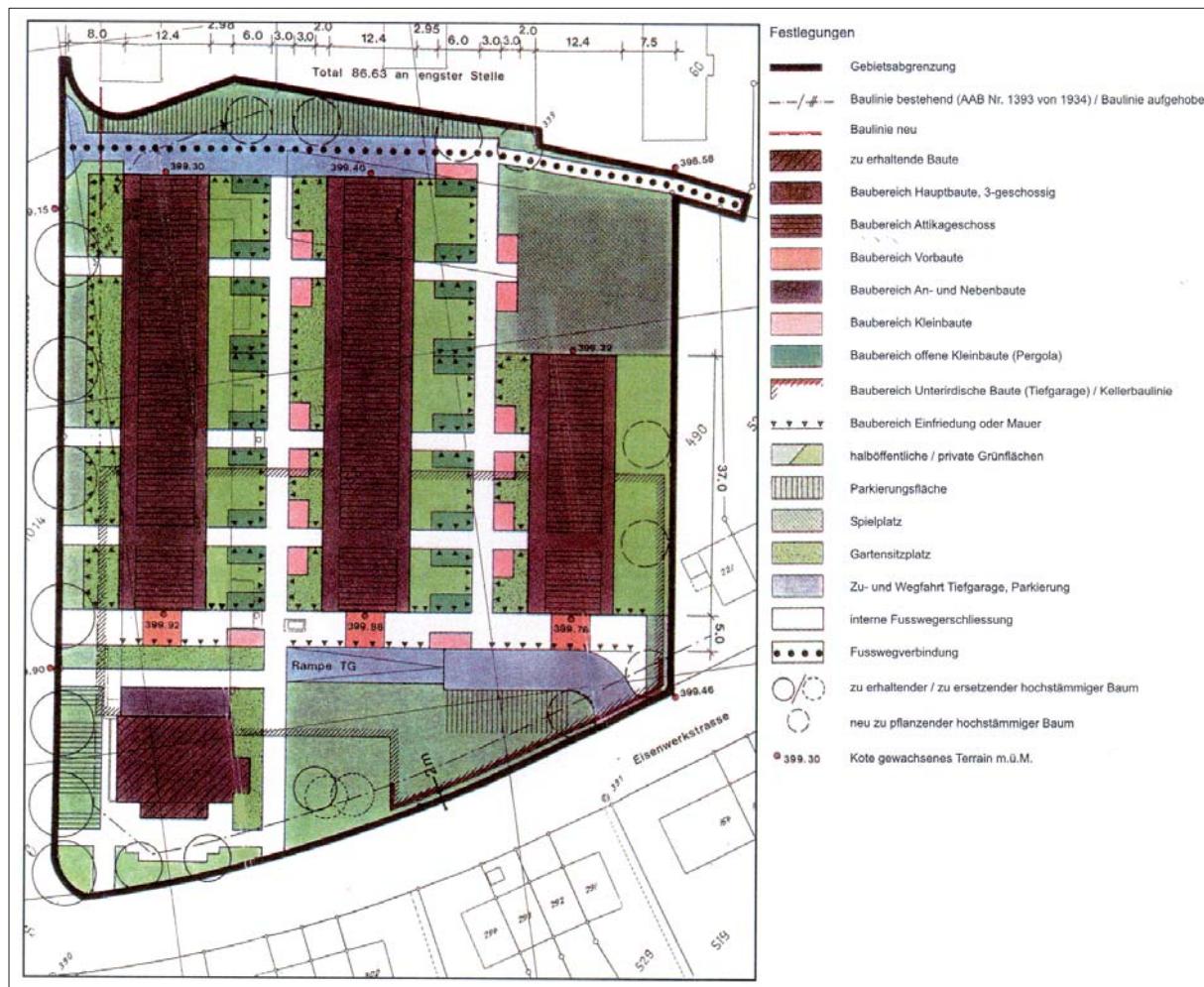
Karte 45: Beispiel eines Bebauungsplans mit u.a. Regelung von überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen, Quelle: Fachgebiet LOP im Auftrag der Ortsgemeinde Konken, Landkreis Kusel

Beispiel Deutschland

Durch die Festlegung von sogenannten Baufenstern wird die zulässige Lage bzw. der Dispositionsspielraum für die Anordnung der Baukörper auf den Grundstücken klar bestimmt. Dabei können diese Baufenster aus (blauen) Baugrenzen und/oder (roten) Baulinien gebildet werden. Baugrenzen dürfen nicht überschritten werden und auf Baulinien muss zwingend gebaut werden.⁴⁸³

Beispiel Schweiz

Auch in der Schweiz existieren auf der Ebene der konkreten, parzellenscharfen Nutzungszonierungen bzw. der daraus abgeleiteten Detailplanungen konkrete Regelungsmöglichkeiten zur Festlegung der überbaubaren und der nicht überbaubaren Grundstücksflächen, so z.B. in Form von Baulinien. Dazu kann auch ein eigenständiger Baulinienplan erlassen werden⁴⁸⁴. Die Baulinien⁴⁸⁵ in der Schweiz dienen vorrangig der Einhaltung von Mindestabständen baulicher Anlagen zu öffentlichen Flächen (z.B. Straßen, Parks) sowie der Gestaltung des öffentlichen Raumes (Baufluchten). Aber auch hier ist das Ziel, das überbaubare vom nicht überbaubaren Land abzugrenzen und damit, wie in Deutschland, die bebaubaren Grundstücksflächen zu definieren.⁴⁸⁶



Karte 46: Beispiel eines Sondernutzungsplans u.a. zur Regelung der Lage der Baukörper auf dem Grundstück der Stadt Frauenfeld (Kanton Thurgau), Quelle: Stadtverwaltung Frauenfeld

483 § 23 Baunutzungsverordnung von Deutschland

484 Vgl. Artikel 13 des Bau-/Zonenreglements der Gemeinde Saas-Fee

485 Vgl. ARL, Planungsbegriffe in Europa (Deutschland - Schweiz), S. 138

486 Landgraf /Rudolph, S. 169

Beispiel Frankreich

Zu den gesetzlich vorgegebenen Inhalten⁴⁸⁷ zählt die Stellung der baulichen Anlagen zu öffentlichen Verkehrsflächen und Gemeinbedarfsflächen sowie die Stellung auf dem Grundstück. Im POS können weiterhin die Flächen eines Grundstückes, die bebaut werden dürfen genau festgelegt werden (überbaubare Grundstücksflächen). Diese Festlegungen erfolgen in der Regel textlich und weniger durch Planzeichnung.⁴⁸⁸

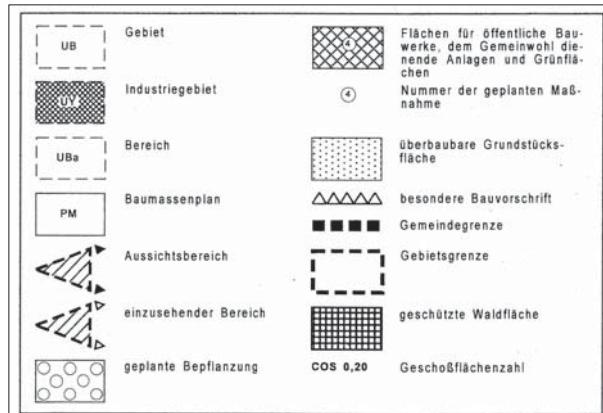
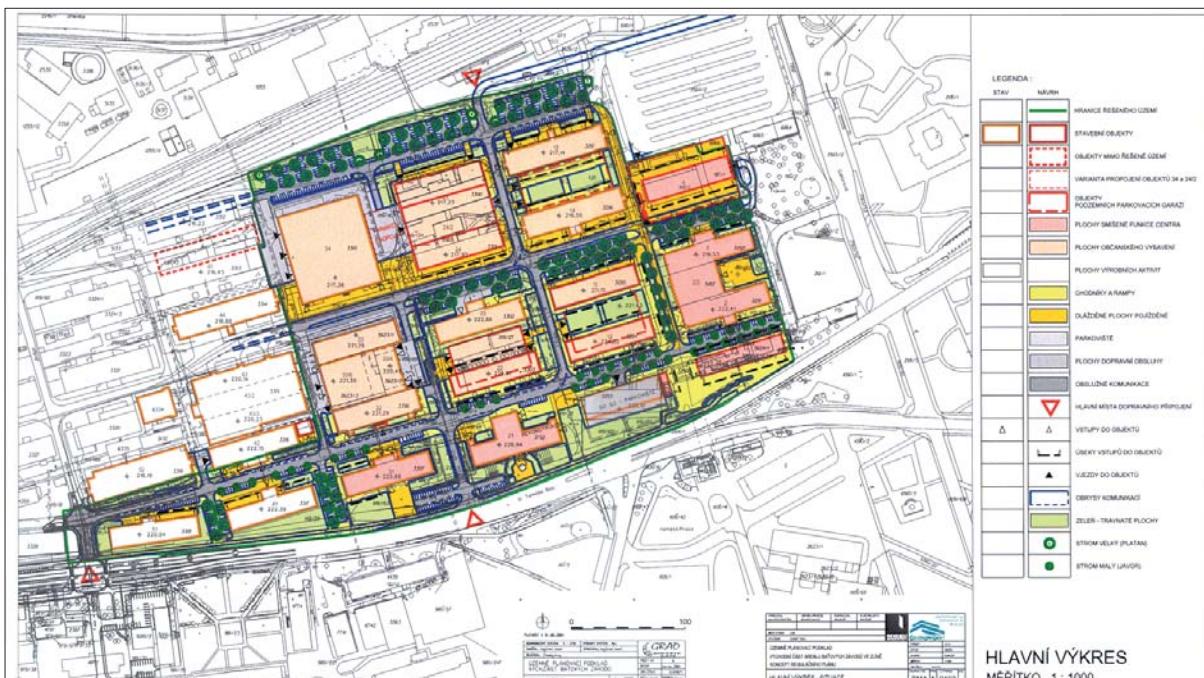


Abb. 54: Legende eines POS gemäß § 123-1 Code de l'urbanisme, Quelle: Clev, S. 420

Beispiel Tschechien

Im Regulierungsplan können gemäß dem städtebaulichen Erfordernis durch Baulinien Straßenfluchten oder durch die Kennzeichnung von überbaubaren Grundstücksflächen die Lage der Baukörper auf dem Grundstück klar bestimmt werden.



Karte 47: Beispiel eines Regulierungsplans der Stadt Zlin, Quelle: Planungsbüro Karel Havlis (Zlin) im Auftrag der Stadt Zlin

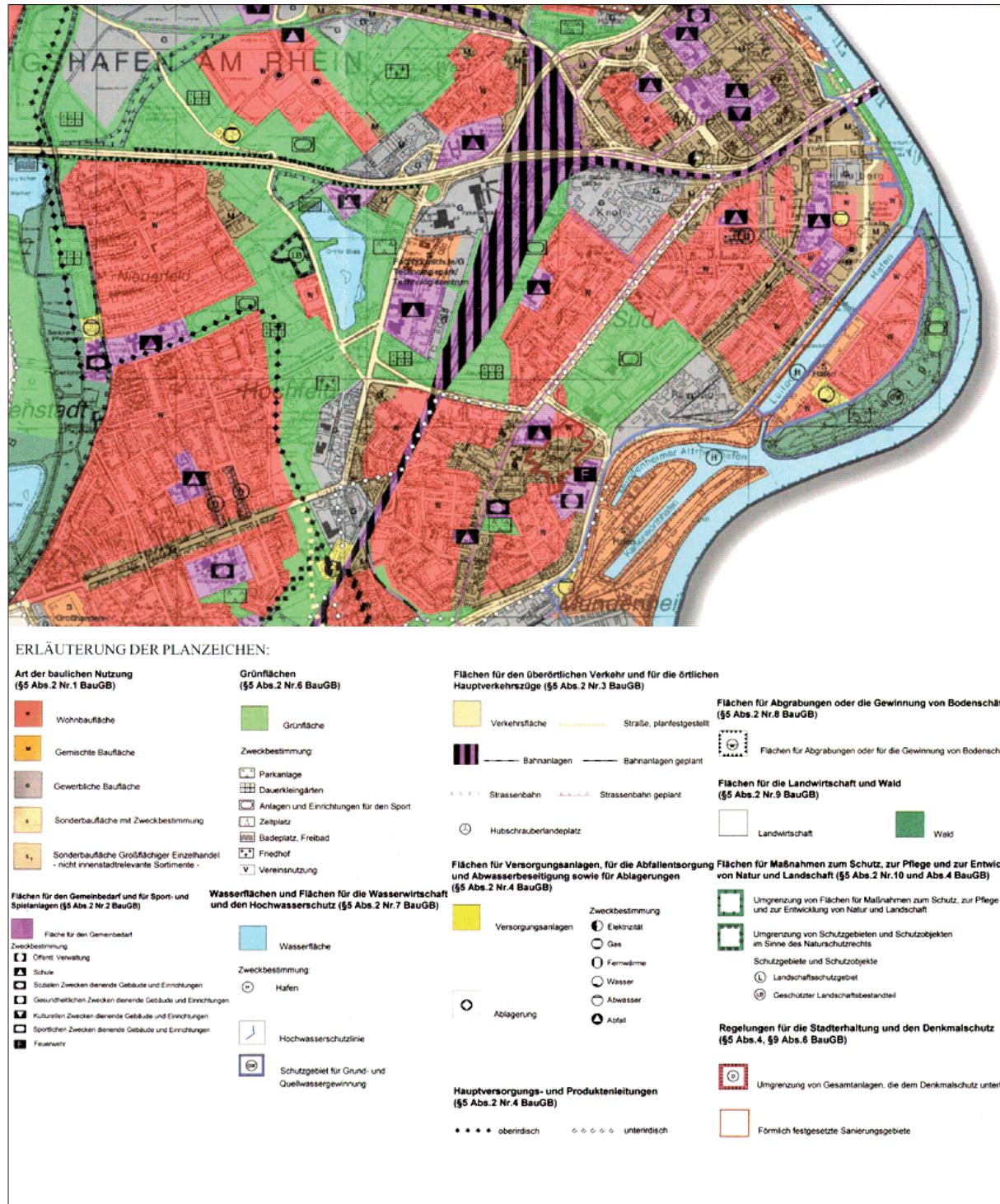
487 Vgl. code de l'urbanisme, Artikel R. 123-21 in Clev, S. 425 – 426, insgesamt werden dort 15 Bestimmungen für die bebauten Bereiche aufgelistet, wie z.B. zulässige und unzulässige Arten der Bodennutzung und Bebauung, verkehrstechnische Erschließung, Stellung baulicher Anlagen, Bauweise, Höhe der baulichen Anlagen, Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl, Ruhender Verkehr/Stellplätze, Äußere Gestaltung u.a.

488 Der Gesamtzonenplan ist meist im M. 1:10.000, dabei sind jedoch Detailzonenpläne bis zum M. 1:500 möglich, vgl. Clev, S. 418

4.8.2 Was darf gebaut werden (Nutzung/Funktion) ?

a) Ebene Gemeinde

In der Stadtplanung wird unter dem Begriff der „Nutzung“ alles verstanden, was als Nutzung auf unbebauten Flächen, in Gebäuden, auf Anlagen, auf öffentlichen und privaten (Frei)flächen stattfindet.⁴⁸⁹ Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich nur auf baulich nutzbare Flächen.



Karte 48: Ausschnitt aus dem FNP der Stadt Ludwigshafen, 1999, Quelle: Stadtverwaltung Ludwigshafen

Sind auf der Ebene einer Stadt bzw. Gemeinde die Flächen definiert, die bebaut werden dürfen, so stellt die Festlegung der dort zulässigen baulichen Funktion bzw. Nutzungsart einen weiteren, essentiellen Bestandteil zur geordneten Steuerung der städtebaulichen Entwicklung dar.

Dadurch lassen sich vorrangig folgende zwei Aufgaben bewältigen:

1. Bestimmung des grundlegenden Aufbaus bzw. der funktionalen Weiterentwicklung einer Gemeinde nach ihrer teilörtlichen (Quartiere), örtlichen, aber auch überörtlichen Bedeutung unter Beachtung der jeweiligen Standorteignung für Nutzungen. Damit verbunden sind z.B. Ausdehnung/Grenzen des urbanen Zentrums mit Bündelung von Geschäfts- und Dienstleistungsfunktionen, Anteile/Verteilung von Wohn-Gewerbe/Industrie oder Freizeitzonen etc.
2. Vermeidung von Nutzungskonflikten zwischen Bauflächen, die sich gegenseitig stören, wie z.B. Wohnen und Industrie sowie konfliktfreie Zuordnung von Bauflächen zu Freiraumfunktionen/-flächen (z.B. Sportflächen, Waldflächen, Naturschutzflächen etc.)

Beispiel Deutschland

Die zentrale Aussage des Flächennutzungsplans bildet die Festlegung der generell zulässigen baulichen und sonstigen Nutzung. Bezuglich der baulichen Nutzung unterscheidet der Flächennutzungsplan „nur“ die vier Bauflächen⁴⁹⁰:

1. Wohnbauflächen,
2. Mischbauflächen,
3. Gewerbliche Bauflächen und
4. Sonderbauflächen

und differenziert in der Regel zwischen geplanten und bestehenden Bauflächen.

Darüber hinaus werden im Flächennutzungsplan alle weiteren, für die Ausübung städtischer Funktionen wichtigen Flächen, wie z.B. Hauptverkehrsflächen, Flächen für die Ver-/Entsorgung, Standorte für den Gemeinbedarf (Schulen, Krankenhäuser etc.) dargestellt. Aufgrund der internen Verbindlichkeit (Behörden, öffentliche Stellen), d.h. ohne unmittelbare Rechtsbindung für die Grundstücksbesitzer werden diese nutzungen i.d.R. nicht parzellenscharf dargestellt. So werden z.B. untergeordnete Straßen in eine Bauflächendarstellung integriert oder Gemeinbedarfseinrichtungen nur als Symbol/ Piktogramm dargestellt.

Beispiel Tschechien

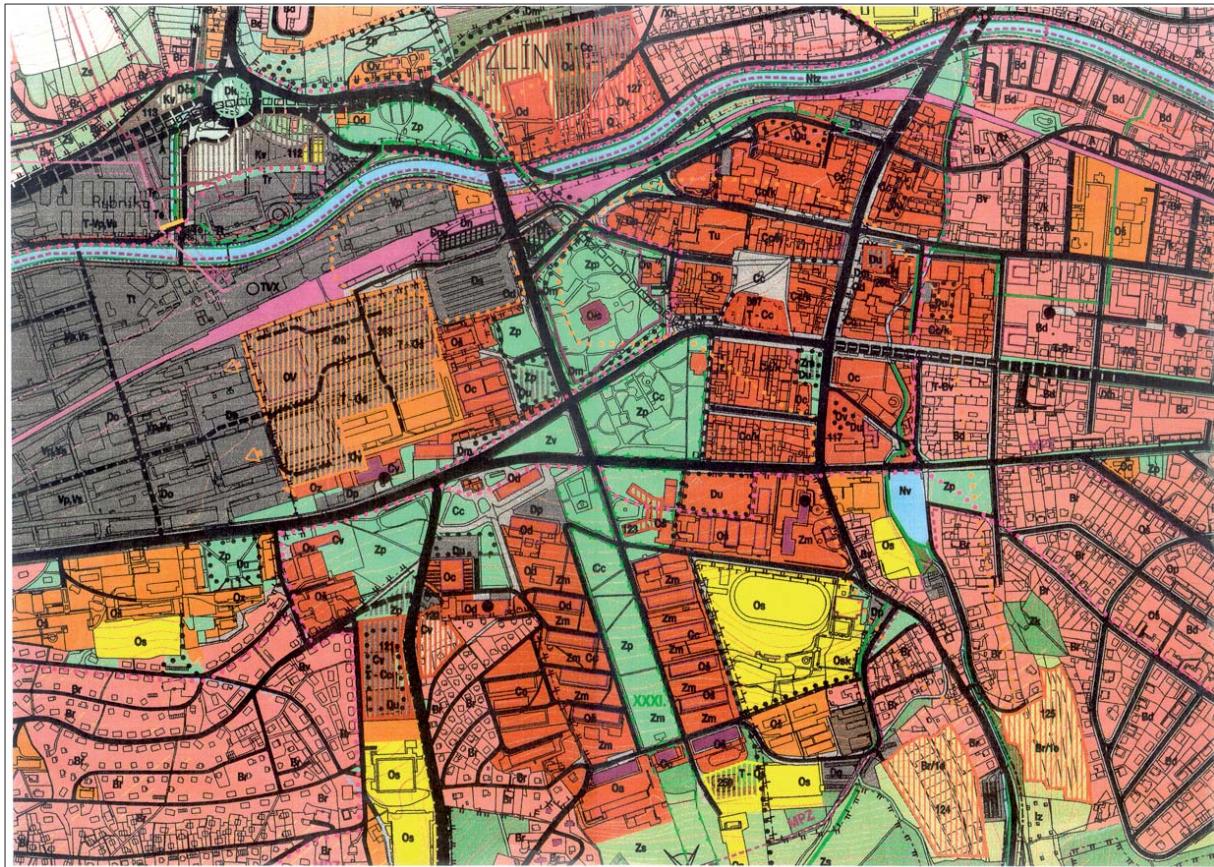
Im Masterplan wird die zulässige Art der Bodennutzung ebenfalls durch Gebietsarten mit unterschiedlicher Zweckbestimmung vorgegeben. Im Grunde unterscheidet der Plan auch zwischen vier wesentlichen „Nutzungsflächenarten“ mit Baubezug:

1. Wohngebiete
2. Mischgebiete
3. Geschäfts- und Gewerbegebiete und
4. Spezialgebiete

Diese vier Gebietsarten mit Baubezug reihen sich in eine Liste anderer möglicher Gebietsarten mit und ohne Baubezug ein. Dazu zählen z.B. beim Masterplan der Stadt Brünn u.a. Flughafengebiet, Erholungs-/Freizeitgebiete oder Waldgebiete.

490 Vgl. § 1 Abs. 1 BauNVO

Darüber hinaus ist es möglich mit der Darstellung der Art der Hauptflächennutzung ergänzende oder differenzierte Vorgaben zu machen. So untergliedert z.B. der Masterplan der Stadt Zlin über Indexbuchstaben die einzelnen Hauptnutzungsarten. Diese Systematik entspricht z.B. der Aufteilung von Wohnzonen (WZ 1 bis WZ 4) gemäß der Baunutzungsverordnung der Stadt Tbilisi, auf deren Grundlage ein erster Zonenplan für das Stadtzentrum entstand.



Karte 49: Auszug aus dem Masterplan der Stadt Zlin, Quelle: Stadtverwaltung Zlin

Beispiel Schweiz

In dem kommunalen Richtplan wird die Art der baulichen Nutzung in ihren Grundzügen vorbereitet und in den Nutzungsplänen verbindlich festgelegt.

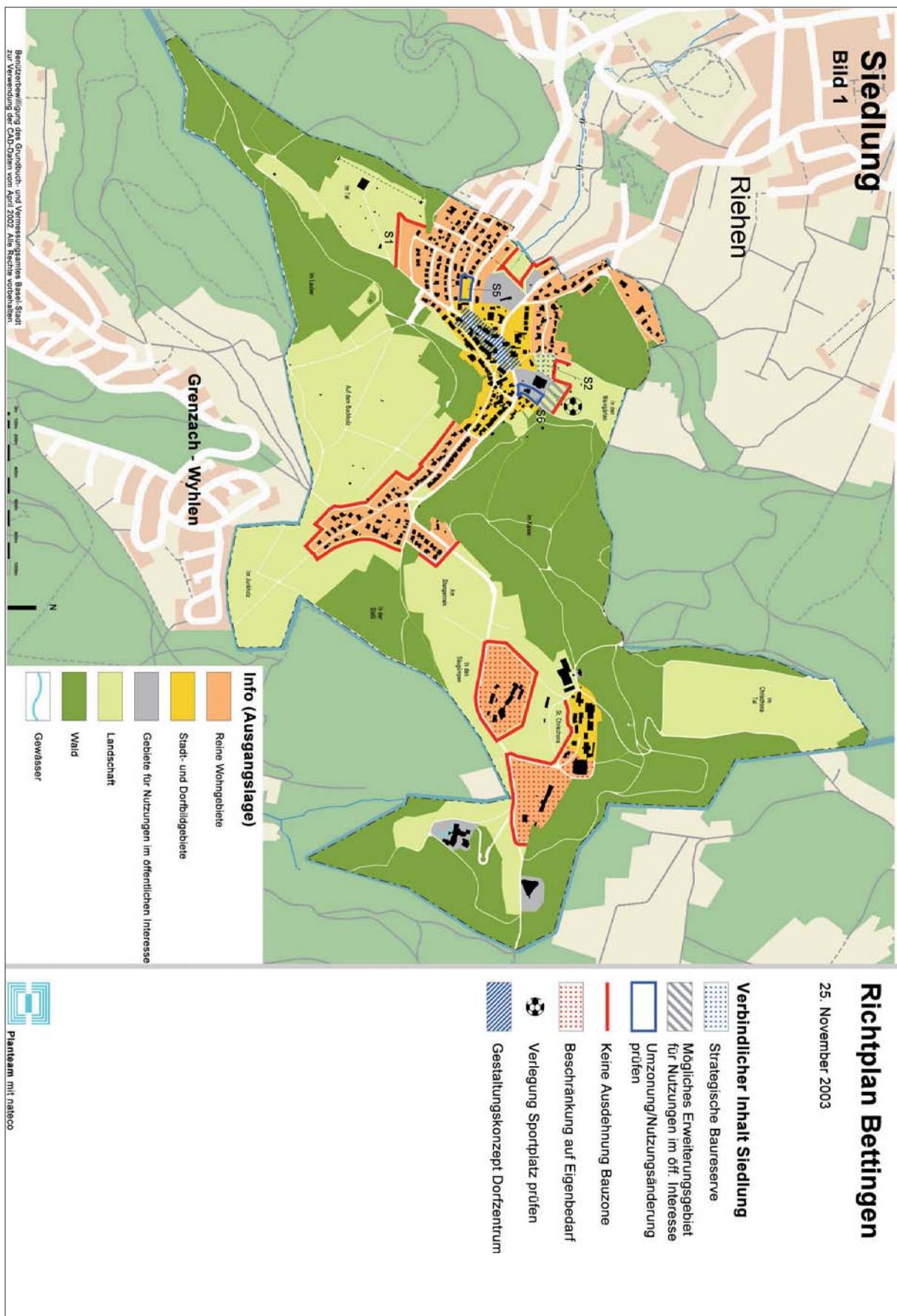
Richtplan:

Die Inhalte bezüglich der dargestellten Nutzungsarten differieren in den einzelnen Plänen der jeweiligen Städte und Gemeinden. Sie sind vor allem den lokalen Anforderungen angepasst. Zumeist wird in dem Richtplan, der in der Regel aus zwei und mehr thematischen Plänen besteht (z.B. Themen Verkehr, Landschaft, Siedlung, Strategie etc.) die Ausgangssituation als Information (hier: bestehende Nutzungszonen) dargestellt und sodann Aussagen zu den funktionalen Änderungen gemacht, wie z.B. Erweiterung oder Aufwertung von Nutzungszenen.

Die Ausweisung neuer Nutzungszenen bzw. Siedlungserweiterungen begründet entsprechend dem deutschen Flächennutzungsplan für Dritte kein unmittelbares Baurecht.

Nutzungsplan:

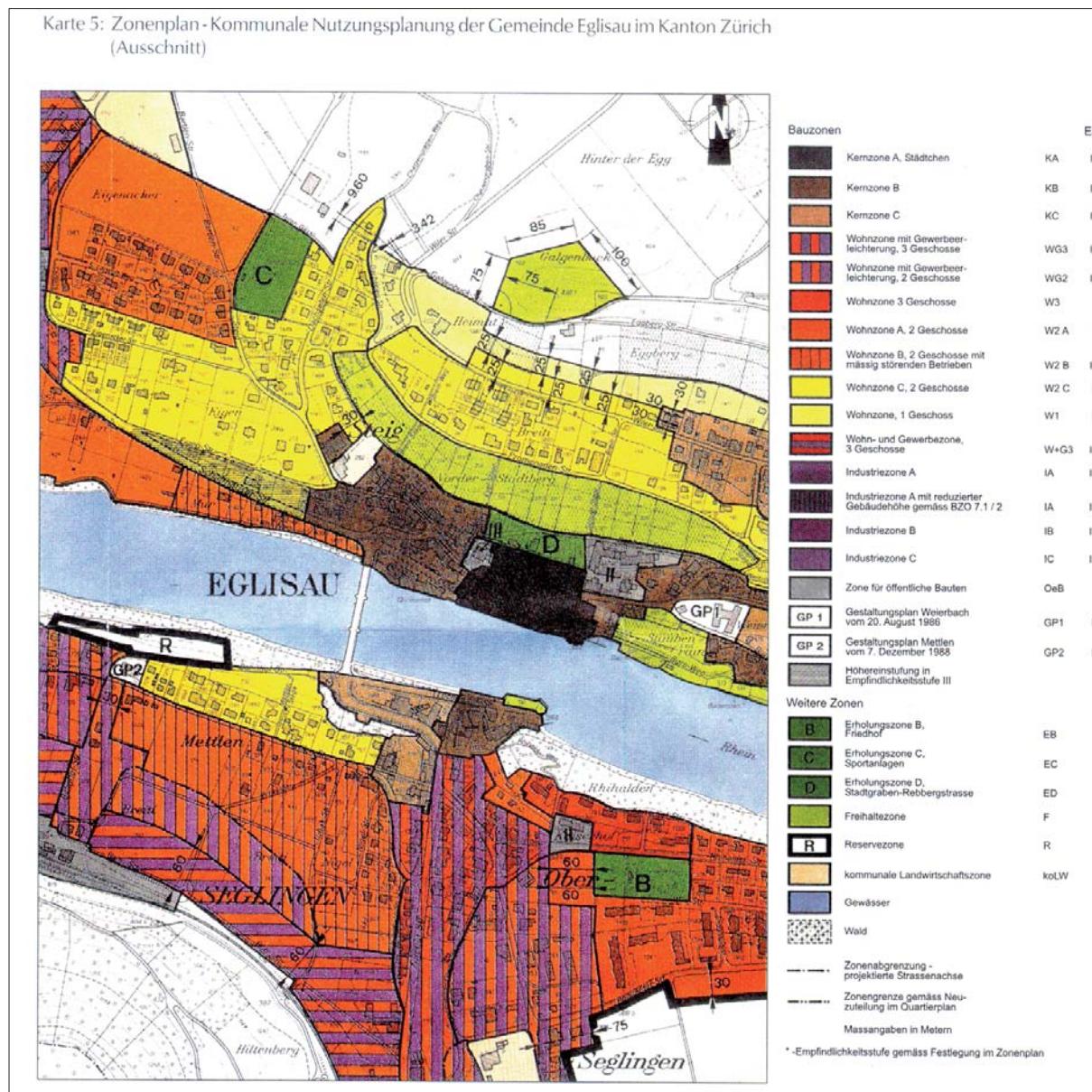
In den Nutzungsplänen wird - insbesondere bei größeren Gemeinden - flächendeckend für das Gemeindegebiet die allgemeine Art der zulässigen Nutzung durch die Ausweisung von Hauptnutzungszenen (z.B. Wohnzone) festgelegt. Auf dieser gesamtörtlichen Maßstabsebene (z.B. M. 1:10.000) wird eine parzellenscharfe Abgrenzung i.d.R. nicht



Karte 50: Thematischer Teilplan eines Richtplans der Gemeinde Bettingen, 2003, Quelle: Planteam S AG (Sempach - Station) im Auftrag der Gemeinde Bettingen

vorgenommen. Hier geht es um die generelle Nutzungsverteilung, die Abgrenzung von öffentlichen Flächen sowie die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet.

Das Spektrum und der Einsatz von verschiedenen Nutzungszenen ist wiederum stark den lokalen Bedürfnissen angepasst. So werden z.B. in den Hochgebirgslagen Rutschzonen, Gefahren-/Lawinenzonen oder Zonen für den Wintersport ausgewiesen.⁴⁹¹



Karte 51: Auszug aus dem Nutzungsplan der Eglisau (Kanton Zürich), Quelle: Gemeinde Eglisau

Beispiel Frankreich

Mit der Festlegung von differenzierten U-Zone (z.B. UB, UC, UE, ...) wird die allgemeine Zweckbestimmung vorgegeben. Dabei ist es den Gemeinden freigestellt, weitere Differenzierungen nach einzelnen zulässigen Nutzungsarten in bestimmten Bereichen, Gebäuden oder Teilen von Gebäuden (z.B. Geschäfte im Erdgeschoss) vorzunehmen. Die Gemeinde kann je nach Zielsetzung und städtebaulichem Erfordernis die Verteilung der Nutzung feiner steuern. Auch hier stehen textliche Festsetzungen gegenüber graphischen im Vordergrund.

491 Z.B. Bau- und Zonenreglement für die Gemeinde Saas-Fee, Artikel 61 und 62

b) Ebene Baugebiet - Grundstück

Auf der Ebene einer größeren Gemeinde kann in der Regel die zulässige Bodennutzungsart maßstabsbedingt nur grob, d.h. in den Grundzügen festgelegt werden.

So bewegen sich die Maßstäbe der deutschen Flächennutzungspläne oder schweizerischen Nutzungspläne in Abhängigkeit zur Gemeindegröße zwischen 1:5 000 und 1:15 000.

Die Steuerung der zulässigen Nutzungsart auf der Ebene des einzelnen Grundstücks bedarf daher einer Konkretisierung und Feinabstimmung.

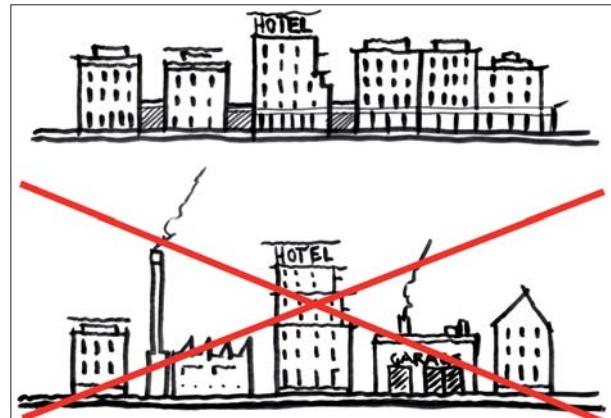


Abb. 55: Abstrakte Darstellung der Bedeutung zur Regelung der Grundstücksnutzung, eigene Darstellung



Abb. 56: Prinzipien bei der Festsetzung der grundstücksbezogenen Nutzung, Quelle: Hangarter, S. 189

Damit sind folgende Ziele verbunden:

1. Nachbarschutz durch Vermeidung von direkt nebeneinander liegenden, sich gegenseitig störenden Nutzungen
2. Ausbildung in sich verträglicher Nutzungseinheiten als Voraussetzung für ein städtebaulich homogenes Erscheinungsbild nach dem Leitprinzip „Form follows Function“⁴⁹².

Beispiel Deutschland

Im rechtsverbindlichen Bebauungsplan werden durch die Festsetzung von Baugebieten, die sich aus den im Flächennutzungsplan dargestellten generellen Bauflächen aufspalten, für die einzelnen Grundstücke ein konkretes Spektrum von zulässigen Nutzungen vorgegeben. Das Nutzungsspektrum, das innerhalb eines Baugebietes (z.B. allgemeines Wohngebiet⁴⁹³) zulässig ist, orientiert sich vorrangig an der Verträglichkeit der einzelnen Nutzungsarten im Hinblick auf den Immissionsschutz (z.B. nebeneinander von Wohngebäude und das Wohnen nicht störende Handwerksbetriebe), d.h. die nachbarschützende Funktion steht im Vordergrund.⁴⁹⁴ Dieser Nutzungsrahmen darf nicht überschritten werden. Eine weitere Feinsteuering der vertikalen (Geschossweise) und horizontalen (nach einzelnen Nutzungen, Betriebe und Anlagen) Nutzungsverteilung ist möglich.⁴⁹⁵

Beispiel Schweiz

Der Nutzungsplan (Ebene Gesamtgemeinde) kann z.B. für Teilbereiche (Detailnutzungsplan, z.B. im M. 1:2000) oder generell weiter differenziert werden, in dem Bauzonen mit einer einheitlichen Hauptfunktion, wie z.B. Wohnzonen, nochmals entsprechend der städtebaulich gewünschten Feinabstimmung über die Zulässigkeit einzelner Arten von Nutzungen untergliedert (z.T. Wohnzone 1, Wohnzone 2) werden.

Diese Systematik entspricht m.E. den Nutzungsregelungen in der Baunutzungsverordnung der Stadt Tbilisi.

In den Ländern Frankreich und Tschechien sind vergleichbare Differenzierungen möglich.

4.8.3 Wie darf gebaut werden (3. Dimension – Baugestaltung) ?

a) Ebene Gemeinde

Eine Stadt ist ein Raumgebilde, das in der äußeren (Stadtsilhouette) und inneren (Straßen-, Platz- und Hofräume sowie Freiflächen) Erlebbarkeit durch die „dritte Dimension“ geprägt wird.

Mit dem Begriff Stadtraum werden in der weitesten Definition des Begriffs alle durch (Hoch)Bauten gebildeten Hohlräume in Siedlungen beschrieben.⁴⁹⁶ Die Form und Qualität dieser Hohlräume, d.h. der öffentlichen und privaten Freiflächen werden u.a. durch die Anordnung, Höhe oder Bauweise der sie bildenden Gebäude bestimmt.

Stadtraum kann auf der einen Seite also ein zufälliges, mit keinen oder nur geringen Gestaltungszielen entstandenes Restprodukt der einzelnen Gebäudeplanung sein oder durch bewusste Dimensionierung, Regelmäßigkeit, Additionsprinzipien von (Einzel)Gebäuden, Raumfolgen und Gestaltung eigene Qualität erhalten.

Die Wahrnehmung eines bestimmten Stadtraumes findet meistens auf der Ebene eines teilaräumlichen Bereiches, wie z.B. Altstadt, Einfamilienhausgebiete, Trabantsiedlungen, Gewerbegebiete, Einkaufszentren etc. statt. Diese einzelnen räumlichen und funktionalen

492 Aufgestellt von L.H. Sullivan im Jahr 1890 (Chicagoer Schule), vgl. Lampugnani, S. 36-39

493 Vgl. § 4 BauNVO

494 Fickert/Fieseler, S. 57, Rd.-Nr. 31

495 Vgl. § 1 Abs. 4 ff. BauNVO

496 Curdes, S. 116



Gemeinde Ettingen

Teilzonenplanung Kammermatten-Toggessenmatten

Variante 2 (mit Gewerbezone) Konzept Nutzung und Erschließung

Perimeter TZP			
■	13'600 m ²	9 %	W1, Wohnzone 1-geschossig, freistehende EFH
■	6'900 m ²	4 %	W2a, Wohnzone 2-geschossig, freistehende EFH / DEFH
■	22'700 m ²	14 %	W2b, Wohnzone 2-geschossig, REFH / MFH
■	29'600 m ²	19 %	WG3, Wohn- Geschäftszone 3-geschossig, REFH / MFH
■	9'000 m ²	6 %	G1, Gewerbezone
■	20'200 m ²	13 %	Zone für Öffentliche Werke und Anlagen
■	12'400 m ²	8 %	Uferschutzzone
■	23'500 m ²	15 %	Grünzone
■			Gewässer
■	9'600 m ²	6 %	Erschließungsstrassen
■	2'600 m ²	2 %	Quartierplätze
■	6'800 m ²	4 %	Fusswege
■			Velowege
156'900 m ²		100 %	

Karte 52: Beispiel eines Teilzonenplans der Gemeinde Kammermatten-Toggessenmatten, Gemeinde Ettingen, 2000, Quelle: Planungsbüro Raumplanung Holzemer (Bottmingen) im Auftrag der Gemeinde Ettingen

Bereiche können dabei in ihrem inneren Aufbau durchaus unterschiedliche Formensprachen haben, wie z.B. verdichtet, durchgrünnt/aufgelockert oder ökologisch ausgerichtet.

Die Diskussion und Festlegung von städtebaulichen Parametern für die dritte Dimension haben auf der Ebene einer größeren Stadt daher eher Leitbildcharakter und erfordern unbedingt eine weitere Ausgestaltung auf der Quartiersebene. Bei diesen Leitbildern kommt einer Grundsatzfestlegung über Bauhöhen, die den größten Einfluss auf das Stadtbild haben, die höchste Bedeutung zu.

Denn in diesem Zusammenhang spielen Fragen wie Hochhäuser im Stadtbild, Regulierungen der zulässigen Anzahl von Geschossen oder einheitliche Trauhöhen eine wichtige Rolle.

Beispiel Deutschland

Im Flächennutzungsplan können zwar Vorgaben⁴⁹⁷ für die städtebauliche Kubatur von Gebäuden, z.B. hinsichtlich Baudichten (Geschossflächenzahl) mit Angabe von Bauhöhen gemacht werden. Aber von dieser rechtlichen Möglichkeit wird in der Praxis grundsätzlich kein Gebrauch gemacht, da die Steuerung des Maßes der baulichen Nutzung auf der teilräumlichen Ebene durch entsprechende Instrumente (Bebauungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan, Gestaltungssatzung) oder rechtliche Regelungen im Baugesetz⁴⁹⁸ stattfindet.

Insofern stellt die Festlegung der städtebaulichen Baugestaltung eher eine teilraumbezogene Aufgabe dar. Der Haupteinsatz liegt vielmehr auf der Ebene eines Gebietes/Quartiers, in dem Gestaltwerte aufgrund ganz spezifischer Strukturmerkmale präziser formuliert werden können.

Beispiel Schweiz

In den zeichnerischen Darstellungen der Nutzungsplänen für das gesamte Gemeindegebiet (z.B. M. 1:10.000) werden keine Vorgaben für die städtebauliche Baugestaltung gemacht. Dies wird auf der teilräumlichen Ebene i.V. mit den örtlichen Bauvorschriften geregelt (Nutzungspläne für Teilbereiche, z.B. 1:2.000).

Beispiel Tschechien

Bei den in Tschechien untersuchten Masterplänen (Städte Brünn und Zlin) werden ebenfalls keine direkten Regelungen über das zulässige Bauvolumen sowie die Bauweisen getroffen. Weitere Recherchen wurden in Anbetracht der Zielsetzung den Überblick schlank zu halten nicht durchgeführt.

b) Ebene Baugebiet – Grundstück

Die verbindliche Festlegung von baugestalterischen Prinzipien erfährt ihre Wirkung auf dieser teilräumlichen Ebene und schafft die Voraussetzung dafür, dass überhaupt einheitliche städtebauliche Strukturen entstehen.

Übergeordnetes Ziel ist:

- Gewährleistung einer städtebaulich einheitlichen Gestaltung eines Baugebietes – Quartiers oder zumindest Teile davon.

Hauptparameter der städtebaulichen Baugestaltung

Neben den eindimensionalen Festlegungen wo und was auf dem Grundstück gebaut wird, umfasst die Frage wie gebaut werden darf mehrere Facetten. Dabei ist in erster

497 Nach § 5 BauGB i.V. mit §§ 16 – 21 BauNVO

498 § 34 BauGB regelt u.a. das Maß der baulichen Nutzung innerhalb bebauter Siedlungen für den Fall, dass kein verbindlicher Bauleitplan (z.B. Bebauungsplan) vorliegt.

Linie zwischen architektonischen und städtebaulichen Aspekten zu unterscheiden, aber auch deren gemeinsame Schnittmenge zu betrachten.

Die rein städtebaulichen Parameter haben stets Bodenrechtbezug, d.h. sie legen fest, in welchem Umfang ein Grundstück baulich ausgenutzt werden kann. Dabei lässt sich die Ausnutzung auf drei Elemente reduzieren:

1. Wie viel von der Grundstücksfläche bebaut werden darf (horizontale Dichte)
2. Wie hoch gebaut werden bzw. wie viel Geschoßfläche auf dem Grundstück entstehen darf (vertikale Baudichte) und
3. Wie eng und mit welcher Typologie gebaut werden darf (Bauweise)⁴⁹⁹

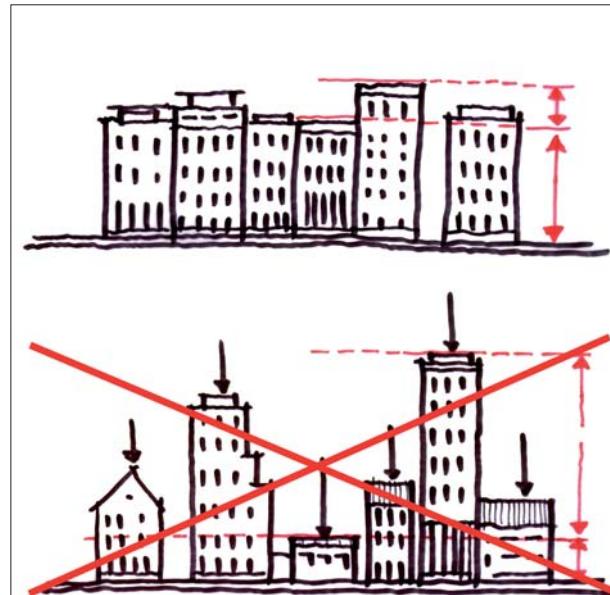


Abb. 57: Abstrakte Darstellung der Bedeutung der Regelung vertikaler Dichten, Quelle: eigene Darstellung

Einen Überlappungsbereich zwischen Städtebau und Architektur umfassen Festsetzungen mit Einfluss auf die Grundkubatur und das von öffentlichen Räumen wahrnehmbare Erscheinungsbild der Gebäude. Dazu zählen die mehr architektonischen Parameter, wie u.a. Fassadenaufbau, Dachform, Materialien, Konstruktion, Farbgebung oder Ornamentik. Diese Elemente stellen keine elementaren Bausteine des Städtebaus dar.⁵⁰⁰

Aus diesem Grund werden ausschließlich die Hauptparameter einer näheren Betrachtung unterzogen und materielle Regungen beispielhaft eingeblendet.

Dabei muss aber ausdrücklich betont werden, dass diese hier nicht näher behandelten Bauparameter der architektonischen Baugestaltung für die Ausbildung einer regionaltypischen Baukultur (*genius loci*) verantwortlich sind. Das regionale Bauen macht die Orte unverwechselbar und unterscheidbar und grenzt sich zu uniformen und internationalen Stilrichtungen, die gerade in der Hauptstadt Tbilisi seit den 90er Jahren zu beobachten sind, ab.

Die Sicherstellung dieser regionaltypischen Werte der georgischen Baukultur sind einer eigenständigen Fachdiskussion zu unterziehen und können nicht Gegenstand dieser Arbeit werden.

Vor diesem Hintergrund erschien unter Mitwirkung des Verfassers im Jahr 2004 ein „Architekturführer Tbilisi“ (zweisprachig: deutsch und georgisch) mit dem Ziel Bewusstsein in Gesellschaft und Politik für baugeschichtliche Werte unterschiedlicher Epochen zu bilden.⁵⁰¹

499 Ein Erfordernis zur Regelung dieser Hauptelemente bei der baulichen Ausnutzung von Grundstücken in der Marktwirtschaft wurde früh erkannt; vgl. dazu einen Auszug aus den „Grundsätzen des Städtebaus“ des Verbandes Deutscher Architekten- und Ingenieurvereine aus dem Jahr 1906: „Besonders wichtig ist es im Städtebau, wie eng und wie hoch gebaut werden darf, d.h. die Baudichtigkeit in waagrechter und in senkrechter Richtung. Sie muss nicht nur aus gesundheitlichen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen beschränkt werden, weil infolge der Wechselwirkungen zwischen den Bodenpreisen und den Vorschriften über die Baudichtigkeit die Wohnungsfrage vorzugsweise eine Bodenfrage ist“, veröffentlicht in Reinborn, S. 65

500 Vgl. dazu Ziegler: „Rechtsinstrumentarien zur Pflege und Erhaltung der Ortskerne“, in Dokumentation der 21. Informationsveranstaltung des Landkreistages RLP mit dem Thema „Möglichkeiten und Instrumente der Ortsbildgestaltung in der Dorferneuerung“, 2002

501 Baulig/Mania/Mildenberger/Ziegler, Architekturführer Tbilisi, 2004

Beispiel Deutschland

Im Bebauungsplan wird die städtebauliche Ausnutzung der Grundstücke wie folgt geregelt:

Horizontale Dichte:⁵⁰²

Die horizontale Dichte wird i.d.R. durch einen Verhältniswert, der sogenannten Grundflächenzahl (GRZ) angegeben. Die Grundflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Grundfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche überbaut werden darf. So dürfen z.B. bei einer Grundflächenzahl von 0,5 (GRZ= 0,5) 50 % der gesamten Grundstücksfläche bebaut werden. Alternativ ist auch die Festsetzung einer absoluten Zahl zulässig, z.B. 300 qm pro Grundstück dürfen überbaut werden. Diese Festsetzungsmöglichkeit findet vor allem bei sehr großen Grundstücken oder in einem Gebiet Anwendung, wo die Grundstücksgrößen extrem unterschiedlich sind und ein Verhältniswert zu ungleichmäßigen Ausnutzungen führt.

Vertikale Dichte:⁵⁰³

Zur Bestimmung der vertikalen Dichte existieren vier Möglichkeiten, die z.T. untereinander auch kombiniert werden können.

1. Festlegung eines Verhältniswertes, der sogenannten Geschossflächenzahl (GFZ). Die Geschossflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Geschossfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig ist. Z.B. dürfen bei einer Geschossflächenzahl von 1,2 (GFZ = 1,2) die Summe aller Geschossflächen das 1,2 -fache der Größe des Grundstücks betragen.
2. Festlegung der Anzahl der Vollgeschosse als Mindest- und/oder Höchstwert oder als zwingender Wert, wobei der Begriff Vollgeschoss in der Bauordnung gesetzlich definiert ist.
3. Festlegung der Gebäudehöhe als Mindest- und/oder Höchstwert oder zwingender Wert. Dazu ist ein Bezugspunkt zu bestimmen, von dem die Bauhöhen ermittelt werden (z.B.



Bilder 133-134: Beispiele stilangepasster Neubauten in der Altstadt von Tbilisi, 2000 und 2004

502 Vgl. § 19 BauNVO

503 Vgl. §§ 18, 20 und 21 BauNVO

- Straßenmitte, natürliches Gelände).
4. Festlegung einer Baumassenzahl (BMZ). Die Baumassenzahl gibt an wie viel Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig ist. So dürfen bei einer Baumassenzahl von z.B. 5,0 (BMZ=5,0) 5 Kubikmeter Bauvolumen pro Quadratmeter Grundstücksfläche entstehen.

Kombinationen bei der Festlegung der vertikalen Dichte

Die Erfahrungen bei der Festsetzung einer vertikalen Dichte haben gezeigt, dass die alleinige Vorgabe von Bauhöhen schon ausreicht, um städtebaulich homogene Gebäudeabwicklungen präzise zu definieren. Denn mit einer (engen) Höhenregulierung werden automatisch die Baumassen und damit möglichen Geschossflächen oder Anzahl von Vollgeschossen mitgesteuert.

Dies gelingt mit den anderen Festlegungen in der Einzelanwendung weniger gut. So besteht z.B. ein größerer Spielraum, wenn nur die Anzahl von Vollgeschossen festgelegt wird, da weder die zulässige Geschoßhöhe definiert ist, noch die Höhen von Hochkellern oder Dächern bis 45 Grad Neigung nach deutschem Bauordnungsrecht berücksichtigt werden müssen.⁵⁰⁴ In Verbindung mit der Festlegung von sehr tiefen überbaubaren Grundstücksflächen kann dies sogar zu extrem überdimensionierten Baukörpern führen. Daher sind auch immer Kombinationen und Wechselwirkungen mit anderen Festsetzungen zu beachten.

Bauweise

Die Festlegung einer Bauweise dient dazu, zu regeln, wie die Baukörper auf den einzelnen Grundstücken städtebaulich miteinander verknüpft/addiert bzw. gegeneinander zugeordnet werden dürfen.

Dazu Fickert/Fieseler⁵⁰⁵: „Das wesentliche Merkmal der Bauweise ist der seitliche Grenzabstand der Gebäude. Die Bauweise ist demnach die Art und Weise, in der die Gebäude in bezug auf die seitlichen Nachbargrenzen auf den Baugrundstücken angeordnet werden.“

Klassisch wird die offene und geschlossene Bauweise unterschieden.⁵⁰⁶ Bei der offenen Bauweise müssen die Gebäude einen Grenzabstand zu den seitlichen Nachbargrundstücken einhalten, bei der geschlossenen Bauweise müssen die Gebäude auf den seitlichen Grundstücksgrenzen errichtet werden.

Gerade die geschlossene Bauweise ist Voraussetzung zur Bildung urbaner, räumlich geschlossener Straßen- und Platzräume und somit ein wichtiger Parameter der städtebaulichen Struktur. Die offene Bauweise ist Mittel zur Umsetzung mehr aufgelockerter, stärker durchgrünter und durchlässiger Strukturen. Dabei kann auch die Bautypologie festgelegt werden (Einzelhäuser, Doppelhäuser oder Reihenhäuser).



Bild 135: Beispiel eines stilnachgeahmten Neubaus in der Altstadt von Tbilisi, 2004

504 Z.B. §§ 2 und 8 der Landesbauordnung von Rheinland-Pfalz

505 Fickert/Fieseler, S. 1014

506 Vgl. § 22 BauNVO

Darüber hinaus kann eine Bauweise, die nicht unter die offene oder geschlossene Bauweise fällt, definiert werden, z.B. in der Form, dass Gebäude nur an einer Nachbargrenze einen Abstand einhalten.

Beispiel Schweiz

In der Schweiz besteht für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung sowie der Bauweise ein recht umfangreicheres Spektrum an Festsetzungsmöglichkeiten. Diese sind z.T. kantonal, regional und sogar lokal unterschiedlich. Nachfolgend werden am Beispiel des Bau- und Zonenreglements für die Gemeinde Saas-Fee⁵⁰⁷ (Skiort in hochalpiner Lage) sowie die Gemeinde Ettingen⁵⁰⁸ (Kanton Basel – Landschaft) am Beispiel eines Teilzonenreglements exemplarisch die wichtigsten Regelungen dargestellt.

Horizontale Dichte

Gemeinde Ettingen:

Analog zum System in Deutschland wird eine Bebauungsziffer in Prozent (z.B. 30 %) angegeben. Diese Bebauungsziffer gibt an, wie viel der maßgeblichen Grundstücksfläche überbaut werden darf. Zusätzlich wird eine maximale Gebäudelänge vorgegeben, z.B. 20 Meter.

Die Festsetzung einer Gebäudelänge ersetzt damit die in Deutschland übliche Festsetzung von überbaubaren Grundflächen, ist aber aufgrund einer fehlenden räumlichen Verortung auf dem Grundstück flexibler als in Deutschland.

Gemeinde Saas-Fee:

Eine Bebauungsziffer wird nicht festgesetzt. Dafür wird die maximale Grundfläche des Baukörpers, die sich aus max. Längen und Breiten ergeben, definiert. So dürfen z.B. in der Wohnzone 1, in der Wohnen, Geschäfte, mäßig störende Gewerbebetriebe sowie Gastbetriebe zulässig sind, die Gebäude längen max. 20 Meter und die Gebäudebreiten max. 15 Meter betragen.⁵⁰⁹ Damit Grundstücke nicht übermäßig bebaut werden (z.B. dürfte so ohne weitere Regelung ein Grundstück von 300 qm zu 100 % überbaut werden), müssen für die einzelnen Zonen zuvor sogenannte Quartierspläne aufgestellt werden, in denen u.a. Art, Zahl und Lage von

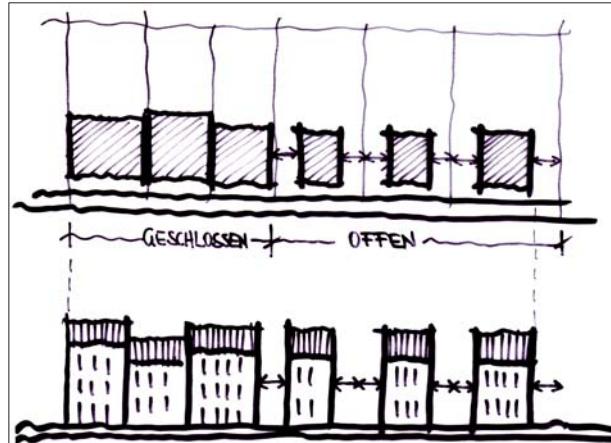


Abb. 58: Abstrakte Darstellung der Bedeutung der Regelung von Bauweisen, Quelle: eigene Darstellung

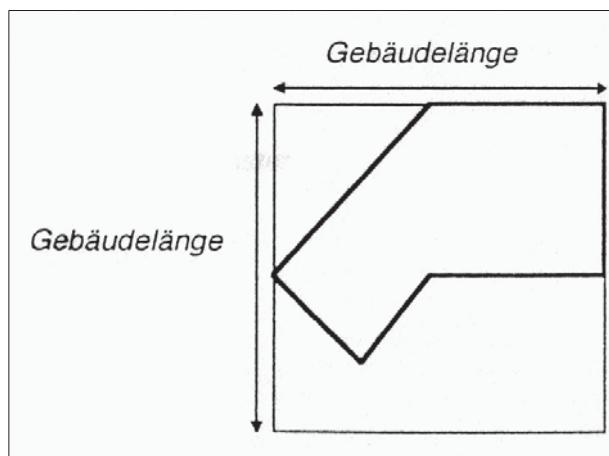


Abb. 59: Beispiel der Regelung überbaubarer Grundstücksflächen

507 Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Saas-Fee vom März 1998, bereitgestellt durch Gemeinde; Anmerkung: dieses Reglement gilt für die ganze Gemeinde und entspricht einer Art lokalem Baugesetz für Bestands- und Neubauflächen

508 Landgraf/Rudolf, Anhang
Anmerkung: dieser Teilzonenplan gilt nur für einen Teilbereich (Neubaugebiet) innerhalb der Gemeinde

509 Vgl. Artikel 49

Bauten und Baugruppen festgelegt werden.⁵¹⁰ Für die von einem Quartiersplan erfassten Flächen werden Mindestgrößen vorgegeben (z.B. bei Wohnzone 1 muss der Quartiersplan eine Fläche von mindestens 0,5 ha umfassen). Diese Quartierspläne sind somit mit den deutschen Bebauungsplänen bzw. vorhabenbezogenen Bebauungsplänen, die gemäß Erfordernis aufgestellt werden, zu vergleichen.

Vertikale Dichte

Gemeinde Ettingen:

Die vertikale Dichte wird hier durch drei Parameter bestimmt. Diese sind:

1. Anzahl der Vollgeschosse,
2. Nutzungsziffer und
3. Gebäudehöhen (Sockelgeschoss, Fassadenhöhe und Gebäudehöhe) sowie Gebäudehöhe für Nebenbauten,

Dabei bestimmt die Nutzungsziffer – analog zur Geschossflächenzahl in Deutschland – in Prozent das Verhältnis der maximal zulässigen Bruttogeschossfläche zur maßgebenden Parzellenfläche.

Beispiel für die Festsetzungen (Maximalwerte) für die Wohnzone 2a⁵¹¹:

Vollgeschosszahl:	2
Nutzungsziffer:	35 %
Sockelgeschoss Höhe:	0,5 – 1,5 Meter
Fassadenhöhe:	6,0 Meter
Gebäudehöhe:	9,0 Meter

Gemeinde Saas-Fee:

Die vertikale Dichte wird durch Gebäudehöhen und Bauvolumenziffern festgelegt.⁵¹²

Zur Ermittlung der Gebäudehöhen werden Bezugspunkt (natürliches Gelände) und das Ermittlungsverfahren bestimmt. Die Bauvolumenziffer gibt das höchstzulässige Verhältnis des oberirdisch umbauten Raumes zur anrechenbaren Grundstücksfläche wieder.

So ist z.B. in der Wohnzone 1 eine maximale Gebäudehöhe von 13 Meter (Seitenfassade) und 15 Meter (Giebelfassade) zulässig. Ferner werden max. Höhen für Erdgeschosse (Geschäfte) von 3,50 Meter festgesetzt.

Die Bauvolumenziffer beträgt 3,35, d.h. bei einer beispielhaften Überbauung des Grundstücks von 25 % wäre auf der überbauten Grundstücksfläche ein Bauvolumen von $4 \times 3,35 = 13,4$ zulässig.

Bauweise

Gemeinde Ettingen:

Im Teilzonenplan der Gemeinde wird keine Bauweise festgesetzt. Dafür gibt es die Möglichkeit für kleinere Flächen (Mindestgröße 0,4 ha) innerhalb des

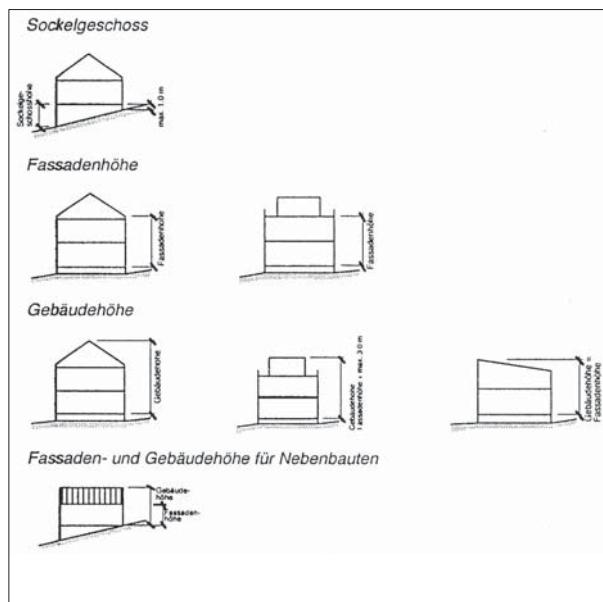


Abb. 60: Visualisierungsbeispiele zur Regelung der vertikalen Dichte, Quelle: Teilzonenreglement der Gemeinde Kammermatten-Toggessenmatten, Gemeinde Ettingen, 2000, Quelle: Planungsbüro Raumplanung Holzemer (Bottmingen) im Auftrag der Gemeinde Ettingen

510 Vgl. Artikel 16

511 Landgraf/Rudolf, Anhang

512 Vgl. Artikel 41 und 42

Teilzonenplans sogenannte Quartierspläne - wie in der Gemeinde Saas-Fee – aufzustellen. Diese Quartierspläne, die vom Gemeinderat zu beschließen sind, können nähere Bestimmungen über die Bauweisen bis hin zu Richtungsvorgaben für die Architektur, wie Grundriss-, Schnitt- und Fassadenpläne enthalten.⁵¹³

Gemeinde Saas-Fee:

Im Bau- und Zonenreglement wird eine offene und/oder geschlossene Bauweise festgelegt. Dabei bestimmt bei der offenen Bauweise das Reglement die einzuhaltenden Abstände. Sie betragen min. 3,0 Meter bzw. min. Eindrittel der jeweiligen Fassadenhöhe.

Bei der geschlossenen Bauweise „darf“ an die Parzellengrenze gebaut werden. Dadurch, dass diese Festlegung nur eine Option, aber keine Verpflichtung darstellt, lassen sich städtebaulich vollständig geschlossene Räume allein mit diesem Instrument nicht verwirklichen.

Frankreich

In den rahmensexzenden Bestimmungen des Artikels R. 123-21 des französischen Städtebaurechts sind zur Festlegung der vertikalen und horizontalen Dichte für die Baugrundstücke ebenfalls eine Grundflächenzahl (i.V. mit Angabe des Grünanteils) und Geschossflächenzahl sowie die Höhe der baulichen Anlagen anzugeben.

Ferner ist die Bauweise (= Stellung neuer baulicher Anlagen zu Grundstücksgrenzen) festzulegen.

Die Detailausgestaltung kann dabei sehr weit reichen, wie das nachstehende Beispiel zeigt, wo zur Freihaltung der Sicht auf einen Kirchturm die genaue Höhensilhouette vorgegeben wird.

Tschechien

Analog zu den Möglichkeiten in Frankreich steht auch in Tschechien den Gemeinden bei der Aufstellung eines Regulierungsplans die klassische Bandbreite von Parametern zur Bestimmung von Baudichten (horizontal/vertikal) und Bauweisen bereit. So können z.B. über Grundflächenzahlen das maximale Maß der Überbauung von Grundstücken, über Geschossflächenzahlen und Bauhöhen das dreidimensionale Bauvolumen bestimmt werden.

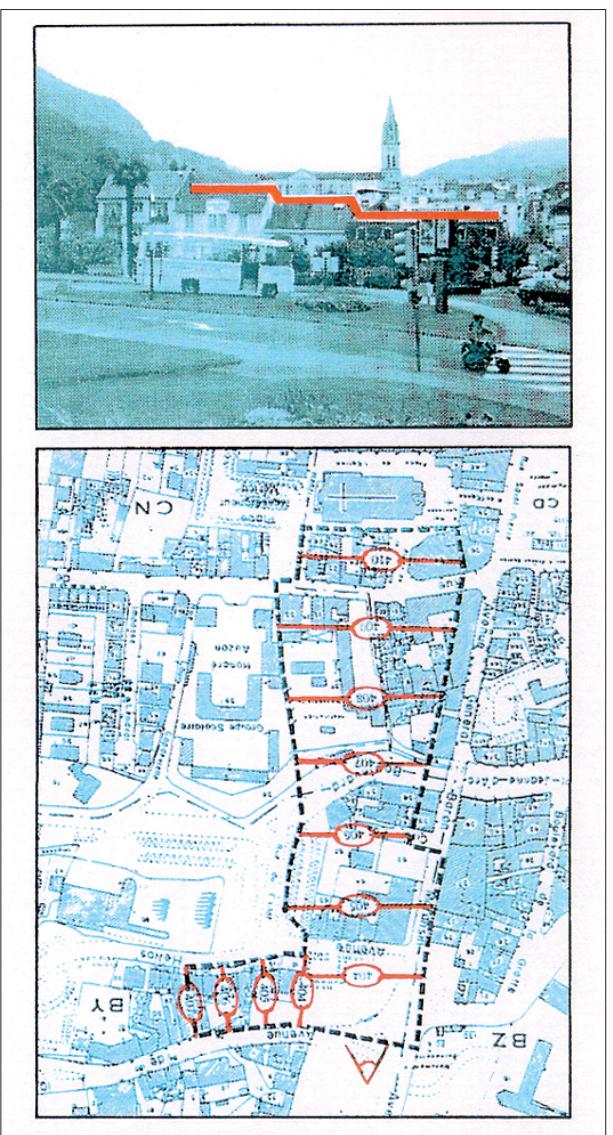


Abb. 61: Beispiel einer genauen Festlegung von Gebäudehöhen, Quelle: Clev, S. 429

513 S. 23 und 25 des Teilzonenreglements der Gemeinde Ettingen

Zentrale Fragen	Deutschland	Frankreich	Schweiz	Tschechien	
Wo darf gebaut werden ?	<p>a) Ebene Gesamtstadt</p> <p>b) Ebene Baugebiet-Grundstück</p>	<p>a) FNP: Darstellung von Bauflächen (bestehend/geplant)</p> <p>b) B-plan: Festsetzung von überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen in Baugebieten</p>	<p>a) POS: Bestimmung von U-Zonen (= urbane, bebaubare Zonen)</p> <p>b) POS: Festlegung von Gebäudegestaltung und überbaubaren Grundfläche sowie Grünflächenanteile</p>	<p>a) Richtplan: Darstellung von Bestand und Grundrichtungen der Bauentwicklung und Nutzungsplan: Festsetzung von Bauzonen</p> <p>b) Teilzonenplan i.V. – mit Quartiersplan und lokalem Baureglement: Festsetzung von Baulinien auf den Grundstücken</p>	<p>a) Masterplan/ – Flächennutzungsplan: Darstellung von bestehenden und geplanten Bauzonen</p> <p>b) Regulierungsplan: Festsetzung von Straßenfluchten (Baulinie) bzw. überbaubaren Grundstücksflächen</p>
Was darf gebaut werden ?	<p>a) Ebene Gesamtstadt</p> <p>b) Ebene Baugebiet-Grundstück</p>	<p>a) FNP: Darstellung von vier unterschiedlichen Bauflächentypen (Wohnen, gemischte Bauflächen, Gewerbe und Sonderbauflächen), bestehend, geplant</p> <p>b) B-plan: Differenzierte Nutzungsfestsetzung nach Nutzungsarten und Einzelanlagen (eingeengter Gestaltungsspielraum)</p>	<p>a) POS: Bestimmung von urbanen Unterzonen mit Angabe des allgemeinen Nutzungszwecks (offener Katalog von Nutzungszonen)</p> <p>b) POS: Differenzierte Nutzungsfestsetzung nach Nutzungsarten und Einzelanlagen (offener Gestaltungsspielraum)</p>	<p>a) Richtplan: Darstellung der Hauptart der Flächennutzung (Bestand – Planung) und Nutzungsplan: Festsetzung von Bauzonen mit einheitlicher Hauptfunktion</p> <p>b) Nutzungsplan/ Teilzonenplan: Differenzierung der Hauptnutzungszonen nach Erfordernis</p>	<p>a) Masterplan/ Flächennutzungsplan: Darstellung von baulichen Nutzungszonen nach Bedarf (bestehend und geplant)</p> <p>b) Regulierungsplan Differenzierte Nutzungsfestsetzung nach Nutzungsarten und Einzelanlagen (offener Gestaltungsspielraum)</p>
Wie darf gebaut werden ?	<p>a) Ebene Gesamtstadt</p> <p>b) Ebene Baugebiet-Grundstück</p>	<p>a) FNP: In der Regel keine Darstellung</p> <p>b) B-Plan: Parameter für die Festsetzung: Horizontale Dichte, Vertikale Dichte und Bauweise (nicht abschließender Ausgestaltungsspielraum)</p>	<p>a + b) POS: Parameter für die Festsetzung: Horizontale Dichte, Vertikale Dichte und Bauweise (nicht abschließender Ausgestaltungsspielraum)</p>	<p>a + b): Nutzungsplan/ Teilzonenplan i.V. mit Baureglement: Umfangreiche Möglichkeiten zur Festsetzung der horizontalen und vertikalen Dichte (nicht abschließender Ausgestaltungsspielraum)</p>	<p>a) Masterplan: In der Regel keine Darstellung</p> <p>b) Regulierungsplan: Parameter für die Festsetzung: Horizontale Dichte, Vertikale Dichte und Bauweise (nicht abschließender Ausgestaltungsspielraum)</p>

Ausnahmen	Bebauung auch ohne B-plan zulässig, wenn Fläche innerhalb bebauter Ortslage liegt. Zulässigkeit bzgl. Art, Maß, Bauweise richtet sich direkt nach dem Baugesetz (hier: § 34, Einfü-gungsgebot) ⁵¹⁴	Nicht untersucht	Nicht untersucht	Direkte Bebauung auch ohne detaillierte Planung möglich (Ausstellung eines Flächen-nutzungsbescheides durch die Stadt ⁵¹⁵)
------------------	---	------------------	------------------	--

Tab. 17: Vergleichende Zusammenstellung formeller städtebaulicher Regelungen in den Ländern Deutschland - Frankreich - Schweiz - Tschechien (stark abstrahiert)

514 Ein Bauvorhaben ist dann zulässig, wenn es sich u.a. nach Art und Maß der baulichen Nutzung sowie der Bauweise in den durch die Umgebungsbebauung vorgegebenen Rahmen einfügt.

515 Erläuterungsbericht zum FNP der Stadt Brünn, S. 31

4.9 Fazit Teil B

Bei der Auseinandersetzung mit den zentralen Fragestellungen eines regulierten Städtebaus lassen sich folgende Kernaussagen ableiten:

Wo darf gebaut werden (Standort – Lage):

Die Beispiele haben gezeigt, dass durch ganz einfache graphische und textliche Vorgaben (z.B. Festlegung von Bauzonen und Freiraumzonen) gegenüber allen Grundstücksbesitzern eindeutig bestimmt werden kann, ob im Gebiet einer Gemeinde ein Grundstück generell bebaut werden kann bzw. für eine künftige bauliche Nutzung vorgesehen ist oder von Bebauung frei bleiben muss.

Auf der Ebene des einzelnen Grundstücks besteht vor allem eine Gemeinsamkeit hinsichtlich der Stellung des Gebäudes zu öffentlichen Bereichen (Baulinien).

Was darf gebaut werden (Funktion – Nutzung):

Die untersuchten Länderbeispiele belegen, dass die Festlegung der zulässigen baulichen (und sonstigen) Nutzung von Grund und Boden ein ganz entscheidender Regelungsinhalt im Städtebau darstellt. So setzen z.B. die Schweiz mit dem Nutzungsplan (für gesamte Gemeinde) oder Deutschland mit dem Flächennutzungsplan ein eigenständiges Planinstrument ein, das zum Hauptregelungsgegenstand die Art der zulässigen Nutzung hat. Auch der POS aus Frankreich stellt in seiner schlanken Planzeichnung „nur“ die Art der zulässigen Nutzung über einen Kodex dar.

Weiterhin zeigen die Beispiele, dass zur Feinsteuierung der Nutzung auf der Ebene des Grundstücks differenzierte Festlegungen notwendig sind.

Wie darf gebaut werden (3. Dimension – Baugestaltung):

Die Beispiele verdeutlichen, dass in den Ländern ein umfangreiches Repertoire mit einer großen gemeinsamen Schnittmenge zur Bestimmung von vertikaler, horizontaler Dichte sowie der Bauweise zur Verfügung steht. Damit kann auch belegt werden, dass diese Regelungsbereiche einen festen Bestandteil für einen Mindestfestsetzungskatalog darstellen. Art und Umfang der Ausgestaltung ist im Gegensatz zu den beiden anderen zentralen Fragen sehr vielschichtig und komplex und nahezu beliebig um architektonische und baugestalterische Detailregelungen erweiterbar. Ohne Zweifel bestehen hier die höchsten Anforderungen bei der Entwicklung von Inhalten und Gesetzesgrundlagen.

Gerade im Umgang mit diesem Regelungsbereich kommt das Bewusstsein und die Sensibilität eines Landes bzw. einer Gemeinde für ihre baukulturellen Werte und deren regionaler Ausprägung zum Ausdruck.

Für das nach Außen so traditionsbewusste Land Georgien mit der besonderen Betonung ihrer kulturellen Werte stellt dieser Aspekt eine große Herausforderung dar.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Lösungen in den Ländern in ihrer Struktur und dem Grad der lokalen Ausgestaltungsmöglichkeiten differieren, aber kaum hinsichtlich den materiellen Regelungsinhalten. In allen eingebblendeten Länderbeispielen werden die zentralen Fragen, die einen regulierten Städtebau gewährleisten, in gleicher oder gleichwertiger Weise beantwortet. Somit ist nachgewiesen, dass diese Aspekte durch städtebaulich verbindliche Instrumente unbedingt zu regeln sind. Sie definieren den Rahmen für ein Pflichtprogramm, wobei der Regelungsbereich über die Bestimmung der 3. Dimension ein weites Spektrum mit zahlreichen Nuancen, die letztendlich die regionale Baukultur mitbestimmen, darstellt.

Im nachfolgenden Teil werden zuerst Entwicklung und Stand der städtebaulichen Planung in den ausgewählten Städten in Georgien aufbereitet. Ein Vergleich bzw. eine Einordnung in das Pflichtprogramm der untersuchten Beispiele aus den westeuropäischen Staaten ermöglichen für Georgien eine Standortbestimmung.

Der anschließende Abtastvorgang zur Formulierung von Ansätzen für den Planungsfortgang berücksichtigt die gegenwärtigen Gesetzesgrundlagen und die spezifischen Verhältnisse im Land (Mentalität, Kultur, Tradition) sowie in den Städten (sozioökonomische Lage).

C. Entwicklung, Stand und Ansätze für die städtebauliche Planung in den ausgewählten georgischen Städten

Nachdem in Kapitel 3 (Teil B) die materiellrechtlichen Grundlagen für den Städtebau in Georgien aufgearbeitet und in Kapitel 4, Teil B der Maßstab für den Städtebau durch Erfahrungen aus Westeuropa dargelegt wurden, wird abschließend die städtebauliche Planung in den ausgewählten Städten von Beginn der Unabhängigkeit des Landes bis zur Gegenwart nachvollzogen. Auf dieser Standortbestimmung aufbauend werden Ansätze und Wege für den Fortgang der städtebaulichen Planung in den Städten abgeleitet.

4.10 Stadt Tbilisi

4.10.1 Entwicklungen ab 1991

Als der Verfasser im März 1999 zum ersten mal für einen Arbeitseinsatz nach Tbilisi kam, gab es ein „neu strukturiertes“ Stadtarchitektenbüro (SAB) mit einer Abteilung für Stadtplanung, deren Aufgabe es war, die Arbeiten für die Erstellung des 4. Generalplans zu leiten.

Bereits Mitte der 90er Jahre wurde dazu dem zu Sowjetzeiten für die Generalplanung ausschließlich zuständigen, ehemals staatlichen Projektierungsinstitut „Kalakprojekti“⁵¹⁶ ein Auftrag erteilt. Der Auftrag bestand darin, bestandsanalytische Voruntersuchungen auf der Grundlage aktueller sozioökonomischer Rahmenbedingungen durchzuführen.

Kalakprojekti hatte bis zum Zeitpunkt dieser Auftragerteilung an einem 4. Generalplan gearbeitet, der im Jahr 1985 unter den Sowjets beauftragt wurde. Dazu wurden im Jahr 1990 zwei alternative Stadtmodelle aufgestellt, die das expansive Wachstum weiter verfolgten. Modell 1 ging weiter von einer Entwicklung um das Tbiliser Meer, Modell 2 von einer Achsenentwicklung Richtung Rustavi aus.

Bei der Begutachtung der angeblich fertiggestellten Bestandsanalysen musste festgestellt werden, dass die meisten Unterlagen veraltet und unvollständig aufbereitet waren sowie kein aussagekräftiges Abbild der realen Situation und Probleme darstellten. Als Grund für diese Mängel nannte das Institut, dass die Stadt seit 1998 kein Geld mehr für die geleistete Arbeit bezahlt hat und die Arbeiten aus Idealismus fortgeführt wurden.

Des Weiteren bestanden Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Stadtplanungsamt und Kalakprojekti.

Vor diesem Hintergrund wurde im Herbst 1999 ein Workshop, an dem 20 Personen vom Stadtplanungsamt und Kalakprojekti teilnahmen⁵¹⁷, mit folgender Zielsetzung durchgeführt:



Bild 136: Workshop mit Personen von SAB und Kalakprojekti, 1999

516 Kalakprojekti wurde nach der politischen Eigenständigkeit des Landes in eine Aktiengesellschaft umgewandelt; die Aktienanteile gehören zu 100 % der Stadt

517 Politische Personen der Stadt waren eingeladen, erschienen aber dort und auch in der Folgezeit nicht

1. Zusammenführung aller an der Stadtentwicklung beteiligten Personen
2. Berichterstattungen über den aktuellen Stand der Stadtplanung (hier: Generalplanung)
3. Konkretisierung wichtiger Aufgaben und Inhalte für die städtebauliche Planung
4. Überprüfung „alter Konzepte“ zur Lösung der aktuellen Probleme und Aufgaben
5. Diskussion neuer Planungsverfahren und Methoden
6. Festlegung weiterer Schritte

In den Workshopgruppen wurden der übergeordnete Themenblock „Städtebau“ sowie aufgrund der Brisanz der fachplanerische Themenbereich „Verkehr“ bearbeitet. Zusammengefasst konnten im Bereich Städtebau folgende Hauptergebnisse erzielt werden:

Probleme/Aufgaben	Ziele
Schlechter Bauzustand und Standard vieler Gebäude in der ganzen Stadt	Priorität: Verbesserung der Wohnungsausstattung vor dem Bau neuer Wohnungen (Sanierung)
Schlechte Versorgungsinfrastruktur, vor allem in den Trabanten	Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für den (privaten) Bau von Geschäften
Hohe Anzahl nicht fertiggestellter Wohngebäude	Klärung und Forcierung der Fertigstellung der zahlreichen in der Stadt vorhandenen Rohbauten
Hohe Anzahl von innerstädtischen Brachen und nicht gestalteter Freiflächen	Innen- vor jeder weiteren Außenentwicklung
Fehlende Kommunikation und Abstimmung zwischen Planern und Politikern	Schaffung klarer Regelungsstrukturen und Kompetenzen zwischen Planung und Politik

Tab. 18: Städtebauliche Aufgaben und Ziele

Bei der Ausführung der Probleme wurde vor allem auf die ungeordnete und willkürliche Verteilung von Industriebetrieben/-flächen in dem engeren Stadtgebiet hingewiesen. Neben Konflikten für das Wohnen ist dadurch die geordnete Weiterentwicklung generell beeinträchtigt. So verhindern z.B. Lagerhäuser entlang der Bahnlinie eine sinnvolle Verknüpfung des Bahnhofes mit Innenstadtfunktionen.

Im April 2000 fand ein zweiter Workshop statt, in dem einzelne Aufgabenfelder (u.a. Konversionsflächen) an ausgewählten Beispielen (u.a. Bahnhofsbereich, 4. Wohnungsbaukombinat) vertieft behandelt wurden. Die Vertiefung betraf das Aufzeigen von methodischen und strategischen Ansätzen, angefangen bei der Planung bis hin zur Planverwirklichung im System der Marktwirtschaft.

Insgesamt sollten die Ergebnisse dazu beitragen, das bislang verfolgte Ziel eines weiteren flächigen Stadtwachstums hinter die Themenfelder Nachverdichtung, Konversion, Sanierung und allgemeine Verbesserung der bestehenden baulichen und sonstigen Strukturen zu stellen. Diese Erkenntnisse sollten die Vorgaben für die städtebauliche Planung werden.

Neben dieser planerischen Intention galt es, die Politik damit aufzufordern, ihren gesetzlichen Verpflichtungen⁵¹⁸ bei der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben nachzukommen. Die Politik (u.a. Stadtrat) zeigte aber an diesen Ergebnissen und planerischen Leitrichtungen kein Interesse.

Ende des Jahres 2000 wurde wegen der fehlenden Bereitschaft, sich von politischer Seite für den Städtebau einzusetzen sowie offensichtlichen Organisations- und Verständigungsproblemen beschlossen, die Stadt Tbilisi zu verlassen und die Erstellung städtebaulicher Planungen in den Städten Kutaisi und Signaghi zu erproben.

Hinzu kam, dass sich zu diesem Zeitpunkt eine georgische Konsultationsgruppe gebildet hatte, die die Stadt bei der Erarbeitung des Generalplans unterstützen sollte. Diese Gruppe bestand aus politischen Vertretern der Stadt, Vertretern des Bauministeriums, des Stadtplanungsamtes, des Planungsinstituts Kalakprojekti sowie freien Planern. Eigentlich eine gute Zusammensetzung, um die städtebauliche Planung voranzubringen. Aber anstatt sich systematisch mit den o.g. Problemen und daraus abgeleiteten Zielen zu beschäftigen, lobte diese Gruppe einen Wettbewerb aus, der die Erarbeitung von grundsätzlichen

518 Gemäß Hauptstadtgesetz

Ideen zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Stadt zum Gegenstand hatte. Bei der Auslobung wurde die Meinung vertreten, den Wettbewerbsteilnehmern möglichst keine Vorgaben zu machen, um die Kreativität für ein breites Ideenspektrum nicht einzuschränken. Die Entscheidung des Instrumentes des städtebaulichen Wettbewerbs für die Problemlösung zu wählen als auch die offene Haltung hinsichtlich den Vorgaben führt mit Sicherheit aus der Vergangenheit. Während der Sowjetzeit war nämlich das Wettbewerbswesen stark ausgeprägt. Hauptziel der Wettbewerbe war in erster Linie eine kreativ – spektakuläre Lösung zu finden, die aber oft im Widerspruch zu den realen Machbarkeiten stand.⁵¹⁹

Der ganze Prozess des Wettbewerbs, in dem die deutsche Seite nicht einbezogen wurde, dauerte rund zwei Jahre. Insgesamt beteiligten sich weniger als 10 georgische Planergruppen. Die Wettbewerbsergebnisse wurden Mitte des Jahres 2002 im SAB ausgestellt, wo auch der Verfasser die Gelegenheit hatte die Ergebnisse einzusehen. Aufgrund der offenen Bedingungen gab es ein breites Spektrum an Konzeptideen. Dabei standen bei der Mehrzahl der Beiträge der Bau neuer Straßen und die Ausweisung neuer Baugebiete im Vordergrund.

Es wurde vereinbart auf der Basis des 2. Preisträgers – ein erster Preis wurde nicht vergeben – eine Aufgabe für die Erstellung des Generalplans zu formulieren. Gemäß dem Hauptstadtgesetz, in dem für die städtebauliche Planung der Hauptstadt die Stadt und das Land zuständig sind, sollte die Aufgabenstellung gemeinsam erarbeitet werden. Ende des Jahres 2003 lag diese Aufgabenstellung auch in deutscher Sprache vor. Die Aufgabenstellung war weder inhaltlich noch methodisch eine brauchbare Grundlage, um weitere Arbeiten für die Generalplanung vorzugeben. Auch der Versuch die Aufgabenstellung zu überarbeiten scheiterte. Der Auftrag wurde Personen übertragen, die fachlich von alten Schemen beeinflusst waren.

Der Fortgang am Generalplan wurde zudem durch interne Kompetenzzuordnungen, die kurzfristig nicht zu verändern waren, stark erschwert. Das Planungsinstitut „Kalakprojekt“ hatte gemäß alter Zuständigkeit seit Mitte der 90er Jahre den Alleinauftrag für die Erstellung des Generalplans. Die bisherigen Arbeitsergebnisse, die bezüglich Umfang und Qualität schwer einzuschätzen waren, wurden zudem wegen Zahlungsrückständen dem Stadtplanungsamt nicht zur Verfügung gestellt. Die Unterlagen lagen nur bei Kalakprojekt. Es musste von deutscher Seite daher angenommen werden, dass der Grund für diese sichtbare Divergenz wahrscheinlich weniger bei den beteiligten Planungsexperten zu suchen war, als viel mehr bei Personen, die eine Lähmung und ein Informationschaos von politischer Seite bewusst steuerten, um weiterhin einen liberalen Städtebau betreiben zu können.

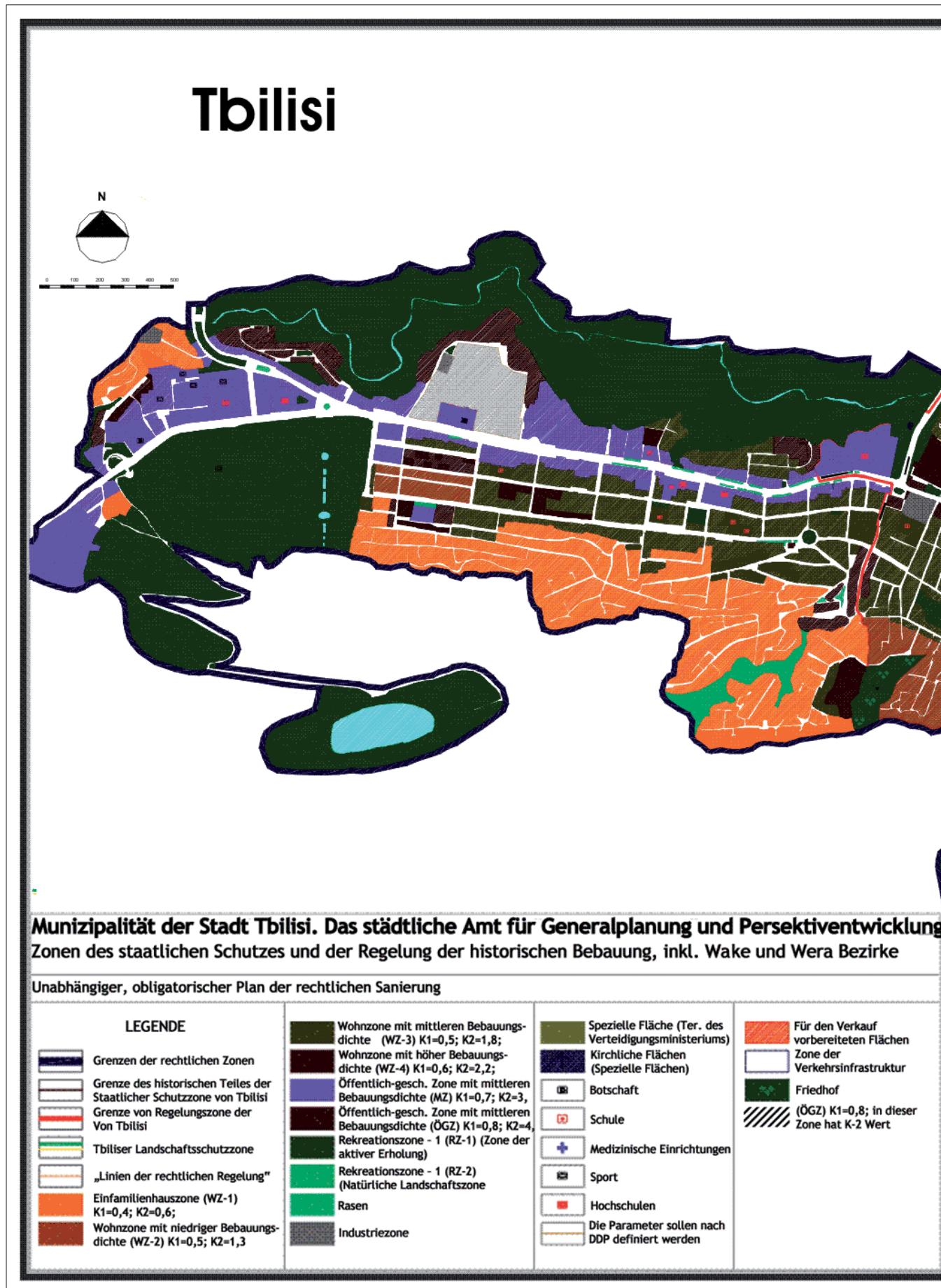
Aus diesem Grund wurde vorgeschlagen vom Operationsziel, für die Stadt Tbilisi einen Generalplan aufzustellen zu wollen, zunächst Abstand zu nehmen, zumal an dem Begriff des Generalplans die sowjetische Vergangenheit haftet.

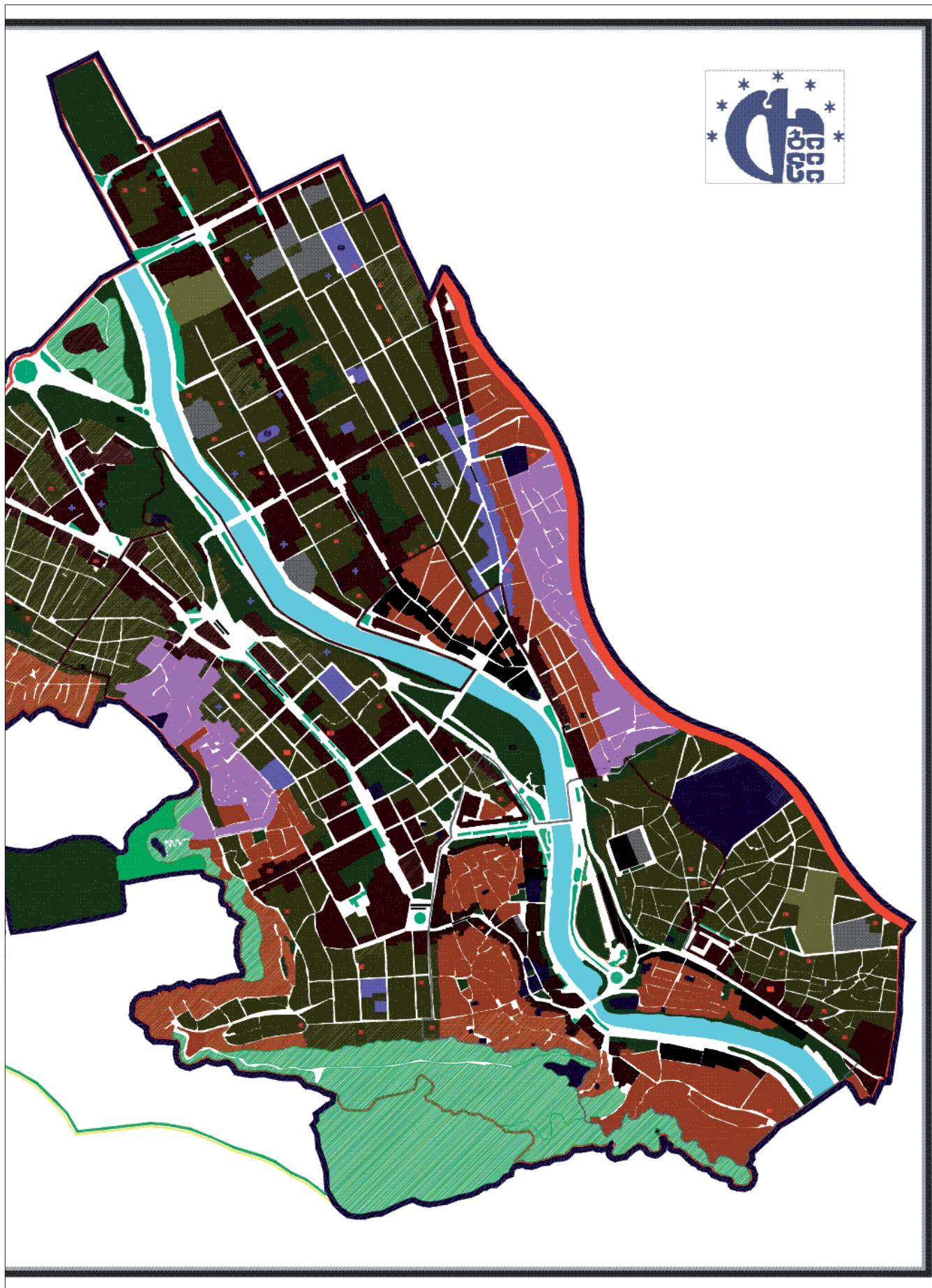
Zonenplanung

Nach Zurückstellung der Arbeiten am Generalplan wurde vorrangig die Erarbeitung von Zonenplänen (allgemeine und detaillierte Zonenpläne) mit Festlegung wichtiger Bauparameter auf der Grundlage der rechtskräftigen Baunutzungsverordnung von Tbilisi weiter verfolgt. Mit dem Erlass der BauNVO-TBS wurde auch ein „Ausschuss für die Flächenbebauung der Stadt Tbilisi“⁵²⁰ als ein Untergremium des Stadtrates (Sakrebulo) im August 2001 gegründet. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die aktuellen Bodennutzungsfragen (Baugenehmigungen)

519 Z.B. wurde im Jahr 1972 unionsweit ein Wettbewerb über die städtebauliche Ausgestaltung der im Generalplan von 1970 festgelegten neuen Zentrumsachse Richtung Tbiliser Meer ausgeschrieben.

520 Dieser Ausschuss entspricht einem Bauausschuss nach deutschem Kommunalrecht. Gesetzliche Grundlage (Aufgaben, Rechte, Pflichten) bildet § 32 BauNVO-TBS.





Karte 53: Obligatorischer Zonenplan Zentrum - Tbilisi, Stand: Juli 2005.

im Einklang mit der neuen BauNVO-TBS vorzubereiten. Diese Aufgabe ist in Ermangelung flächendeckender Zonenpläne nicht scharfkantig einbegrenzt und mündete in der Vergangenheit in offenen Disputationen.

Vom Verfasser wurde auch immer wieder bekräftigt, dass diese Zonenkarten als wichtige bauplanungsrechtliche Grundlagen bei der Erteilung von Baugenehmigungen ausreichen, um die gegenwärtigen Aufgaben im Städtebau rahmensetzend oder nach Bedarf detaillierter⁵²¹ zu lösen.

Mitte des Jahres 2004 lag für das Stadtzentrum (u.a. Wake, Wera, Avlabari, Didube) als Hauptbereich der baulichen Tätigkeiten ein Zonenplanentwurf vor, der u.a. Parameter über die horizontale und vertikale Dichte enthielt. Dieser Zonenplan, der im Maßstab 1:5000 erstellt wurde, lehnt sich vom Grundprinzip z.B. an das System des französischen POS (urbane und natürliche Zonen) bzw. neuerdings PLU an. Aber auch Parallelen zum schweizerischen Nutzungszenenplan sind zu erkennen, zumal die spezielle BauNVO-TBS vom Prinzip den lokalen Baureglements, deren Erlass in der Zuständigkeit der Gemeinden in der Schweiz liegt, folgt.

Rechtlicher Status nach BauNVO-TBS

In dem Zonenplan werden gemäß der Baunutzungsverordnung-TBS detaillierte Nutzungszenen (z.B. Wohnzone 1-4) flächenscharf festgesetzt. Es handelt sich also um eine städtebauliche Planung (2. Stufe) nach BauNVO-TBS, in der für bebaute Gebiete sogenannte unabhängige verbindliche Karten der rechtlichen Zonierung (= Überplanung von Bestandsgebieten) erstellt werden können (vgl. § 8 Ziffer 7 BauNVO-TBS).

Folgende Arten von Hauptparametern werden gemäß den Erläuterungen zu diesem Plan⁵²² für die Bauentwicklung von Immobilienobjekten vorgegeben:

1. max. zulässige Grundflächenzahl (GRZ)
2. max. zulässige Geschossflächenzahl (GFZ)
3. max. Werte für die Gebäudehöhe und/oder Anzahl der Stockwerke

Die in der unabhängigen verbindlichen Zonenkarte festgelegten Werte halten dabei die Höchstwerte nach Baunutzungsverordnung-TBS ein.

Eine gewisse Schwierigkeit stellt die Festlegung der Gebäudehöhen bzw. max. Anzahl der Geschosse dar. Für die Bestimmung der max. Gebäudehöhen soll gemäß Zonenplan das Zusammenspiel folgender Kriterien maßgeblich sein:

1. Bestehende Bebauung und Straßenbreiten (nach der Formel: $H_{max.} = 1,25 L$, wobei $L = \text{Straßenbreite}$)
2. Festgelegte GRZ und GFZ und
3. Sonstigen Regeln, die für die staatlichen Schutz- und Regulierungszone gelten (hier: vor allem Denkmalschutz)

Wenn die o.g. Kriterien unterschiedliche Toleranzen zulassen, dann sind die jeweils strengsten Werte ausschlaggebend.

Da bei der Höhenermittlung unter Anwendung dieser o.g. Kriterien in Gebieten, die nicht als Denkmalzone ausgewiesen sind (z.B. Wera, Wake) und zudem große Straßenbreiten (z.B. Rustaveliallee und Barataschwilistrasse mit ca. 40 Metern oder Chavchavadzestr. ca. 25 Metern) und Grundstücksgrößen aufweisen, sehr hohe Gebäude entstehen könnten, werden

521 Z.B. nach dem Vorbild der schweizer Nutzungspläne oder dem französischen POS

522 Der Verfasser veranlasste die Übersetzung der Erläuterungen zum Zonenplan; diese Erläuterung haben dabei mehr den Charakter von „textlichen Festsetzungen“

in den „textlichen Festsetzungen“ zum Zonenplan die Höhen in diesen Gebieten begrenzt. So ist anstelle einer max. Gebäudehöhe von im Mittel ca. 32 Meter ($H_{max.} = 1,25 \times 25$) in der nicht als Denkmalzone ausgewiesenen Chavchavadzestrasse (Bezirk Wake) „nur“ eine absolute Gebäudehöhe von 24 Meter zulässig. Damit wird eine Bebauung von bis zu ca. 7 Geschossen möglich (24 : 3,5)⁵²³.

Damit verbunden ist die Konsequenz, dass in Zukunft in der Höhe extrem überdimensionierte Baukörper nicht mehr entstehen dürfen, sich aber der heutige Bestand mit Bauhöhen zwischen ca. 12 und 20 Meter Höhe in diesem Bereich sukzessive verändert. Der Straßenraum verträgt diesen neuen Maßstab, der aber im Einklang mit den anderen Dichteparametern (GRZ, GFZ) konsequent verfolgt werden muss, um negative Folgen der Verdichtung zu vermeiden.

Rechtlicher Status nach dem Gesetz über die „Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus in Georgien“

Der Zonenplan für das Zentrum, mit dessen Erarbeitung lange vor Erstellung und Verabschiedung des RO-StBauG begonnen wurde, ist vom Rechtsstatus mit dem Instrumentarium des neuen RO-StBauG eindeutiger in Einklang zu bringen. So besagt § 28 Ziffer 6 Ro-StBauG, dass die städtebaulichen Prozesse nach Zonierungskarten (unabhängige rechtliche Zonenpläne) dann geregelt werden können, wenn der Generalplan der Flächenutzung keine rechtliche Kraft hat bzw. sich in der Aufstellung befindet. Hinsichtlich seiner Regelungsdichte und des Maßstabes (1:5.000) entspricht der Zonenplan-Zentrum eher dem Generalplan der Flächennutzung (§ 29 Ro-StBauG) als einem Regulierungsplan (§ 30 RO-StBauG). Es wird empfohlen, diesem Zonenplan den Rechtsstatus eines Teilstädtischen Nutzungsplans zu geben. In jedem Fall ist der Zonenplan-Zentrum i.V. mit der BauNVO-TBS eine verbindliche, bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsgrundlage bei der Vergabe von Baugenehmigungen, da er Hauptparameter⁵²⁴ für die Bebauung nach § 28 Ziffer 4 RO-StBauG enthält.

Über ein Jahr wurde der Zonenplan vor allem von Architekten und Investoren heftig mit der Stadt diskutiert bis er im Juli 2005 vom Stadtrat beschlossen wurde.

Die Aufstellung von Zonenplänen für andere Teile der Stadt wird vorbereitet, gestaltet sich aber wegen Unklarheiten über den erforderlichen Umfang von Bestandsdaten, für deren Bereitstellung die Planungsbüros Geo-Graphic und Kalakprojekti beauftragt wurden, schwierig.

Bewertung der Leistungsfähigkeit des Zonenplans für das Zentrum

Der Zonenplan gibt Antwort auf wichtige, zentrale Fragen zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung. Im einzelnen werden geregelt:

1. Standort (Wo darf gebaut werden ?)

Auf der Ebene des gesamten Geltungsbereiches (hier: Stadtzentrum) wird durch eine flächenscharfe Abgrenzung von Bau- zu Freiraumzonen geregelt, ob eine Fläche überhaupt bebaut werden darf.

Damit könnte die wilde Bebauung von Hanglagen oder innerstädtischer Grünflächen in Zukunft unterbunden werden.

523 In Georgien sind lichte Raumhöhen bei Neubauten von über 3,00 Meter üblich

524 Diese Hauptparameter entsprechen nur in zwei Punkten (= GRZ und GFZ) den in § 28 Ziffer 4 RO-StBauG genannten drei Hauptparametern, so dass auch hier harmonisiert werden muss

Auf der Ebene des einzelnen Baugrundstücks werden – maßstabsbedingt - keine Vorgaben bezüglich überbaubarer und nicht überbaubarer Bereiche gemacht. Dies kann gerade in den Straßenräumen, in denen eine geschlossene, straßenraumbegrenzende Bebauung vorhanden ist, zu Auflösungen der klaren Raumkanten führen. Diese Lücke wurde bereits erkannt und so sollen gemäß den Erläuterungen zum Zonenplan auf der Maßstabsebene 1: 1.000 oder 1:500 weitere Pläne erarbeitet werden, in denen zusätzlich sogenannte Bebauungssteuerungslinien bzw. Bebauungsgrenzen auf dem Grundstück festgelegt werden. Unklar bleibt, wann und in welchen Bereichen diese zusätzlichen Pläne erforderlich sind.⁵²⁵ Einfacher als die Aufstellung von Plänen wäre, eine generelle Regelung zu finden. Das deutsche Städtebaurecht regelt in den Fällen, in denen kein Bebauungsplan innerhalb bebauter Siedlungen vorliegt, die Einhaltung einer bestimmten Lage des Gebäudes auf dem Grundstück durch das Einfügungsgebot nach § 34 BauGB. Dieses Einfügungsgebot ist dort besonders leistungsfähig, wo eine streng regelhafte Überbauung der Grundstücke vorhanden ist. Eine strenge, geschlossene „Blockrandbebauung“ ist in Tbilisi besonders im zaristischen Teil der Stadt ausgeprägt (z.B. Sololaki, Rustaweli- Agmaschenebeli-Prospekt, Teile Saburtalo). In baulich-räumlich unstrukturierten oder überformten Gebieten läuft das Einfügungsgebot weitgehend eins Leere. Daher könnte ein solches Einfügungsgebot, das durchaus auch als eine Art „textliche Bestimmung“ in den Zonenplan aufgenommen werden kann, nur in den räumlich regulierten Teilen der Stadt greifen. Die textlichen Festlegungen müssen dazu ausreichend bestimmt formuliert werden (Beispiel: „In dem Gebiet XX müssen mindestens 80 % der zur Strasse orientierten Gebäudefassade auf der Grenze zur öffentlichen Strasse errichtet werden“.)



Karte.54: Ausschnitt Zonenplan mit Bau- Feiraumfläche (Bereich Sololaki - botanischer Garten)

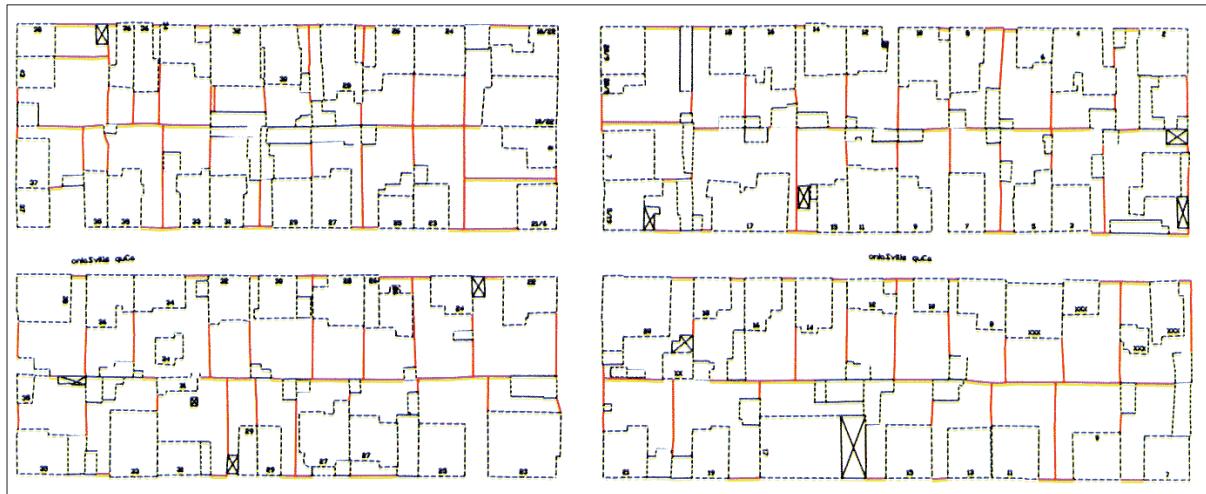
2. Funktion (Was darf gebaut werden ?)

Die Art der baulichen Nutzung ist durch die Festlegung von differenzierten Funktionszonen, die in der Baunutzungsverordnung-TBS durch eine abschließende Auflistung (Anhang 1) der zulässigen Nutzungen definiert werden, bis zur Ebene des einzelnen Baugrundstücks ausreichend bestimmt.

3. Dritte Dimension – Baugestaltung (Wie darf gebaut werden ?)

Die Festsetzung von GRZ und Bauhöhen reicht gemäß den Untersuchungen unter Punkt 4.8.3 aus, um die räumlich wirksame Struktur und Gebäudedimension im städtebaulichen

525 Vom Grundansatz folgt dieses System z.B. dem französischen POS, in dem je nach Bedarf die städtebaulich verbindlichen Regelungen in mehreren Plänen mit unterschiedlichem Maßstab getroffen werden können.



Karte 55: Streng regulierter Bereich - Beispiel Stadtteil Saburtalo Tbilisi; Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi

Kontext zu gewährleisten. Dabei spielt allerdings eine weitere Festsetzung eine entscheidende Rolle, nämlich die Aussage darüber, ob die einzelnen Gebäude in der

Zuordnung zu den Nachbargrundstücken mit oder ohne Abstand bzw. abweichend davon auf das Grundstück gestellt werden dürfen. Durch die sogenannte Bauweise in Form einer Art Additionsvorschrift wird der Raumcharakter durch die Ausbildung geschlossener oder offener Straßenräume bestimmt. In diesem Regelungsbereich besteht in der Abstimmung mit den Bebauungssteuerungslinien bzw. den überbaubaren Grundstücksflächen weiterer Handlungsbedarf. Dazu sind Regelungen über Bauweisen in die Hauptbaunutzungsverordnung, an der zur Zeit die entsprechende Abteilung im Wirtschaftsministerium arbeitet, aufzunehmen.

Denn für die Regelung von Bauweisen bestand in der Sowjetzeit kein Bedarf, da es individuelle Grundstücksgrenzen nicht gab. Demnach gibt es hierfür keine Tradition.



Karte 56: Bereich mit stark heterogener Struktur - Beispiel Stadtteil Saburtalo, Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi

Informelle Planungen – Wettbewerbe

Die Erarbeitung dieser materiell rechtlichen Grundlagen wurde bis dato auch immer wieder durchkreuzt und überlagert von unterschiedlichen Aktivitäten in Form von informellen Planungen, Wettbewerben und Visionen über die städtebauliche Entwicklung. Das Problem stellt dabei oft die fehlende Abstimmung mit der formellen Planung dar. Denn grundsätzlich sind diese informellen Ansätze auf dem Weg zur materiellrechtlichen Fixierung des Städtebaus sinnvoll.

So stellte die Weltbank der Stadt im Jahr 2003 einen Betrag von 250.000 \$ für die Erarbeitung eines Stadtentwicklungsplans zur Verfügung. Unter der Leitung der städtischen Abteilung für Wirtschaft wird an diesem Plan ohne erkennbare Koordination mit dem Stadtplanungsamt

gearbeitet. Angeblich soll mit dieser Art Strategieplanung für die kommenden 10 – 15 Jahre die Wettbewerbsfähigkeit der Stadt gegenüber anderen Mitbewerbern in der Kaukasusregion verbessert werden.

Im Februar 2005 präsentierte der Oberbürgermeister einen Generalentwicklungsplan⁵²⁶ mit dem Leitbild des „Manhattan von Tbilisi“ auf der linken Flussseite. Dazu sollte u.a. die Eisenbahn in einem Tunnel unter der Stadt geführt werden. Mit der Vermarktung der dadurch oberirdisch gewonnenen Bauflächen soll das Tunnelprojekt teilweise finanziert werden.⁵²⁷

Nur einen Monat später stellte der Oberbürgermeister einen überarbeiteten Generalentwicklungsplan vor, diesmal mit einer ganz anderen Stadtvision. Nicht mehr vom Manhattan-Leitbild war die Rede, sondern von der „georgischen Variante von Florenz“.

Aber auch die Wettbewerbe verlaufen unkoordiniert. Für die künftige Gestaltung des Platzes der Republik wurden über eine Stiftung 100.000 \$ für die Auslobung eines internationalen städtebaulich-architektonischen Wettbewerb zur Verfügung gestellt.⁵²⁸

Die von der Stadt erstellte Aufgabenstellung war chaotisch. Es wurden einerseits Vorschläge für die architektonische Gestaltung der Fassaden gemacht, andererseits jedoch fehlten Vorgaben für den einzuhaltenden städtebaulichen Maßstab (Bauhöhe, Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl) aus dem als Entwurf vorliegenden Zonenplan-Zentrum.

Im Gegenteil: Es war Aufgabe der Teilnehmer diese städtebaulichen Parameter als Minimal- und Maximalwerte der Stadt vorzuschlagen. Auch wurde darauf hingewiesen, dass das Funktionsprogramm von den Grundstückseigentümern bzw. Investoren festgelegt wird.⁵²⁹



Bilder 137 und 138: Demontagen auf dem Platz der Republik zur Umsetzung des Wettbewerbs, 2005



526 Unklar ist, ob dieser Generalentwicklungsplan mit dem durch die Weltbank finanzierten Stadtentwicklungsplan in Verbindung steht.

527 LWN, 01-02/2005, S. 17

528 LWN, 11-12/2005, S. 13

529 Auszüge aus der Wettbewerbsaufgabe wurden in englischer Sprache durch das Stadtplanungsamt zur Verfügung gestellt.



Bilder 139 und 140: Platz der Republik (seit Dezember 2005 „Platz der Rosen“) im Jahr 2004

4.10.2 Ansätze für den Fortgang der Planung

Die Ansätze für die Weiterführung der städtebaulichen Planung werden in formelle und informelle Instrumente für den Städtebau unterteilt.

Bei der formellen Planung wird versucht, die einzelnen Phasen in eine Zeitschiene zu bringen. Die Vorschläge berücksichtigen dabei die realen Machbarkeiten und Rahmenbedingungen aufgrund der persönlichen Erfahrungen in Georgien.

Formelle Instrumente

A. Zonenplanung

1. Schritt:

Anwendung des Zonenplans-Zentrum bei der Vergabe von Baugenehmigungen

Mit der Inkraftsetzung des Zonenplans i.V. mit der BauNVO-TBS liegt erstmals in ganz Georgien ein neues verbindliches Planinstrument vor, das aus Sicht des Städtebaus eine einfache, aber transparente Grundlage für die bodenrechtsbezogene Vergabe von Baugenehmigungen bildet.

Dieser Zonenplan gewährleistet innerhalb seines Geltungsbereiches in einem ersten Schritt „nur“

- den Schutz des Außenbereichs vor wilder Zersiedlung,
- eine verträgliche Nutzungsverteilung/-zuordnung sowie
- die Einhaltung eines städtebaulichen Maßstabes hinsichtlich vertikaler und horizontaler Dichte

Er bildet aber mit seinen schlanken bauplanungsrechtlichen Regelungen ein Fundament, so auch für den Aufbau eines Bauordnungs- bzw. Baupolizeirechts als erforderliche Ergänzung der Anforderungen (Baustandards, Statik, Planvorlageberechtigung, Genehmigungsverfahren etc.) bei der Erstellung von baulichen Anlagen.⁵³⁰

Das Stadtarchitektenbüro besteht gemäß eines Art Dienststellenverteilungsplans vom März 2005 aus den beiden Hauptabteilungen Städtebau und Baugenehmigung, so dass gute Voraussetzungen für die konsequente Anwendung des Zonenplans-Zentrum bei der Vergabe von Baugenehmigungen vorliegen. Einschränkend auf die Arbeit der beiden Abteilungen wirkt sich die geringe Anzahl der Mitarbeiter aus (Städtebau: 16 Personen und Baugenehmigung⁵³¹: 10 Personen).

2. Schritt:

Räumliche Ausdehnung der Zonenpläne

Der gegenwärtige Zonenplan umfasst nur das räumliche Gebiet des zentralen Bereiches der Stadt Tbilisi. Als bauplanungsrechtliche Grundlage liegt für die anderen Teile der Stadt nur die BauNVO-TBS vor.

Bei einer sachgerechten Anwendung der BauNVO-TBS sichert diese Verordnung i.V. mit § 28 Ziffer 7 RO-StBauG⁵³² die Einhaltung wichtiger städtebaulicher Parameter (vertikale – horizontale Dichte) bei einer Bebauung. Die Stadt (hier: SAB) weist in diesen Fällen aufgrund der Bestandsstruktur dem betreffenden Gebiet eine Nutzungszone gemäß § 9 Nr. 3 BauNVO-TBS zu, so dass damit die funktionalen und wichtigen baugestalterischen Anforderungen dieser Zone nach BauNVO-TBS einzuhalten sind.

Ungeklärt bleibt dabei allerdings, ob es sich bei der in das System der BauNVO-TBS einzuordnenden Fläche überhaupt um eine Baufläche im Innen- oder Außenbereich handelt. Diese räumlich konkreten Aussagen kann nur ein Plan übernehmen, in dem z.B. die bebaubaren Gebiete gegenüber den frei zu haltenden innerörtlichen (insbesondere Straßen, Plätze, Park-/Grünanlagen⁵³³) sowie gegenüber der freizuhaltenden Landschaft abgegrenzt werden. Nur die Linie, der Strich in einer Planzeichnung kann auf der Grundlage des parzellenbezogenen Katasterplans diese Grenzen eindeutig und unmissverständlich festlegen. Der Grenzbereich für den Maßstab dieser Pläne liegt bei ca. 1:5.000. Bei „größeren“ Maßstäben (z.B. ab 1:10.000) kann diese räumliche Genauigkeit nicht mehr gewährleistet werden.

Da sich durch die Bebauung von bislang freien Landschaftsräumen – insbesondere der begehrten Hanglagen – sich eine Zersiedelung abzuzeichnen beginnt, müssen unbedingt die Grenzen des bebauten bzw. bebaubaren Stadtgebietes festgelegt werden.



Bild 141: Zersiedelte Stadträume reizen zur weiteren Bebauung von Zwischen-Außenbereichen

530 An der Erstellung einer Bauordnung (Baukodex genannt) nach dem Vorbild der deutschen Bauordnungen der Bundesländer wird in der Bauabteilung im Wirtschaftsministerium gearbeitet; gegenwärtig gelten bezüglich den bautechnischen und konstruktiven Anforderungen z.T. noch alte Normen (=Zniepi) aus der Sowjetzeit.

531 Im Schnitt werden pro Tag 30 Baugenehmigungen erteilt, Stand: September 2005

532 Darin heißt es: „Falls für das Gebiet einer Gemeinde kein einziger Plan eine Rechtskraft besitzt, können die städtebaulichen Prozesse in Übereinstimmung mit aktueller Gesetzgebung, auf Grundlage der Hauptbaunutzungsverordnung und der Baunutzungsverordnungen der Gemeinden durchgeführt werden.“

533 Für den Vollzug des georgischen Vermögensübertragungsgesetzes zur Bildung von kommunalem Eigentum stellt diese Abgrenzung in Karten eine wichtige Grundlage dar.

Die Bebauung von freien Außenbereichsgrundstücken wird bei den Investoren immer beliebter, da ihnen dadurch langwierige Grundstücksverhandlungen mit den Eigentümern innerörtlich bebauter Grundstücke erspart bleiben. Neben der schnellen Verfügbarkeit sind diese Außenbereichsgrundstücke im Preis wesentlich günstiger, der Gewinn dürfte aber durch den geringeren, zu erzielenden Marktpreis kompensiert werden.

Zwischenschritt:

Abgrenzung der generellen Bauflächen von der freien Landschaft – der Beginn einer Raumordnung

Die Erarbeitung des Zonenplans für das Zentrum war ein langer und immer noch nicht abgeschlossener Vorgang. Eine Ausdehnung dieses Planes mit der gleichen Körnigkeit hinsichtlich der Bestimmung detaillierter Nutzungszenen auf die ganze Stadt benötigt Zeit. Gegenwärtig scheint das Verhältnis von Aufwand und planerischer Erforderlichkeit dafür nicht angemessen zu sein. Denn in vielen unattraktiven Gebieten, wie z.B. den größeren Trabantsiedlungen oder den peripheren Industriebrachen passiert wenig oder nichts.

In einem Zwischenschritt wäre es daher möglich einen verbindlichen Plan zu erstellen, in dem nur die urbanisierte (bestandsorientiert) Fläche der Stadt von den Flächen, die generell von Bebauung freizuhalten sind, abgegrenzt werden. Die gesetzliche Grundlage zur Erstellung dieses Planes ist § 22 RO-StBauG. Darin heißt es: „Der Raumordnungsplan der Rayon definiert die räumlich-territoriale Struktur, in dem u.a. folgende Raumkategorien bestimmt werden:

- urbanisierte Fläche,
- ländliche Fläche,
- Natur-/Landschaftsfläche und
- Sonderflächen

Die Hauptstadt gehört weder einem Kreis noch einer Region an, so dass z.B. die Aufstellung von Rayonsplänen bzw. eines Rayonplanes Aufgabe der Stadt ist.⁵³⁴ Dies wäre auch der Beginn einer praktizierten Raumordnung (2. räumliche Planungsebene) und Anlass über gemeindeübergreifende Kooperationen nachzudenken. In diesem Zusammenhang könnte auch das Zusammenwirken von Flächennutzungsplan und Rayonplan präzisiert werden.⁵³⁵ Mit der Verabschiedung des RO-StBauG wurde die Voraussetzung geschaffen.

3. Schritt:

Festlegung von allgemeinen Nutzungszenen in der Gesamtstadt

Nach Festlegung der räumlichen Grenzen für die Bebauung wäre ein weiterer Schritt, für das gesamte Stadtgebiet die allgemeinen Nutzungszenen in Anlehnung an die in § 29 RO-StBauG nicht abschließend genannten allgemeinen Zonenarten i.V. mit der BauNVO-TBS zu definieren. Bei der Bestimmung der allgemeinen Zonenarten für die Nutzungen sollte weitgehend bestandsorientiert vorgegangen werden. Wichtige Entscheidungskriterien bei der Frage über eine bestandsorientierte Festlegung der allgemeinen Nutzungszenen sollten u.a. sein:

1. Grad der funktionalen Stabilisierung der vorhandenen Nutzung
2. Grad von Nutzungskonflikten zur Umgebungsnutzung
3. Hauptziele der Stadt zur Ordnung und Entwicklung der Hauptfunktionen

534 Dies betrifft auch die Aufstellung von Regionalplänen nach Bedarf gemäß § 13 RO-StBauG, da die Hauptstadt auch keiner Region angehört.

535 Vgl. dazu § 9 Abs. 6 des deutschen Raumordnungsgesetzes (Stichwort: regionaler Flächennutzungsplan !)

Beispiele zu Kriterium 1

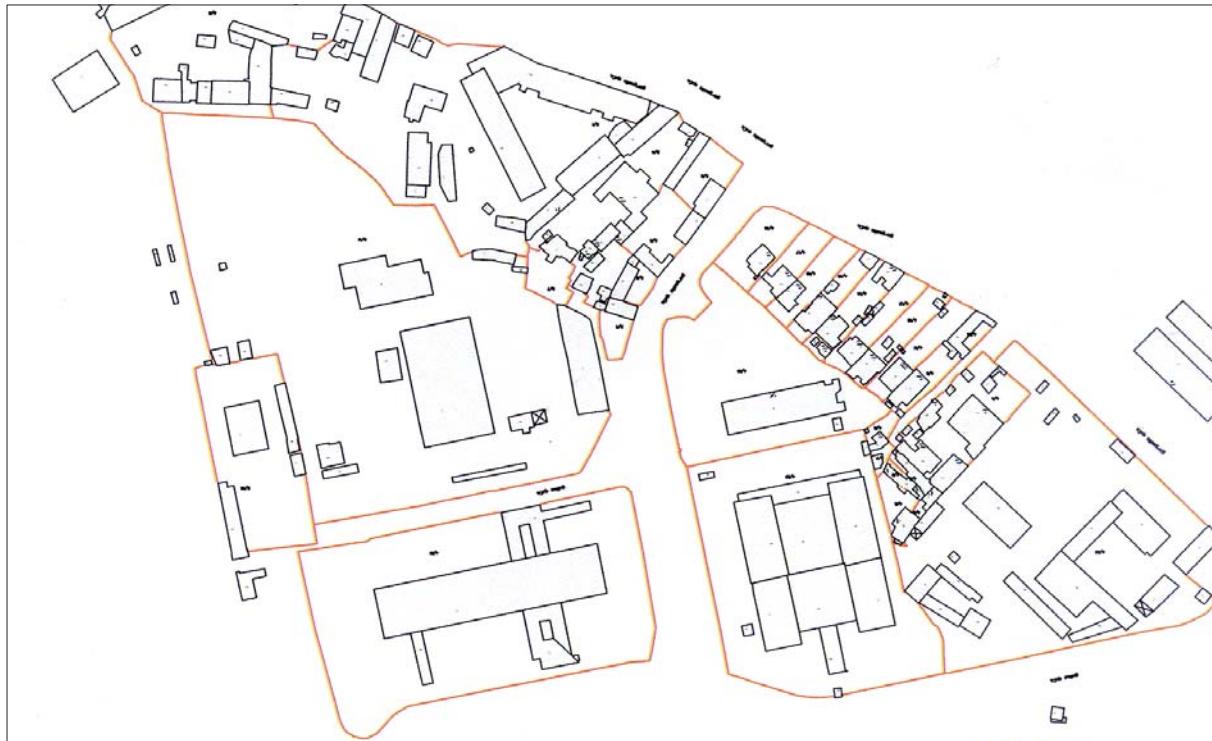
Wenn in einem zu beurteilenden Gebiet eine ausgeprägte und vitale Nutzung vorhanden ist, dann sollte die vorhandene Funktion auch aus soziökonomischen Gründen als Hauptnutzung übernommen werden. Dies ist z.B. für die Wohnfunktion in den Trabantsiedlungen der Fall. Sofern in einem Gebiet die ursprüngliche Nutzung nicht mehr aktiv ist, wie z.B. bei den zahlreichen Industriebrachen oder den ehemaligen Militärfächern, so werden grundsätzlich zwei Ansätze für sinnvoll erachtet.

Ansatz 1:

Es wird unter Einbeziehung der Kriterien zwei und drei eine allgemeine Nutzungszone festgelegt. Sofern die Festlegung zu einer Änderung gegenüber der ehemaligen Nutzung führt, sind die Kriterien zwei und drei mit Substanz zu füllen und zu begründen. Damit bestünde – ungeachtet anderer Anforderungen, wie z.B. einer gesicherten Erschließung – grundsätzlich eine bauplanungsrechtliche Grundlage für die bauliche und sonstige Entwicklung der Zone.

Ansatz 2:

Es wird keine allgemeine (Bau)-Nutzungszone festgesetzt, sondern die Fläche wird als Zone definiert, in der z.B. ohne eine detaillierte städtebauliche Planung keine baulichen und sonstigen Veränderungen zulässig sind („weiße Flächen“). Ein Baurecht bestünde für diese „weißen Flächen“, die begrifflich z.B. als „Entwicklungszone“ oder „Neuordnungszone“ bezeichnet werden könnten nicht. Die Bestimmung der allgemeinen und konkreten Nutzung wird der detaillierten Planung bzw. einem dafür zu entwickelnden Instrument⁵³⁶ übertragen. Die Ausweisung solcher städtebaulicher „Entwicklungszenen“ ist besonders für Flächen angezeigt, in denen neben der gegenwärtigen Orientierungslosigkeit bei der Bestimmung einer Nutzung auch keine baulich-räumlich zusammenhängenden Strukturen zu erkennen sind oder diese Struktur sich völlig chaotisch und heterogen darstellt. Dies trifft vor allem für viele Gebiete außerhalb des Zentrums zu.



Karte 57: Beispiel für Vorschlag einer „weißen Fläche“, Quelle: Stadtplanungsamt Tbilisi

536 Das Instrument der im deutschen Planungsrecht verankerten „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ nach den §§ 165 ff. BauGB wäre auf Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit zu untersuchen, insbesondere vor dem Hintergrund des gemeindlichen Grunderwerbs als Voraussetzung für eine zügige Umsetzung.

4. Schritt:

Festlegung von Hauptparametern für die Bebauung in den allgemeinen Nutzungszenen

Nach § 27 i.V. mit den §§ 28 Nr. 4 und 29 Nr. 1 RO-StBauG von Georgien ist es zulässig im „Generalplan der Flächennutzung“ neben der allgemeinen Art der baulichen Nutzung auch Hauptparameter für die Bebauung festzulegen. Nach § 28 Nr. 4 RO-StBauG umfassen diese Hauptparameter:⁵³⁷

1. Max. Grundflächenzahl (GRZ)
2. Max. Geschossflächenzahl (GFZ) und
3. Min. Begrünungsanteil des Grundstücks

Damit lassen sich grundsätzlich die horizontale und die vertikale Dichte als ein wesentlicher städtebaulicher Maßstab formulieren.

Bei den außerhalb des Stadtzentrums liegenden Siedlungsflächen handelt es sich aber in der Regel um locker und dispers bebaute Flächen mit der Folge von großen Grundstücken bzw. baulich-räumlich undefinierter „Zwischenräume“.

Zudem besteht bei den Industriegebieten die Schwierigkeit, überhaupt mit einer Geschossflächenzahl zu operieren, da die Gebäudeorganisation bei Industriebauten i.d.R. nicht in Form von Geschossen erfolgt. Daher reicht die Angabe einer Geschossflächenzahl, die stets in Abhängigkeit zur Grundstücksgröße steht, für die Steuerung der vertikalen Dichte nicht aus. Hier sollte unabhängig von diesem Verhältniswert über die Festlegung von (max.) Gebäudehöhen nachgedacht werden. Dazu bedarf es der Erarbeitung von baugestalterischen Leitbildern für die unterschiedlichen Bereiche mit (noch) erkennbarer Raumstruktur, wie z.B. für die durch Hochhäuser geprägten Trabantsiedlungen (z.B. Varketeli) oder die Gebiete mit individueller Einzelhausbebauung (z.B. Teile von Saburtalo oder Ortatschala).

Diese baulichen Hauptparameter sichern aber nur die Einhaltung eines bestimmten städtebaulichen Maßstabes (Baudichten, Bauhöhen). Sie gewährleisten nicht die Einhaltung bzw. Ausbildung einer räumlichen Ordnung⁵³⁸ (z.B. Bildung von Straßen- /Platzräumen) oder sogar die Ausbildung einer „regionalen“ Architektur.

Dennoch sind diese Hauptparameter unverzichtbar, um bei der Erteilung von Baugenehmigungen in diesen Gebieten überhaupt eine bauplanungsrechtliche Zulassungsgrundlage zu haben. Auf die Schwächen bei der Regelung der räumlichen Ordnung (überbaubare Grundstücksflächen und Bauweisen) wurde bei der Bewertung des Zonenplans für das Zentrum bereits Stellung bezogen.

Fazit Zonenplanung

Insgesamt sollen sich die Zonenpläne für die Gesamtstadt nach Inhalt und Maßstab am Zonenplan für das Zentrum orientieren, aber die Aussageschärfe dem Regelungsbedarf angepasst werden.

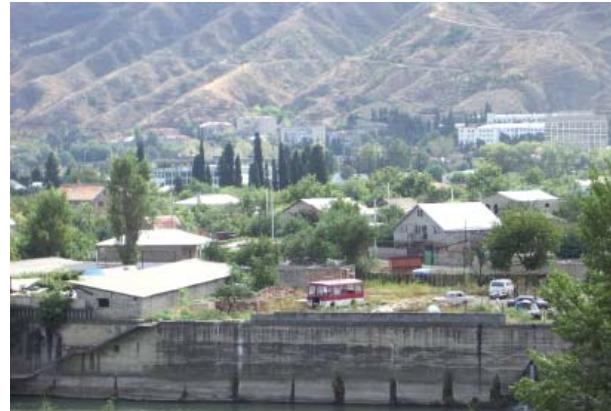


Bild 142: Baulich- räumliche und funktional ungeordneter Bereich - Beispiel Ortatschala, 2004

537 In den „Erläuterungen“ zum Zonenplan für das Stadtzentrum werden als Hauptparameter definiert: GRZ, GFZ und Anzahl der Vollgeschosse bzw. Gebäudehöhen; die Gebäudehöhen eignen sich als Hauptparameter besser als der Begrünungsanteil des Grundstücks

538 Diesen Mangel besitzt m.E. auch der Zonenplan für das Zentrum

Da diese Zonenpläne die Funktion einer groben bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsgrundlage (Erteilung von Baugenehmigungen) übernehmen sollen, sind die Hauptparameter nach § 28 Ziffer 4 festzulegen. Für regulierte und/oder funktional stabilisierte Bereiche sind die Nutzungszenen und Bauparameter im wesentlichen bestandsorientiert auszurichten. Außerdem sollten die Areale bestimmt werden, in denen aufgrund heutiger Nutzungskonflikte, Nutzungsdefizite (Brachen, Freiflächen) oder ungeordneter Raumstrukturen kein unmittelbares Baurecht durch den Zonenplan besteht. Diese Nichtbauzonen könnten als Entwicklungs- oder Neuordnungszenen ausgewiesen werden. Um für diese Zonen Baurecht zu schaffen sind Bebauungspläne aufzustellen.

Abschließend wird empfohlen, der gesamtstädtischen Zonenplanung den Rechtsstatus des Flächennutzungsplans bzw. Generalplans der Flächennutzung nach § 29 RO-StBauG zu verleihen. Der Zonenplan wird damit der Flächennutzungsplan der Stadt. Seine Leistungsfähigkeit, d.h. die Regelung der zulässigen Nutzung von Grund und Boden in seinen Grundzügen wäre demnach sogar höher als z.B. beim deutschen Flächennutzungsplan.

Es muss auch die Einsicht kommen, dass dem Flächennutzungsplan in der Marktwirtschaft - im Gegensatz zum sowjetischen Generalplan - kein operativer Anspruch mehr zukommt. Er legt „nur“ den Rahmen für ein mögliches privates (nach den Prinzipien: Angebot – Nachfrage), aber auch staatliches Handeln (z.B. Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur) im Hinblick auf die zulässige bauliche und sonstige Bodennutzung fest.

B. Bebauungsplanung

Städtebauliche Planung in Gebieten ohne Struktur und Funktion

In den vorherigen Ausführungen wurde die Problematik von Flächen behandelt, die aufgrund der Bestandssituation weder funktional noch baulich- räumlich eine Richtung für die weitere Entwicklung vorgeben. Es wurde vorgeschlagen für diese Gebiete keinen bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsmaßstab durch Zuweisung von allgemeinen

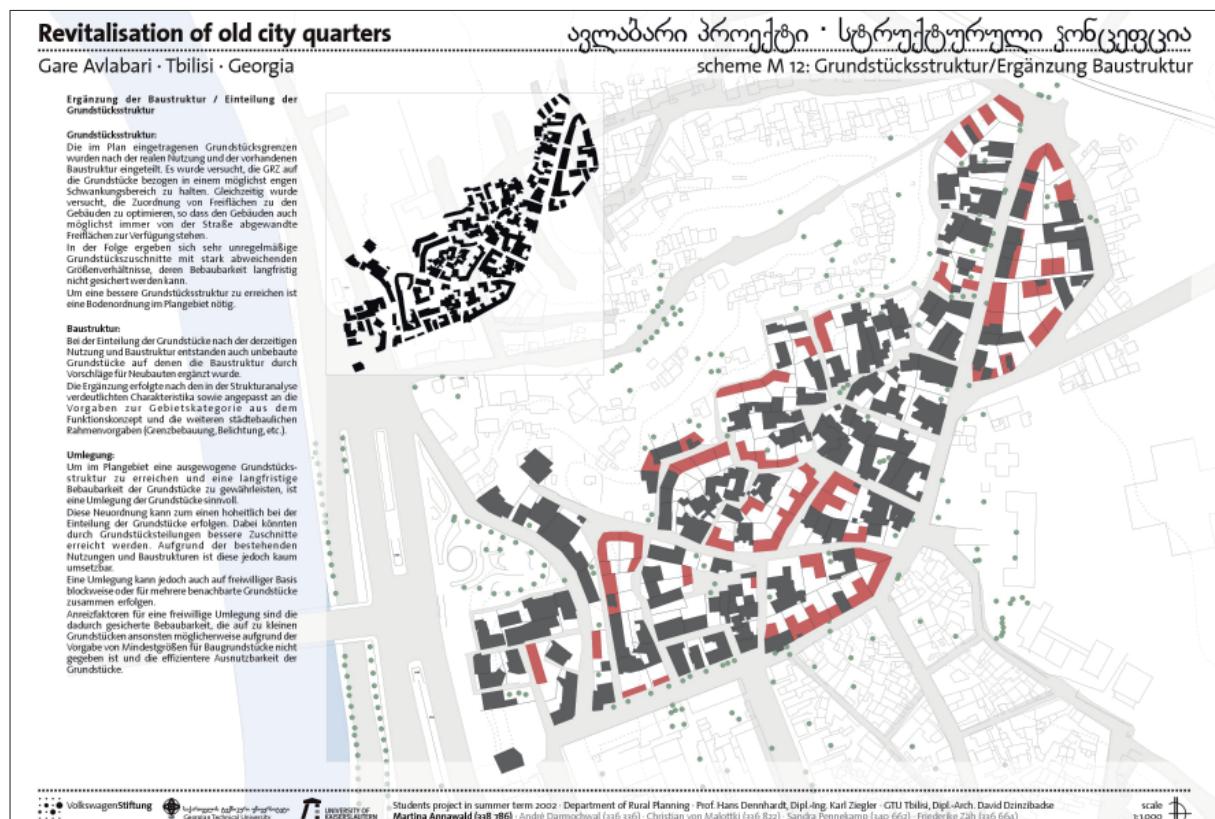


Abb. 62: Auszug aus Studienarbeit, SS 2002, Fachgebiet LOP (Bearbeitung: Martina Annawald): Strukturplan

Nutzungszonen und Hauptparametern für die bauliche und sonstige Nutzung festzulegen, so dass auf diesen Flächen kein Baurecht besteht. Damit soll eine (weitere) ungeordnete Entwicklung, z.B. in Richtung von inselartigen und gegeneinander unverträglichen

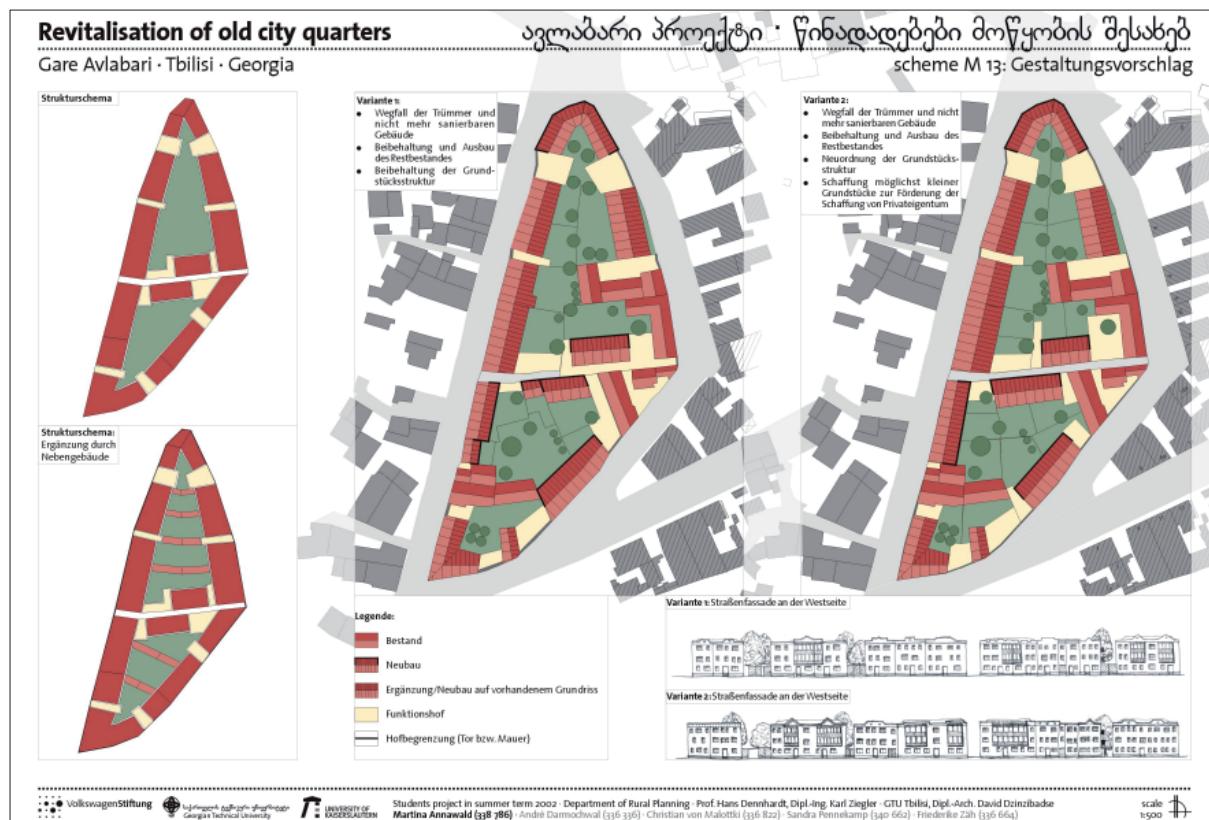


Abb. 63: Auszug aus Studienarbeit (Bearbeitung: Martina Annawald): Bebauungskonzepte mit Parzellierung

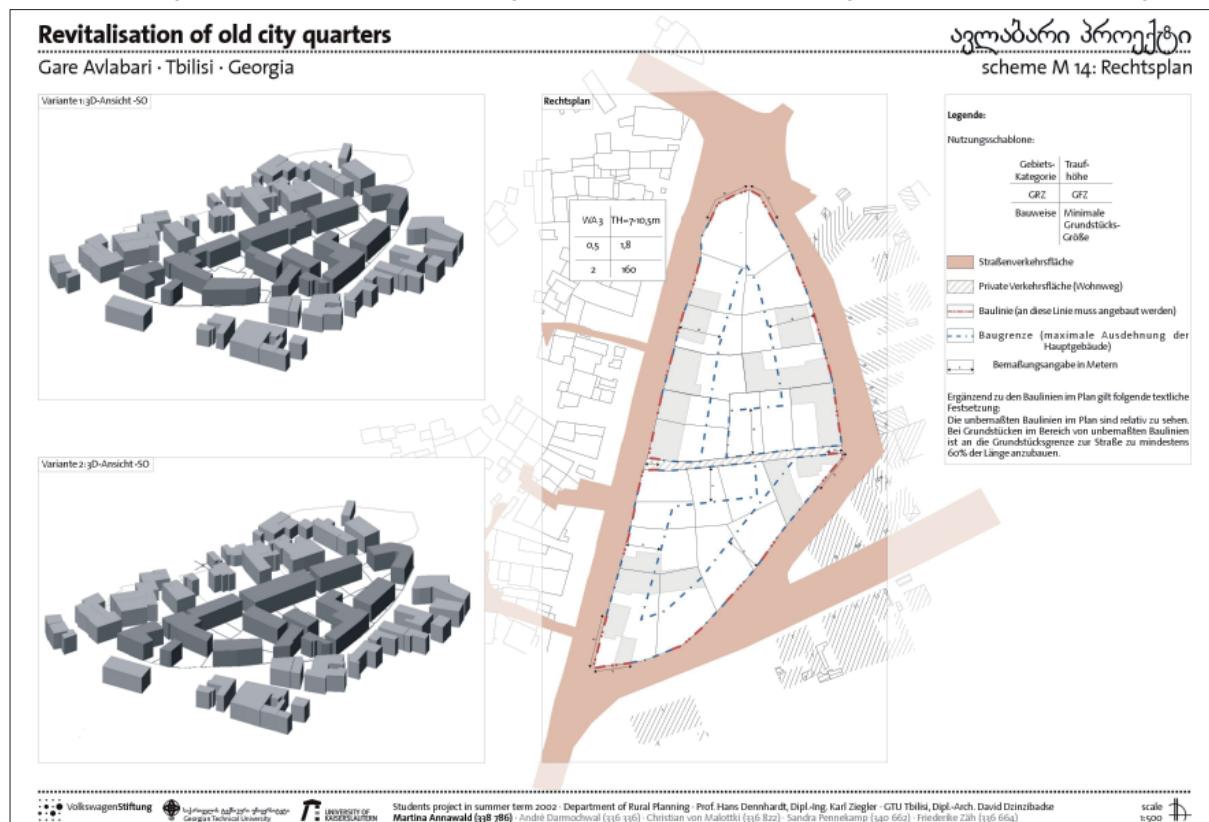


Abb. 64: Auszug aus Studienarbeit (Bearbeitung: Martina Annawald): Vorschlag für Bebauungsplan (Bauregl.)

Nutzungs- und Gestaltungsformen ausgeschlossen werden. Denn bei einer Verfestigung von chaotischen Nutzungs-, Erschließungs- und privaten Grundstücksstrukturen bestehen später wenig Chancen für eine grundlegende Ordnung.

Zur Abgrenzung solcher, als „Entwicklungszone“ vorgeschlagenen Gebiete müssen geeignete Kriterien gefunden werden, wie z.B.

- Anteil der aktiv ausgeübten Nutzung
- Anteil unverträglicher Nutzungen
- Grad der erkennbaren Baustuktur

Für diese Gebiete erscheint die Aufstellung von z.B. Bebauungsplänen (2. Stufe), auch zur nachhaltigen Sicherung unverzichtbar.

Der theoretische Umgang mit der Bebauungsplanung wurde zwischen 2002 und 2004 u.a. in gemeinsamen studentischen Projekten zwischen der TU Kaiserslautern und der TU Tbilisi sowie der Kunstakademie unter Anwendung der BauNVO-TBS in den Stadtteilen Avlabari und Sololaki/Kala erprobt.

Auch sind einigen georgischen Fachleuten die materiellen Regelungsprinzipien der formellen Bebauungsplanung wohl bekannt. Von weiteren Test-/Pilotprojekten, die nur die Erprobung von Inhalten und Verfahren zum Ziel haben, sollte Abstand genommen werden.

Die Zeit ist reif Bebauungsplanprojekte für die Praxis zu erarbeiten und dabei vor allem Erfahrungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zu sammeln.

Erstellung von Bebauungsplänen für Gebiete mit Nutzungsdruck und baugestalterischem Regulierungsbedarf

Nicht nur in den Gebieten außerhalb des Stadtzentrums findet man Flächen, auf denen erkennbare baulich-räumlich Strukturen fehlen bzw. baulich unbesetzt sind, sondern auch im Zentrum sind solche Areale keine Seltenheit. Auf Ihnen lastet z.T. hoher Nutzungsdruck.

Für die Bebauung dieser Flächen reicht – unter dem Ziel einer räumlich geordneten Bebauung und Erschließung – die Regelungsschärfe des gegenwärtig vorliegenden Zonenplans i.V. mit dem Baureglement nicht aus, zumal auch andere gesetzliche Instrumente, wie der Denkmalschutz, hier nicht greifen. Folglich sind vor einer punktuellen Bebauung quartierbezogene städtebauliche Konzepte zur Definition und klaren Organisation der Bebauung, Erschließung und des Freiraums erforderlich.

Mit der Erarbeitung von formellen Bebauungsplänen kann auch Bewusstsein für andere, im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bebauungsplans stehenden (öffentlichen) Aufgaben, geschaffen werden. An erster Stelle steht dabei die Bodenordnung, gefolgt vom Erschließungsrecht. Beide Bereiche sind in



Bild 143: Neubau in baulich-räumlich undefinierter Umgebung - Beispiel Wake - Tbilisi, 2005



Bild 144: Baulich-räumlich ungeordneter Bereich - Beispiel Avlabari - Tbilisi, 2004

Georgien noch nicht einmal in Ansätzen entwickelt. Mit jeder weiteren Flächenprivatisierung, insbesondere von unbebauten oder nur noch mit Bauruinen bestandenen Arealen, wächst das Erfordernis Regelungen für die Bodenordnung zu finden.

Ebenso kann mit einer formellen Bebauungsplanung der Prozess über Art und Umfang der baulichen und gestalterischen Feinsteuerung beginnen, insbesondere zur Wahrung und Entwicklung baugestalterischer Eigenarten, wie z.B. den typischen Hofanlagen in der Altstadt (u.a. Kala, Isani, Avlabari) mit den offenen Verandensystemen aus Holz. Diese Verfahren können auch zur Klärung des Verhältnisses zwischen der städtebaulichen Planung und der Fachplanung beitragen. Größere Spannungen bestehen beim Denkmalschutz⁵³⁹.

Bebauungspläne sind grundsätzlich gemäß Erfordernis aufzustellen (bedarfsorientiert). Es liegt in der Zuständigkeit des SAB die räumlichen Gebiete, in denen Bebauungspläne erforderlich sind, dem Stadtrat vorzuschlagen und fachlich zu begründen.

Die Festlegung dieser Bereiche sollte wegen begrenzter Personalkapazitäten des SAB nicht systematisch, sondern sporadisch, d.h. vorrangig im zeitlichen Zusammenhang mit dem Bauantrag für ein Projekt stehen.

Städtebauliche Wettbewerbe als informelle Instrumente

Wettbewerbe hatten in der ehemaligen Sowjetunion insbesondere im Zusammenhang mit der operativen Umsetzung des Generalplans Tradition.

Dabei wurden, wie z.B. für die Ausformulierung der geplanten Zentrumsachse Anfang der 70er Jahre in der Stadt Tbilisi, Struktur-, Detail- und Bebauungspläne bis zur städtebaulichen Maßstabsebene 1:500 erstellt.

Die damaligen Bedingungen für Wettbewerbe waren natürlich anders. Es gab weder Bindungen, z.B. durch unterschiedliche Besitzverhältnisse oder Interessen der Bürger, noch städtebauliche Gesetze. Entsprechend frei konnten sich die Wettbewerbsteilnehmer einer kreativen und spektakulären Ausformulierung hingeben. Diese Philosophie liegt bekanntlich auch noch heute den städtebaulichen Wettbewerben zugrunde⁵⁴⁰.

Städtebauliche Wettbewerbe haben auch in Gesellschaften mit gefestigter Marktwirtschaft ihren festen Stellenwert. Tragen sie doch dazu bei, planerische Konzeptspielräume durch die Erzeugung eines Spektrums an alternativen Entwürfen auszuloten und vor allem den öffentlichen Abwägungs- und Entscheidungsprozess transparenter werden zu lassen.

Aber Wettbewerbsaufgaben unterliegen hier einer Vielzahl von Determinanten, die zu unterschiedlichen Freiheitsgraden für den Entwurf führen. Diese, den freien Entwurf eingrenzenden Rahmenbedingungen müssen sorgfältig ermittelt werden, um die Verwertbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Bei diesen Bedingungen spielen fachrechtliche Vorgaben (Verkehr, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Denkmalpflege etc.), das Städtebaurecht selbst sowie gesellschaftliche Interessen (Grundstückseigentümer, Investoren, allgemeine Marktsituation) eine wesentliche Rolle.

Die Ergebnisse von städtebaulichen Wettbewerben müssen auch grundsätzlich geeignet sein, um in das System der formellen Planungsinstrumente, wie z.B. eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans übertragen werden zu können.

539 Es bestehen immer wieder Kompetenzprobleme zwischen Stadtplanungsamt (SAB) und Denkmalpflege (hier: Kulturministerium) bei der Vergabe von Baugenehmigungen in Denkmalschutzgebieten bzw. denkmalwürdigen Gebieten. So wurde vom Kulturministerium im Jahr 2004 ein eigenes Baureglement erlassen.

540 Noch ein Beispiel: Ende 2003 sollte gemäß Beschluss des Stadtrates der georgische Architektenbund einen städtebaulichen Wettbewerb über einen Teilbereich der Altstadt (unteres Kala) vorbereiten. In Gesprächen mit dem Architektenbund im Oktober 2003 musste der Verfasser feststellen, dass vorgesehen war, für diesen Wettbewerb keine Vorgaben zumachen, um die planerische Kreativität nicht einzuzwingen. Die Altstadt steht komplett unter Denkmalschutz !!

Die Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben könnte in der Hauptstadt Tbilisi auf dem Weg zur Bildung der formellen Planungsinstrumente ein wichtiges Element werden, vorausgesetzt Aufgabenstellung und Zielsetzung orientieren sich an fundamentalen Rahmenbedingungen. Das Erarbeiten bzw. Überprüfen dieser Rahmenbedingungen ist in erster Linie Aufgabe der Stadt als Träger der Planungshoheit. Dies schließt auch ein, dass die Grundzüge der baulichen und sonstigen Nutzung von Flächen im gesamten Stadtgebiet (z.B. mittels einer allgemeinen Nutzungszonkarte) durch die Stadt festzulegen sind und nicht einem Wettbewerb überlassen werden kann. Der Schwerpunkt von städtebaulichen Wettbewerben wird auf der teilräumlichen, quartiersbezogenen Ebene für sinnvoll erachtet. Das Maß an einengenden Rahmenbedingungen wird proportional zum Grad der regulierten, baugestalterisch ausgeprägten Stadtstruktur stehen müssen. D.h. bei Gebieten innerhalb der zaristischen Stadt werden die Anforderungen enger sein müssen als in unstrukturierten Gebieten (Brachflächen etc.).

Mit Wettbewerben kann auch die Anwendung und Einhaltung der Baugesetze (BauNVO-TBS, Gesetz Georgiens über die Raumordnung und den Städtebau) durch die Wettbewerbsteilnehmer in Erfahrung gebracht werden. Die Öffentlichkeitsarbeit kann erweitert und mehr Druck auf die Politik ausgeübt werden, sich für die Wahrnehmung städtebaulicher Aufgaben einzusetzen. Der Weg für den Einsatz harter Instrumente kann abgetastet und vorbereitet werden.

Ferner besteht die Chance, durch konkurrierende Konzepte den monopolisierten Markt zu entzerren. Dies alles setzt eine Entkopplung von Machtstrukturen voraus. Mit anderen Worten: Investoren dürfen nicht allein die Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb formulieren oder Wettbewerbsteilnehmer dürfen nicht gleichzeitig in der Jury⁵⁴¹ sitzen.

Weitere Ansätze

Klare Strukturen – Zuständigkeiten - Kompetenzen

Die Erarbeitung von städtebaulichen Planungen (formell/(informell) ist heute in ein vielschichtiges System mit unterschiedlichen Wechselwirkungen bezüglich Zuständigkeiten und Kompetenzen eingebunden. Neben der Erstellung eindeutiger Rechtsgrundlagen zur Schaffung bauplanungsrechtlicher Grundlagen bei der Inanspruchnahme von Grundstücken sind vor allem in Tbilisi Strukturen zu stabilisieren und die Beziehungen untereinander zu klären. Dies betrifft vorrangig das Zusammenspiel zwischen den legislativen und exekutiven Organen⁵⁴² der Stadt sowie der freien Wirtschaft.

Für das Stadtplanungsamt (= SAB) wird diese Forderung an einfachen Beispielen erläutert.

Nur dem SAB und sonst keiner anderen privaten oder öffentlichen Stelle sollte durch entsprechende Anordnung der Stadt (Stadtrat, Oberbürgermeister) die fachliche Kompetenz bei der Ausübung der kommunalen Planungshoheit übertragen werden. Das SAB hat als fachliches Exekutivorgan der Stadt dabei diese Aufgaben eigenverantwortlich durchzuführen bzw. zu organisieren, d.h. es muss eine leitende Person geben (z.B. Hauptarchitekt), die mit den entsprechenden Rechten und - ganz wichtig - auch Pflichten bei der Aufstellung der erforderlichen Pläne betraut wird. Diese Person darf nicht im Jahresrhythmus ausgetauscht⁵⁴³ werden. Sie legt bei der Aufgabenwahrnehmung nur Rechenschaft gegenüber der Stadt ab. Vergibt die Stadt, z.B. auf fachliches Anraten und auf Vorbereitung des SAB einen Planungsauftrag an ein freies Planungsbüro, so sind die Positionen zwischen der Stadt als Auftraggeber und dem freien Büro als Auftragnehmer unmißverständlich zu klären. Denn

541 Bei dem Wettbewerb zur Erarbeitung grundsätzlicher Ideen zur Entwicklung der Hauptstadt (2000 – 2002) war dies der Fall.

542 Zum Verwaltungsaufbau der Stadt vgl. Kapitel 3, Punkt 3.6.5

543 Von 1999 – 07/2005 gab es 6 verschiedene Hauptarchitekten und Interimszeiten, in denen die Stadt ohne Hauptarchitekt war.

momentan gibt es noch kein richtiges Bewusstsein über Vertragsverhältnisse, insbesondere zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Auftragnehmer. Dabei bestehen einerseits Unsicherheiten bei der Frage, was überhaupt an Leistungen in der Abgrenzung zu den hoheitlichen Aufgaben der Stadt übertragen werden kann. Andererseits gab es während der sowjetischen Zeit ein ausgeprägtes Verständnis dahingehend, dass derjenige, der verantwortlich eine Planung erstellt hat, als Verfasser auch die Inhalte bestimmen konnte. Deshalb sind noch heute (freie) Planer der Auffassung, mit einer Auftragserteilung auch das Recht auf eigene Bestimmung der Planungsinhalte zu erhalten.

So konnte bis zum Abschluss der Arbeit nicht eindeutig geklärt werden, wer zu welchem Zeitpunkt genau den Zonenplan für das Zentrum beauftragt und wer bzw. welche Arbeitsgruppe die inhaltlichen Regelungen ausgearbeitet hat. Fest steht, dass Kalakprojekt von der Stadt (Premier) vor längerer Zeit beauftragt wurde, aktuelle Bestandsdaten dafür zu liefern. Diese Bestandsdaten wurden aber nicht zeitgleich an das SAB weiter gegeben. Es ist letztendlich wahrscheinlich dem Einsatz einzelnen Personen innerhalb und außerhalb des SAB zu verdanken, dass der Zonenplan-Zentrum zustande kam.

Erforderliche Koordination und Kooperation von Stellen und Personen bei der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben

nach Hauptstadtgesetz, BauNVO-TBS und
Gesetz Georgien über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus

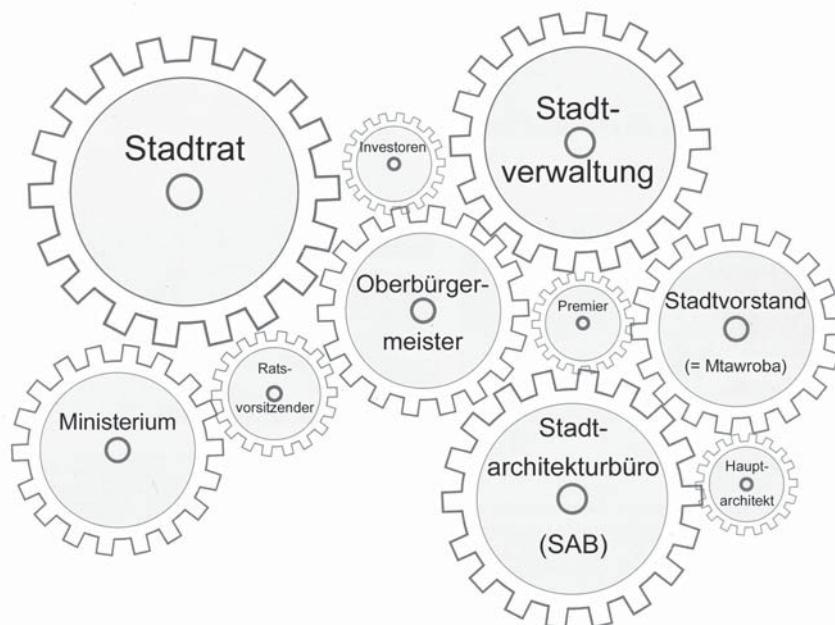


Abb. 65: Abstrakte Darstellung für die Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen und Investoren

4.11 Stadt Kutaisi

4.11.1 Entwicklungen ab 1991

Von 1991 – 2001 gab es in Kutaisi überhaupt keine Aktivitäten in der städtebaulichen Planung.

Im Jahr 2001 wurde Kutaisi als Pilotstadt in das GTZ Projekt „Landmanagement Georgien“ aufgenommen. Ziel war – analog zu der Hauptstadt – mit den Arbeiten für die Neuaufstellung eines Generalplans zu beginnen.

In die Projektarbeit wurden naturgemäß auch Vertreter der Stadt (hier: Hauptarchitekt vom Stadtarchitektenbüro) eingebunden. Doch nach kurzer Zeit zeigte sich, dass eine konstruktive Zusammenarbeit mangels Interesse und fachlicher Kompetenz nicht möglich war, weshalb die Arbeit ohne diese Person(en) von der Stadt Kutaisi weitergeführt wurde.

Anders gestaltete sich u.a. aufgrund von Mitteln, die durch das damalige Bauministerium bereitgestellt wurden, die Mitwirkung eines privaten Planungsbüros aus der Stadt Kutaisi. Im April 2002 lag eine grobe Bestandsaufnahme vor, die von dem Planungsbüro „Khuro“⁵⁴⁴ durchgeführt wurde. Diese Bestandsaufnahme beinhaltete eine flächige Kartierung der heutigen Nutzungsstruktur in der Körnigkeit des deutschen Flächennutzungsplans sowie eine Erfassung der Infrastruktur (z.B. Straßen, Ver-/Entsorgung). Ferner wurde die Bestandssituation in Ansätzen bewertet.

Als besonderes Problem wurde, neben dem generell schlechten Zustand von Gebäuden und Infrastruktur, der sehr hohe Anteil von Brachen genannt. Insgesamt wurden im besiedelten Bereich der Stadt 156 Flächenareale ermittelt, die nicht mehr aktiv für die Produktion (Industrie, Gewerbe, Dienstleistung) genutzt werden.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass ein großes Überangebot an Schulen besteht, das sich in Zukunft erhöhen wird. Insgesamt besteht eine Überkapazität für 10.000 Schüler/-innen.

Bestandsplan als Grundlage für einen Zonenplan

Bei der Auswahl von Kutaisi als Pilotstadt im Rahmen des GTZ Projektes im Jahr 2001 hatte das ehemalige Bauministerium⁵⁴⁵ zugesagt, Mittel für Teile des Generalplans bereit zu stellen. Die Mittel waren mit der Beendigung der Vorarbeiten, deren Ergebnis die zuvor erwähnte Kartierung und teilweise Bewertung des Bestandes war, aufgebraucht.

In mehreren Gesprächen mit dem damaligen Bauministerium sowie dem Büro Khuro verwies der Verfasser auf die formelle Verwendungsmöglichkeit dieser aktuellen Bestandskarten. Denn die Kartierung der allgemeinen Nutzungszonen wäre gut geeignet gewesen, um innerhalb kurzer Zeit einen bestandsorientierten Plan als allgemeine Karte der rechtlichen Zonierung zu konzipieren, sofern dies politisch konsequent verfolgt und fachlich nicht in Frage gestellt worden wäre.

Auf der Grundlage der BauNVO-Kutaisi, die analog zu der Stadt Tbilisi aufgebaut ist, wäre es leicht möglich gewesen in einem ersten Schritt allgemeine und nach Bedarf für Teilbereiche detaillierte Zonenpläne zu verabschieden. Denn im Grunde wurde eine allgemeine Nutzungszonenskizze mit der Erfassung des Bestandes schon erstellt. Die Inhalte dieser Karte hätten lediglich nochmals überprüft und für die Bereiche weiterentwickelt werden können, in denen bauliche Veränderungen der Nutzungsart anstehen oder aufgrund starker Nutzungskonflikte unbedingt erforderlich sind.

⁵⁴⁴ Das Büro „Khuro“ gründete sich aus der Zweigstelle, die das Projektierungsinstitut „Sakkakakshemprojekti“ von Tbilisi in Kutaisi hatte; die Ergebnisse wurden im April 2002 vom Büroleiter, Herrn Melkadse unter Anwesenheit des Verfassers vorgetragen.

⁵⁴⁵ Das Bauministerium wurde aufgelöst und nach einer Übergangsphase 2004 ins Wirtschaftsministerium integriert.

Damit wäre auf der Ebene der Gesamtstadt ein erster formeller Plan entstanden, der zu mindestens folgende zentrale Fragen im Städtebau hätte beantworten können:

- Wo in Zukunft generell gebaut werden darf (Abgrenzung Innen- vom Außenbereich) und
- Welche Nutzungen generell auf den Flächen zulässig sind (auch zur Abgrenzung von privaten und öffentlichen Nutzungsflächen).

Dieser Plan wäre bezüglich den Bauflächen mit der gleichen Leistungsfähigkeit, wie z.B. der deutsche Flächennutzungsplan ausgestattet gewesen.

In Verbindung mit der BauNVO-Kutaisi als eine Art lokales Baureglement⁵⁴⁶ wäre durch eine Zuordnung von Bauparametern zu den Nutzungszonen weiterhin eine Regelung der horizontalen und vertikalen Dichte (GRZ, GFZ) möglich gewesen.

Dieser Weg wurde nicht eingeschlagen.

Exkurs: Wettbewerb zur Erstellung von Zonenplänen in sechs Modellstädten

Überraschend hat das Wirtschaftsministerium Mitte des Jahres 2004 eine Ausschreibung für die Erstellung von Zonenplänen in 6 Modellstädten (Korbuleti, Batumi, Poti, Kutaisi, Gori und Signaghi) ausgelobt, die für die Anwendung der Baunutzungsverordnung(en) erforderlich sind. Die Inhalte dieser Ausschreibung (Leistungsbild, Bezug zu Gesetzesentwürfen etc.) standen dem Verfasser nicht zur Verfügung. Eine Abstimmung mit den Arbeiten des GTZ Projektes war nicht möglich.

Diese sporadischen Aktionen ohne fundierte Vorbereitung und Abstimmung mit den vorhandenen Grundlagen sind kein Einzelfall.⁵⁴⁷

Auf die Ausschreibung haben nur wenige freie Planungsbüros ein Angebot abgegeben (Sakkalakshemprojekti, Khuro, Habitat⁵⁴⁸ und Geo-Graphic), ein Beleg dafür, dass „leistungsfähige“ Planungsbüros an einer Hand abzuzählen sind und der Markt eher monopolisiert ist.

Für die Stadt Kutaisi erhielt das Büro Khuro den Auftrag.

Im September 2005 teilte bei einem Arbeitseinsatz des Autors in Tbilisi die Bauabteilung im Wirtschaftsministerium auf Nachfrage mit, dass die Ergebnisse des Wettbewerbs vorliegen. Eine gewisse Unsicherheit besteht nach Aussage des Ministeriums darin, wie die vorhandenen Ergebnisse für die formelle städtebauliche Planung, insbesondere für die Erstellung von verbindlichen Zonenpläne weiter verwendet werden können.

546 In Anlehnung an das schweizerische System

547 Beispiele fehlender Koordination:

Für Kutaisi sollen die nachfolgenden Beispiele belegen, dass vor dem Hintergrund vieler Geberorganisationen und unberücksichtiger Punkte im Projektmanagement Synergieeffekte ausbleiben.

Leitungskataster

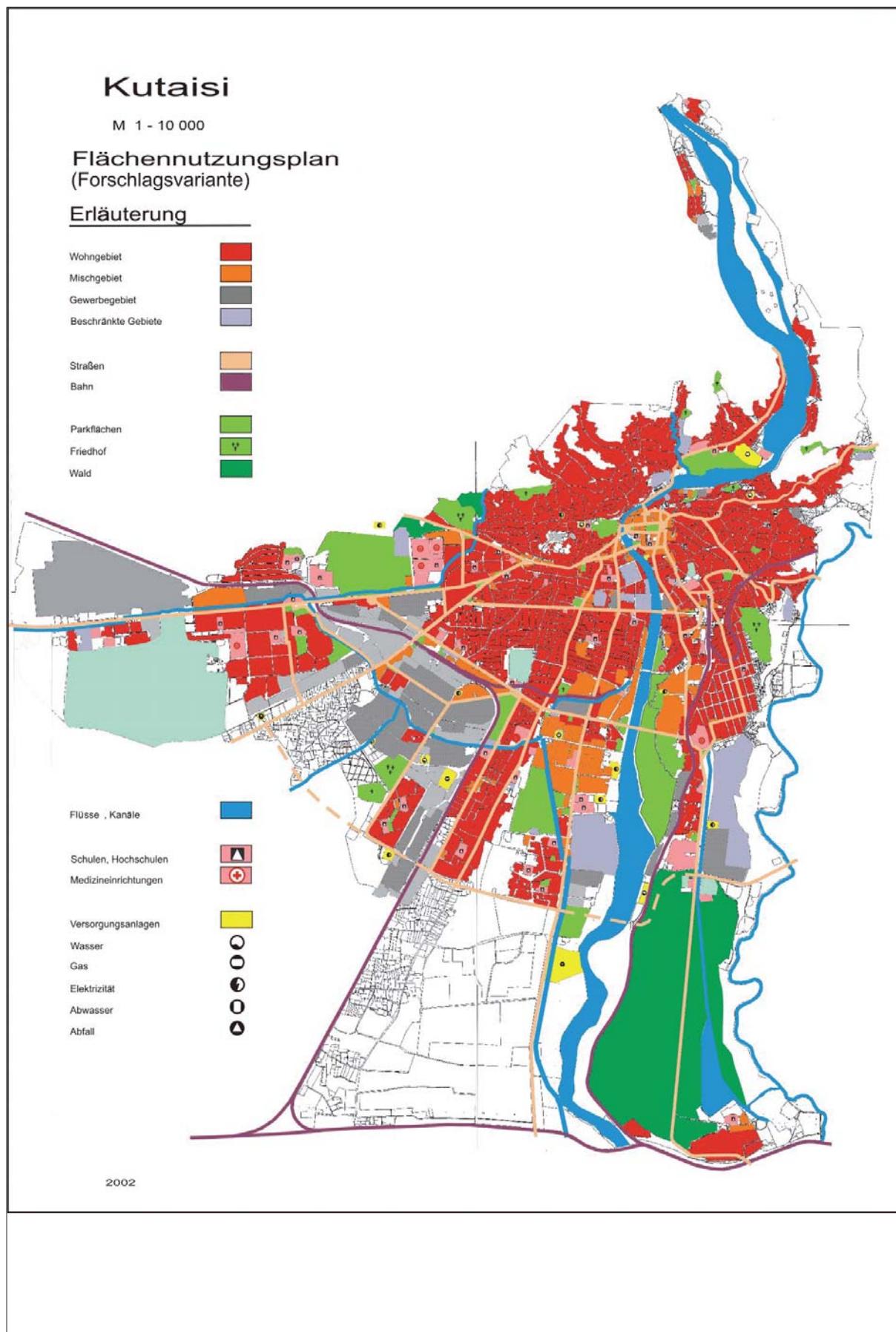
Die Weltbank hat für die Erstellung eines Leitungskatasters in der Stadt Kutaisi einen Wettbewerb ausgeschrieben. Im Vordergrund steht dabei nicht die Erfassung der Leitungen, sondern die Entwicklung einer dafür leistungsfähigen Software.

Aber bereits für die Stadt Tbilisi liegt eine erprobte Software, die von der GTZ finanziert wurde, zur Anlage eines Mehrzweckkatasters vor.

Erneuerung von Hauptstraßen

Die Weltbank hat ebenfalls zugesagt, Mittel für die Instandsetzung von wichtigen Straßen in Kutaisi bereit zu stellen, sofern die Stadt eine Untersuchung veranlasst, welche Straßen mit Priorität zu erneuern sind. Das Projekt scheiterte deshalb, weil die Stadt kein Geld hat, diese Untersuchungen durchzuführen.

548 Das staatliche Habitat – Büro wurde Mitte 2005 ebenfalls aufgelöst.



Karte 58:

Entwurf eines Zonen-/Flächennutzungsplans für Kutaisi (Stand 09/2005), erstellt vom Büro Khuro (Kutaisi)

Es wurde vorgeschlagen, die Plandokumente kurzfristig durch die Auftragnehmer vorzustellen, um einen Einblick in die geleistete Arbeit zu erhalten und das Procedere zu erörtern. Am 17. September 2005 fand im Wirtschaftsministerium vor einem größeren Plenum (u.a. Vertreter des Stadtplanungsamtes von Batumi) und der Presse die Präsentation durch die entsprechenden Planungsbüros statt.

Die Vorstellung und Nachdiskussion erbrachten folgende Informationen und Erkenntnisse:

- Nicht allen Auftragnehmern war klar, wie das Ergebnis aussehen sollte. Dies lag an einer unpräzisen Aufgabenstellung, die als Kernauftrag eine „städtische Dokumentation“ forderte, nicht aber gezielt die rechtlichen und materiellen Anforderungen für eine verbindliche Zonenplanung vorgab.
- Wegen des unpräzisen Auftrags bestehen die städtebaulichen Dokumentationen aus einer Vielzahl an Daten, die in verschiedenen Plänen sowie Texten aufbereitet wurden. Teilweise wurden auch Entwürfe für eine örtliche Baunutzungsverordnung erstellt (z.B. Stadt Batumi).
- In manchen Städten wurden diese Pläne bereits der Öffentlichkeit vorgestellt und mit den politischen Entscheidungsträgern sowie interessierten Bürgern diskutiert.

Die Aufgabe besteht nun darin, aus diesen Plan-/Datenunterlagen für die jeweilige Stadt den eigentlichen Zonen- bzw. Flächennutzungsplan, der als rechtsverbindliches Dokument verabschiedet werden soll, zu extrahieren und als solchen zu deklarieren.

In den meisten Fällen wurden diese relevanten Daten für die Flächennutzungsplanung (= Nutzungszenen und Hauptbauparameter) bereits in einem Plan zusammengetragen (z.B. Batumi, Signaghi), so dass in erster Linie eine redaktionelle Klarstellung erfolgen muss. Die anderen Daten (z.B. Pläne über Verkehrssystem, Gebäudezustand, Denkmäler, Ver-Entsorgungssituation, Relief, Geologie) können später für die Fachplanungen verwendet werden.

Die „Städtebauliche Dokumentation“ für die Stadt Kutaisi baut auf dem zuvor erwähnten Bestandszonenplan auf und macht lediglich für bestimmte funktionslose (Industrie)Areale Vorschläge für eine Nutzung in Wohn- oder Mischbauflächen. Im Grunde hätte dieser Plan zwei Jahre früher aus dem GTZ Projekt abgeleitet werden können.

Die Aussageschärfe entspricht allgemeinen Nutzungszenen. Hauptbauparameter werden nicht angegeben, so dass dieser Plan nicht die Anforderungen an einen rechtlichen Zonenplan erfüllt, der nach § 29 Ziffer 1 i.V. mit § 28 Ziffer 4 RO-StBauG gegenüber allen Personen unmittelbar für rechtsverbindlich erklärt werden kann. In dieser Form kann der Plan nur behördensverbindlich werden und nicht eigenständig als rechtliche Grundlage bei der Erteilung von Baugenehmigungen fungieren.

Pilotprojekt „Bebauungsplanung“

Im Jahr 2003 wurde für einen innerstädtischen Teilbereich (Industriebrache in der Nähe des Bahnhofes) von Kutaisi ein Pilotprojekt, das von der GTZ finanziert wurde, durchgeführt. Es sollten Planungsverfahren (insbes. Beteiligungsverfahren) bei der Aufstellung von „verbindlichen Baureglements“ (Bebauungsplan) erprobt werden.

Die Öffentlichkeitsarbeit wurde gut vorbereitet und vom Büro „Khuro“ mit Beteiligung von Presse und Funk durchgeführt.

Die Bürger kamen zahlreich zu den Veranstaltungen, aber meist in der Hoffnung, dass andere etwas für Sie tun, d.h. den Schrott wegräumen, die Straßen reparieren und neue Häuser bauen. Die sozialistischen Denkstrukturen sind immer noch gegenwärtig, die Prinzipien der Marktwirtschaft kaum verinnerlicht. Es existiert eine Haltung des Abwartens, d.h. Warten bis jemand kommt, der hilft.

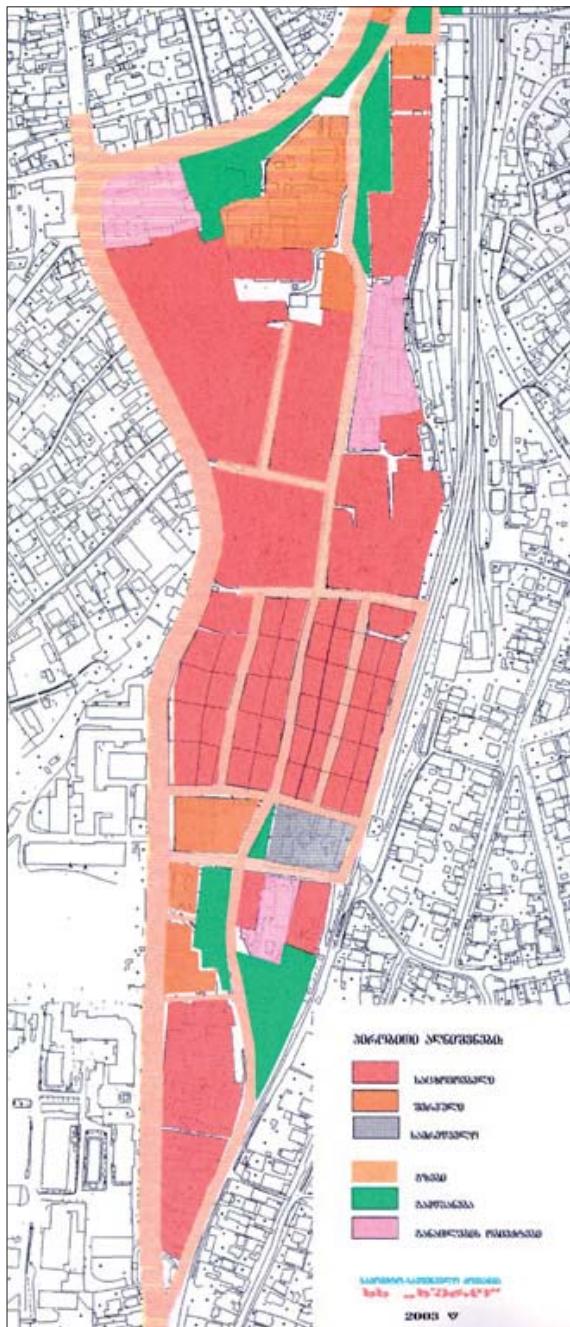
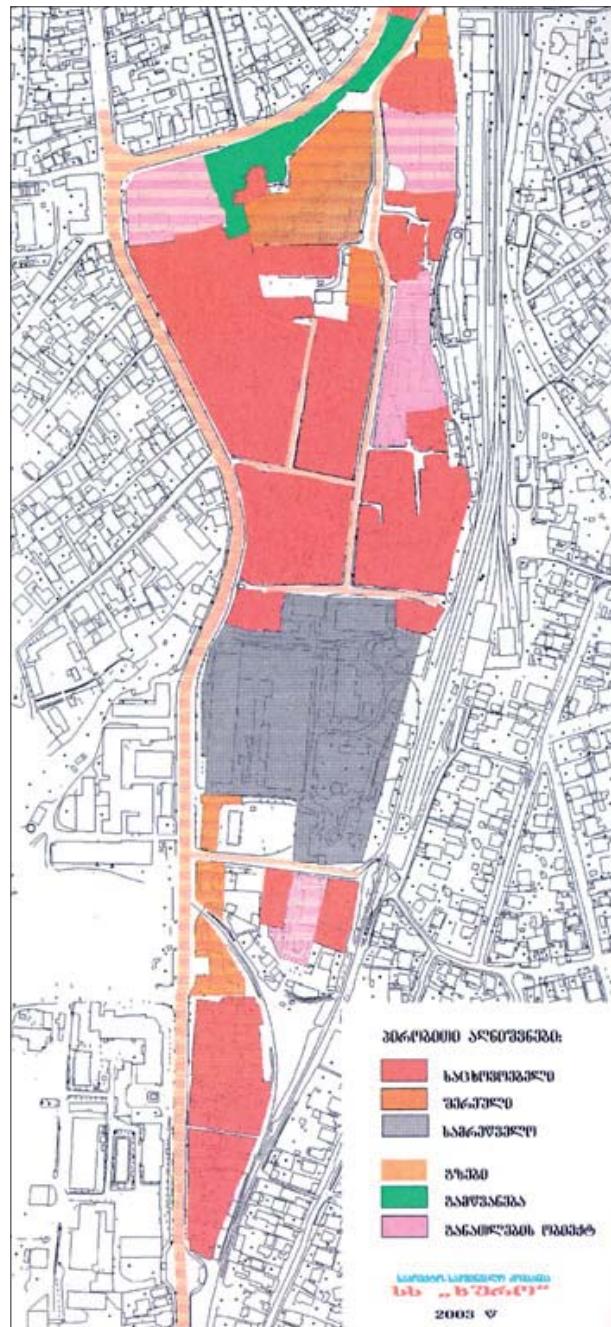


Abb. 60: Pilotprojekt „Bebauungsplanung“: Planung,
Quelle: Planungsbüro Khuro - Kutaisi



Karte 59: Pilotprojekt „Bebauungsplanung“: Bestand,
Quelle: Planungsbüro Khuro - Kutaisi

Die Umsetzung der im Pilotprojekt vorgeschlagenen Industriebrache zu Wohnen wird zwar weiter diskutiert, aber die gegenwärtige Ausgangslage steht dem gegenüber. Das Hauptproblem ist weniger die Klärung der Eigentumsinteressen als vielmehr das Problem einen Investor zu finden. Investoren gibt es aber wegen der fehlenden Nachfrage nicht und die Bürger besitzen kein Kapital für Investitionen zur Befriedigung des Eigenbedarfs. Die Baureifmachung des Geländes, d.h. Abbruch der alten Stahlbetonbauten sowie anschließenden Erschließung des Geländes ist finanziell nicht zu bewältigen.

Es wurde von georgischer Seite nochmals betont, dass das durchgeführte Pilotprojekt für viel Aufsehen und Sensibilisierung auf dem Gebiet einer neu orientierten Stadtplanung hervorgerufen hat. Ein wichtiger Beitrag des Pilotprojektes war die fachliche Erfahrung für das Büro und die Tatsache für die Bürger, dass Städtebau in der Marktwirtschaft vor allem private

Akteure braucht.

Weitere fremdfinanzierte Pilotprojekte wurden von deutscher Seite abgelehnt, u.a. wegen der fehlenden Nachfrage und nicht vorhandener oder nur pro Forma verabschiedeter städtebaurechtlicher Grundlagen.

Mit dem Erlass der Baunutzungsverordnung in der Hauptstadt (BauNVO-TBS) im Jahr 2001 wurde die Verordnung vom damaligen Bauministerium als Muster an alle größeren Städte in Georgien (auch Kutaisi) weitergegeben mit der Aufforderung, für ihre Stadt dem Beispiel von Tbilisi zu folgen – ohne Resonanz.⁵⁴⁹

Nicht einmal der damalige Hauptarchitekt von Kutaisi wusste von der Existenz einer solchen Baunutzungsverordnung.

Der Fortgang bei der städtebaulichen Planung wurde in Kutaisi auch immer wieder durch instabile politische Strukturen blockiert. So gab es im April 2004 keinen Oberbürgermeister, keinen Hauptarchitekten und folglich keine funktionierende Verwaltung. Zudem wurde der Vorsitzende des Stadtrates (= Sakrebulo) verhaftet.⁵⁵⁰

Niemand weiß zur Zeit, was und wie auf den Flächen der Stadt gebaut werden darf. Die Eigentümer von Grundstücken interpretieren diese Situation zu ihren Gunsten und gehen davon aus, dass grundsätzlich fast alles möglich ist. Glücklicherweise sind die Bauaktivitäten gering und die wenigen Bauvorhaben hinsichtlich ihres Ausmaßes von geringer Bedeutung. So wurden im Jahr 2003 insgesamt nur ca. 300 Baugenehmigungen (ohne Rechtsgrundlage !) für kleinere Umnutzungen (z.B. EG- Zone von Wohnen zu Gewerbe) und für ein paar Einfamilienhäuser mit maximal 3 Geschossen erteilt. Bauanträge für größere gewerbliche Vorhaben und Mehrfamilienhäuser lagen nicht vor. Diese geringe Nachfrage und Aktivität ist kennzeichnend für die gesamte Stadtentwicklung.

Nach Aussage von Herrn Melkadse ist die Abwanderung gestoppt und Bauern, die einst die Stadt verlassen haben, kehren angeblich nach Kutaisi zurück. Diese Umkehr bedeutet jedoch, dass die Perspektiven auf dem Land noch schlechter geworden sind.

An größeren Betrieben gab es im Jahr 2004 aber nur eine Getränkefabrik (Twalischwili), eine Großbäckerei und eine Näherei (ca. 500 Frauen), die u.a. Aufträge aus Deutschland erledigt.⁵⁵¹

Auf jedem Fall ist es wichtig alle Maßnahmen zu ergreifen, um Kutaisi als zentralen Ort in Westgeorgien zu stärken. Denn im Einzugsbereich von Kutaisi wohnen ca. 1 Mio. Menschen, die „jeden Tag“ Kutaisi für die Inanspruchnahme des dortigen Angebotes und dem Handel aufsuchen.



Bild 145: Pilotprojekt „Bebauungsplanung“, Blick auf Teile des Plangebietes (Konversion Industriebrache), 2004

549 Als das Büro Khuro davon erfuhr, kam wenige Zeit später der Leiter des Büros, Herr Melkadse mit einer von der Stadt Kutaisi verabschiedeten Baunutzungsverordnung in der Hoffnung dadurch Geld für die Durchführung weiterer Pilotprojekte zu erhalten.

550 Informationen aus einem Gespräch mit Herrn Melkadse am 17. April 2004 in Kutaisi.

Anmerkung: Die Stadt Kutaisi ist bekannt für politische Schlagzeichen, so wurden Anfang des Jahres 2005 alle vier Stellvertreter des Oberbürgermeisters wegen Amtsmissbrauch entlassen. Neuer Vize – OB wurde ein Journalist, der das Vergehen aufgedeckt hat, vgl. LWN 03-04/2005, S. 17

551 Gespräch mit Herrn Melkadse am 17. April 2004 in Kutaisi.

4.11.2 Ansätze für den Fortgang der städtebaulichen Planung

Die Bedingungen als auch die Erforderlichkeit für die Aufstellung formeller Pläne sind in Kutaisi ganz anders als in der Hauptstadt. Hier stellt sich einerseits die Frage, welche Instrumente zur Zeit und in naher Zukunft angemessen sind, um die wenigen, kleinen Bauvorhaben mit einer bauplanungsrechtlichen Grundlage zu unterlegen. Andererseits ist der Frage nachzugehen, inwieweit durch städtebauliche Planung sich die Rahmenbedingungen für eine positive Wirtschaftsentwicklung, die die Stadt dringend braucht, beeinflussen lassen. Bei diesem letzten Aspekt stößt die Arbeit natürlich auf ihre Grenzen, da im Zusammenhang damit stehende Themen, wie Wirtschaftsförderung oder Regional-/Stadtmarketing nicht näher ausgeführt werden können.

Formelle Instrumente

Zonenplan für die Gesamtstadt

Die Aufarbeitung von Entwicklung und Stand der städtebaulichen Planung hat gezeigt, dass – unter Beachtung der ganz aktuellen Wettbewerbsergebnisse über die Erstellung von Zonenplänen – die Kartengrundlage für einen Zonenplan mit der Darstellung der allgemeinen Nutzungszenen als Fortschreibung des Bestandes sowie mit Vorschlägen über Nutzungsänderungen vorliegt.

Dieser Plan sollte als „Flächennutzungsplan“ – bestehend aus allgemeinen oder nach Bedarf für Teilbereiche aus unabhängigen detaillierten Karten der rechtlichen Zonierung – von der Stadt beschlossen werden. Seinen rechtlichen Status gründet sich auf § 29 i.V. mit § 23 Ziffer 3a Ro-StBauG. Seine Inhalte und Steuerungsfunktion gleichen z.B. dem deutschen Flächennutzungsplan oder dem kommunalen Nutzungsplan in der Schweiz. Damit könnte auch begonnen werden, vom alten Begriff des „Generalplans“ abzurücken. Auf eine nochmalige Auflistung seiner Leistungsfähigkeit (bauplanungsrechtlich) – auch in Verbindung mit der BauNVO–Kutaisi – wird an dieser Stelle verzichtet. So sichert die Anwendung der BauNVO-Kutaisi durch die Zuweisung eines Gebietes zu einer konkreten Nutzungszone die Einhaltung der städtebaulichen Grundparameter von GRZ und GFZ sowie mit Einschränkung der Bauhöhe.⁵⁵² Zur Klarstellung und Einengung des behördlichen Ermessensspielraumes bei der Einstufung eines Gebietes in eine Nutzungszone wäre es sinnvoll, den einzelnen Zonen im Flächennutzungsplan die drei Hauptparameter GRZ, GFZ und Höhe direkt zuzuweisen. Diese drei Parameter reichen zur Sicherung/Entwicklung eines städtebaulichen Maßstabs aus.

Aus dieser Forderung ergibt sich, dass die in § 28 Ziffer 4 RO-StBauG definierten Hauptparameter (GRZ, GFZ, min. Begrünungswert des Grundstücks) anzupassen sind. Der minimale Begrünungswert des Grundstücks ist durch die maximale Bauhöhe zu ersetzen oder zu ergänzen. Mit der Festsetzung einer GRZ wird das maximale Maß für die bauliche Inanspruchnahme rahmensetzend festgelegt und somit indirekt der erforderliche Umfang an „Freiflächen“ auf dem Grundstück definiert. Dagegen ist die GFZ zur Regulierung der vertikalen Dichte in der praktischen Anwendung wesentlich stärker von der Grundstücksgröße abhängig, so dass hier als Regulativ die Bauhöhe als wichtigster Parameter der dritten Dimension eingesetzt werden muss.

In jedem Fall sollte erreicht werden, dass durch die Festlegung von Hauptparametern der „Flächennutzungsplan“ drittverbindlich wird und als eigenständige Grundlage bei der Erteilung von Baugenehmigungen dienen kann.

Danach stehen folgende Schritte an, die auch gleichzeitig den weiteren Handlungsbedarf definieren:

552 Vgl. z.B. dazu § 21 und § 22 BauNVO-TBS

- Einreichung der Flächennutzungsplanentwürfe, die den Anforderungen nach § 29 RO-StBauG entsprechen müssen, im zuständigen Ministerium zur Begutachtung
- Nochmalige Vorstellung der Pläne in den Städten
- Beschluss der Flächennutzungspläne in den Städten i.V. mit BauNVO

Dieses Instrumentarium wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Verhältnis zu den baulichen Aktivitäten (Nachfrage) und dem daraus abzuleitenden Planungsbedarf als angemessen angesehen. Zudem könnte mit diesem ersten verbindlichen Städtebaudokument aufgrund des einfachen und verständlichen Aufbaus durch Vermeidung einer Überregulierung die Akzeptanz bei Politik, Verwaltung und den Bürgern erhöht werden. Für Investoren ergeben sich Anreize durch eine relativ hohe Flexibilität.

Insbesondere das Verständnis der Bürger für die Bedeutung wichtiger städtebaulicher Vorgaben ist Voraussetzung, um das öffentliche Beurteilungsvermögen zu schärfen und das Interesse für die Partizipation an Planungsprozessen zu erhöhen. Dieses Bewusstsein und die Kritikfähigkeit stellt die Grundlage dar, das Planungsinstrumentarium bei Bedarf schrittweise zu verdichten (Unterzonenpläne, Bebauungsplanung). Dies trifft vor allem für die räumlich-gestalterisch ausgeprägten Baustrukturen in der Altstadt zu oder wird bei der Neuordnung von heterogenen Bereichen (u.a. Altindustriestandorte) relevant.

Dabei können die Anstöße zur Weiterentwicklung/Verdichtung der städtebaulichen Vorschriften auch aus der Bürgerschaft dann erzeugt werden, wenn im Sinne eines nachhaltigen Nachbarschutzes die Bedeutung städtebaulicher Vorschriften in der Praxis von den Bürgern erkannt werden.

Mit einem derartigen Flächennutzungsplan lassen sich – analog zur Hauptstadt – auch Fragen über die Stellung und die Einordnung dieses Planungsinstrumentes in das System der Raumordnung besser klären. Denn als kreisfreie Stadt sind die Aussagen der Rayonsplanung (mittlere Raumplanungsebene nach § 22 RO-StBauG) integrativ zu behandeln.

Städtebauliche Planung zur Erzeugung von Nachfrage

Für den Grad der Nachfrage in einer Gemeinde sind in erster Linie harte Standortfaktoren entscheidend. Dazu zählen neben der Erreichbarkeit (Lagegunst durch Verkehrsanbindung) vorrangig das vorhandene Arbeitsplatzangebot in Form von Betrieben jeglicher Art und die Qualität der Infrastrukturausstattung (Versorgung, technische Infrastruktur⁵⁵³), die überhaupt ausschlaggebend für die Ansiedlung von Betrieben und folglich von Menschen sind. Diese Faktoren sind in Kutaisi quantitativ und qualitativ negativ belegt, aber als Potenzial vorhanden.

Positiv ausgeprägt sind andere Standortfaktoren, wie z.B. das vorhandene Arbeitskräftepotenzial - wenn gleich die Qualifikation der Arbeitskräfte gering ist – sowie das vorhandene Potenzial an ungenutzten (Bau)Flächen. Dabei ist aber zu bedenken, dass gerade diese positiven Faktoren in der Hauptstadt auch im Überfluss vorhanden sind.

Hinzu kommen die ganzen Rahmenbedingungen, die für die Erteilung von Genehmigungen und Lizenzen⁵⁵⁴ zur Gründung eines Unternehmens erforderlich sind sowie das gesamte Spektrum der Unternehmensbesteuerung, die bislang insbesondere einer Industrielobby außerordentliche Vergünstigungen und Privilegien gewährte, so dass Neulinge am Markt oft keine Chance haben. Dies verhindert die Entstehung von Konkurrenz und eines ausgeglichenen Marktes, es einsteht ein „Markt der Vergünstigungen“. Ein Indiz dafür, dass

553 So brach im Februar für mehrere Tage die komplette Wasserversorgung zusammen, vgl. LWN, 01-02-2005, S. 17

554 Dazu zählt auch die Erteilung von Baugenehmigungen und damit verbundene nachhaltige Rechtssicherheit, die wegen fehlender oder nicht funktionierender Gesetze fehlt.

die wirtschaftliche Liberalisierung und demokratische Reformen nur unzureichend umgesetzt sind.⁵⁵⁵

Hier stellt sich die Frage, welchen Beitrag die materielle städtebauliche Planung leisten kann, um die Nachfrage bzw. Investitionsbereitschaft günstig zu beeinflussen.

Die städtebauliche Planung kann bzw. muss zur geordneten Entwicklung dieser (harten) Standortfaktoren zwar die Rahmenbedingungen formulieren, aber die Kommune ist in der Marktwirtschaft auf die Mitwirkung Privater angewiesen und kann z.B. die öffentliche Basisinfrastruktur nur dann herstellen und unterhalten, wenn sie Einnahmen aus der privaten Marktwirtschaft (z.B. Gewerbesteuer, Grundsteuer von Grundstücken ..) erzielen kann. Die Herstellung und dauerhafte Unterhaltung durch Private wird wegen der geringen Ausprägung einer sozialen Verantwortung in Georgien als problematisch eingestuft.

In Kutaisi kann durch städtebauliche Planung, wie z.B. Konzepte zur Umstrukturierung von Altindustrieflächen für klein- und mittelstädtische Betriebe oder der Konversion einer innerstädtischen Brachfläche für Wohnen nur dann Nachfrage erzeugt werden, wenn vor allem für die privaten Investoren eine positive (wirtschaftliche) Bilanz an diesem Standort entsteht. Daher macht es keinen Sinn, wie auch das Pilotprojekt „Bebauungsplan“ in Kutaisi gezeigt hat, losgelöst von anderen, sprich wirtschaftlichen Randbedingungen formelle Bauleitplanung als reine Angebotsplanung zu betreiben.

Die Stadt Kutaisi muss daher prüfen, welche Kompetenzen und Möglichkeiten sie hat, um in erster Linie für die Ansiedlung von Unternehmen z.B. gegenüber der Hauptstadt Tbilisi wesentlich günstigere Bedingungen zu schaffen. Diese Bedingungen müssen u.a. durch rechtliche Stabilität und Entscheidungstransparenz gekennzeichnet sein.

Für den Bereich des formellen Städtebaus bedeutet dies, dass einem Investor auf der Grundlage eines rechtskräftigen „Flächennutzungsplans“ i.V. mit einer Baunutzungsverordnung das unwiderrufliche und nicht weiter interpretierbare Recht zusteht, ein Grundstück in einer bestimmten Art und Weise (Nutzungszone, GRZ, GFZ, Bauhöhe ..) nutzen zu können. Dies liegt eindeutig im alleinigen Aufgabenbereich der Stadt (vgl. dazu „Georgisches Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung“).

Damit direkt verbunden ist der Aufbau eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens (Unterlagen, Gebühren !!).

Weitere von der Stadt mit zu ergreifende und durchzuführende Maßnahmen, die im engen Zusammenhang mit der städtebaulichen Planung stehen, könnten sein:

- Zusammenstellung eines Flächenpools von direkt vermarktbaren und bebaubaren Flächen (Steckbriefe mit z.B. Nennung von Lagekriterien, Kaufpreis, bauplanungsrechtlicher Zulässigkeitsmaßstab). Dazu ist eine Zusammenarbeit zwischen Stadt und den Grundstücksbesitzern (Private, Staat) erforderlich.
- Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben⁵⁵⁶ auf der Grundlage der Vorgaben des verbindlichen Flächennutzungsplans und als Grundlage für die Erstellung von (vorhabenbezogener) Bebauungs- Regulierungsplänen.
- Aufbau einer städtischen Marketingstruktur, u.a. zur breiten Veröffentlichung des Immobilienangebotes i.V. mit der Darstellung des Bauplanungsrechts
- Offenlegung des Steuersystems (u.a. Gewerbe-/Grundsteuer)⁵⁵⁷

555 Vgl. dazu Goziridse/Kandelaki in Diaspora, Öl und Rosen, (Hrgs. Heinrich Böll Stiftung), S. 69 - 81

556 Die Wettbewerbsbeiträge müssten für die Stadt unentgeltlich erbracht werden, in dem zur Entscheidung über die Vergabe „günstiger Flächen“ diese Leistungen von den potentiellen Investoren zu erbringen sind (= offener Bewerberwettbewerb).

557 Vgl. dazu auch Artikel 35 des „Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung“, danach können die Gemeinden im Rahmen der georgischen Gesetze die Höhe der lokalen Steuern und Gebühren festlegen.

Weitere Ansätze

Fachliche Kompetenz bei der Stadt

Die Vorgänge (Vorbereitung, Organisation etc.) zur Erstellung von städtebaulichen Plänen (hier vorrangig neuer „Flächennutzungsplan“) sowie deren späteren praktischen Anwendung sind auf die professionelle Arbeit von Fachleuten bei der Stadt angewiesen. Hier bestehen große Defizite. Es gibt nach meinem Kenntnisstand kein ausreichend qualifiziertes Personal bei der Stadt (Stadtarchitektenbüro), das über das erforderliche Wissen bei der Umsetzung neuer Planungsanforderungen (Gesetze, Planungsinstrumente, Planinhalte) verfügt. Auch liegt der Verdacht nahe, dass die Personen des Stadtarchitektenbüros (= u.a. Stadtplanungsamt) in Vorgänge und Entscheidungen, wie z.B. bei dem vom Ministerium ausgeschriebenen Wettbewerb (Mitte 2004) über die Erstellung des Zonenplans für Kutaisi, kaum einbezogen werden.

Es ist daher dringend erforderlich, durch umfangreichere Schulungen das erforderliche Fachwissen in der Stadtverwaltung (hier: vor allem Stadtplanungsamt) zu vermitteln. Die Qualifikation von Personen ist auch Voraussetzung zur Bildung eines Stadtplanungsamtes, das eigenständig gegenüber der Stadt die erforderlichen Aufgaben bei der Erstellung von formellen städtebaulichen Planungen artikulieren und nach außen vertreten kann.

4.12 Stadt Gori

4.12.1 Entwicklungen ab 1991

Von 1991 – 2000 ruhte die städtebauliche Planung.

Ein eigenes städtisches Budget war ausschlaggebend, dass die Stadt im Jahr 2001 dem Büro Sakkalakshemprojekti (Tbilisi) den Auftrag erteilte, bestandsanalytische Voruntersuchungen für die Aufstellung eines neuen Generalplans durchzuführen. Nach Wissen des Verfassers war damit - neben Tbilisi - Gori die einzige Stadt in Georgien, die zu diesem Zeitpunkt eigenständig die städtebauliche Planung mit neuen Vorzeichen wieder aufnahm. Dabei geschah dies vor einem bestimmten Hintergrund.

Gori ist eine kreisangehörige Stadt und gehört zum Kreis (= Rayon) Gori. Es gibt bis zum jetzigen Zeitpunkt Streitigkeiten zwischen der Stadt und der Rayon bezüglich den Rechten und Kompetenzen bei der Wahrnehmung von „Verwaltungsaufgaben“ (vgl. Kapitel 3, Punkt 3.5). Obwohl z.B. die städtebauliche Planung zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gehört, versucht die Rayon bzw. der Staat sich bei Planungsentscheidungen permanent einzumischen. Die Einmischung ist deshalb möglich bzw. wird geduldet, weil die Städte über kein ausreichendes Budget verfügen und daher überwiegend auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.⁵⁵⁸

Zur Durchsetzung kommunaler Rechte haben sich im Jahr 2003 insgesamt 26 Städte in einem „Selbstverwaltungsverband georgischer Städte“ zusammen geschlossen und im Wintersportort Bakuriani einen ersten Kongress abgehalten, um diese Problemlage der Städte zu erörtern.

Innerhalb dieses Kontextes ist auch die zügige Erstellung des neuen Generalplanes für Gori zu sehen. Denn einerseits ist das Recht der Stadt den Generalplan eigenverantwortlich aufstellen und beschließen zu dürfen anerkannt. Zum anderen möchte die Stadt Gori dieses Recht schnell ausnutzen, um mit einem rechtskräftigen „Generalplan“ weitere Einmischungen der übergeordneten Ebenen in örtliche Stadtplanungsfragen zu verhindern.

Die Bestandsanalyse erbrachte u.a. folgende statistische Ergebnisse⁵⁵⁹, die für die weitere städtebauliche Planung Eckwerte darstellen:

Zum Einzugsgebiet von Gori gehören insgesamt 122 Dörfer, von denen viele sehr klein und heute zum Teil verlassen sind. Die Stadt selbst ist von fast 68.000 EW im Jahr 1989 auf rund 50.000 EW im Jahr 2001 geschrumpft.

Nach der gegenwärtigen Einschätzung wird es in Gori als auch in den ländlichen Gemeinden zu einem weiteren Bevölkerungsrückgang kommen.

Das Bruttoinlandsprodukt in Georgien entspricht 1.290 Lari/Kopf und Jahr; in Gori beträgt es ca. 507 Lari/Kopf und Jahr.

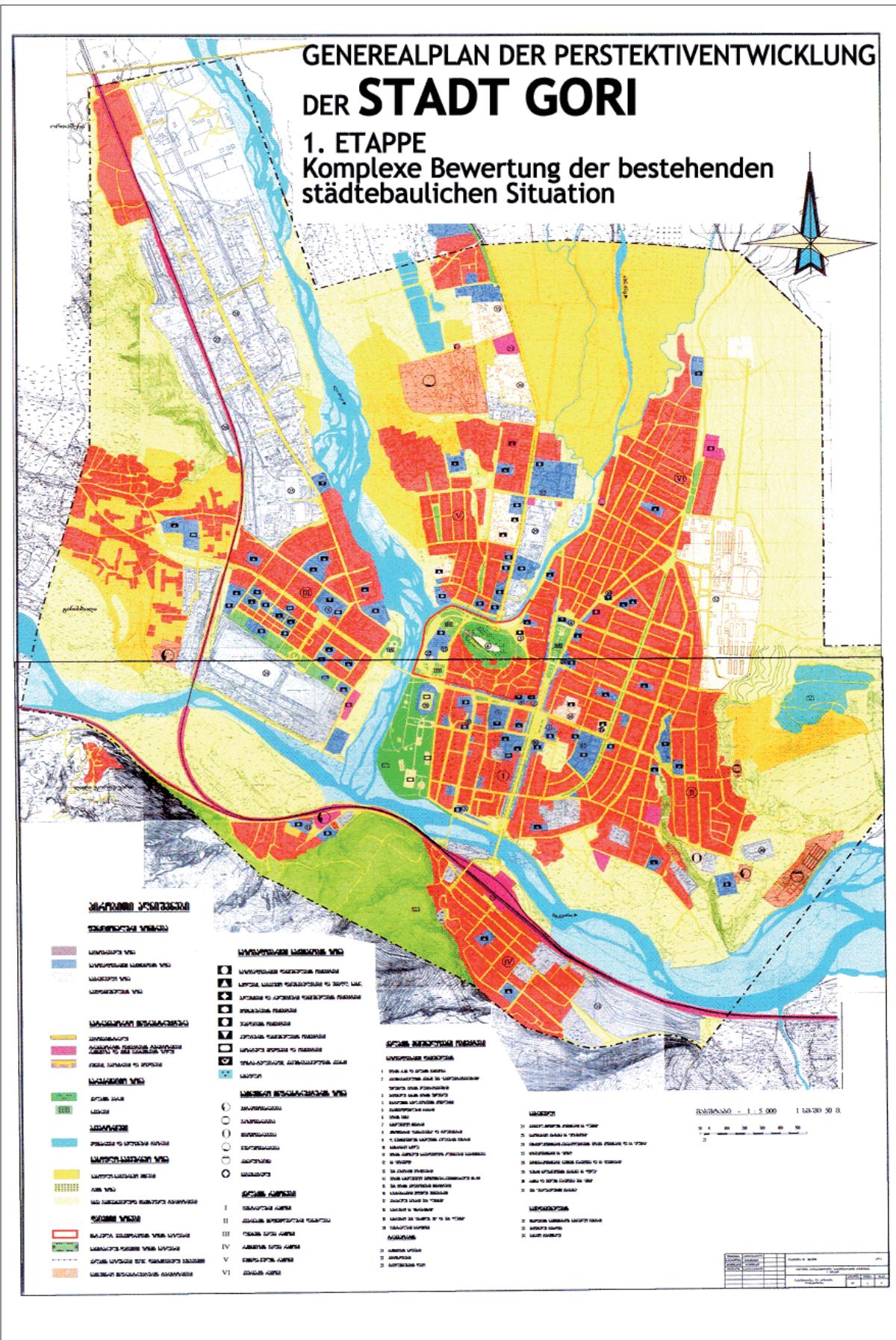
Bis Ende 2001 waren 80 % der zur Privatisierung anstehenden Objekte privatisiert. Dazu zählen z.B. auch leerstehende Krankenhäuser und zahlreiche Schulen. Auch wird darüber nachgedacht, die Wasser- und Stromversorgung zu privatisieren.

Das in Gori noch funktionierende Krankenhaus verfügt über 500 Betten, ist aber bei weitem nicht ausgelastet.

In Gori gibt es 501 kleine Unternehmen mit insgesamt 2.170 Beschäftigten und 28 mittelständische Unternehmen mit insgesamt 2.130 Beschäftigten. Aber dies sind nur statistische Zahlen, die keine Aussage über ein tatsächliches Beschäftigungsverhältnis beachten.

⁵⁵⁸ Die Problematik wurde am 12. Oktober 2003 in einem persönlichen Gespräch mit dem damaligen Oberbürgermeister der Stadt, Herrn Pata Tschkheidse in Gori erörtert.

⁵⁵⁹ Vorgetragen im Februar 2002 von Frau Nino Akhalkatsishvili vom Büro Sakkalakshemprojekti an der TU Kaiserslautern.



Karte 61:
Darstellung der bestehenden Flächennutzung (Stadt Gori), Stand 2003, Quelle: Büro Sakalakshemprojekti

Von den angesprochenen kleinen und mittleren Unternehmen sind 177 Unternehmen Industriebetriebe, von denen 96 in Betrieb sind; hierbei handelt es sich vorwiegend um Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie.

Ferner funktioniert noch ein staatliches Unternehmen zur Herstellung von Eisenbahnschwellen mit insgesamt 46 Mitarbeitern.

In Gori sind an 15 Unternehmen Fragebögen verteilt worden, um zu erfragen, wie und wieviel sie produzieren und welche Perspektiven sie sehen sowie welche Probleme sie haben. Keines der befragten Unternehmen hatte Pläne für die Zukunft. Sie sahen sich als international nicht konkurrenzfähig und klagten vor allem über schlechte und komplizierte Gesetze sowie über hohe Steuern in Georgien.⁵⁶⁰

Das Baugewerbe in Gori ist vollständig in privater Hand.

Es gibt in Gori zwei funktionierende Hotels. Eines dieser Hotels, das Hotel „Viktoria“ ist mit ca. 70 \$ pro Nacht sehr teuer. Im Jahr 2002 konnte es lediglich ca. 200 Übernachtungen verbuchen.

Eine Nachfrage für den Bau neuer Gebäude (Wohnen, Gewerbe) besteht kaum. Aus diesem Grund liegen auch keine Bauanträge für neue Projekte im nennenswerten Umfang vor.

Nach einem Abbruch der Arbeiten wegen fehlender Finanzierung wurden im Sommer 2003 die Arbeiten fortgeführt und eine flächige Kartierung der (bestehenden) Flächen nach Hauptnutzungsarten – analog der Aussagekraft des deutschen Flächennutzungsplans – erstellt.

Bei der Diskussion der weiteren baulichen Entwicklung wurde vom Verfasser auch hier stets auf das enorme innerörtliche Potenzial in Form von Brachen, Leerständen und die negativen Entwicklungen in der Stadt hingewiesen. Es wurde dringend empfohlen, die Stadt im Bestand zu entwickeln und dabei die Bestandszonenkarte als bauplanungsrechtliche Grundlage zu verwenden und mit einfachen Bauparametern (horizontale, vertikale Dichte) anzureichern. Damit bekäme die Stadt schnell ein schlankes, leicht vermittelbares Instrument an die Hand, das für die Bewältigung der gegenwärtigen Situation angemessen wäre. Dieses Instrument könnte zum Zeitpunkt einsetzender Bauaktivitäten verdichtet und partiell durch die Festlegung konkreterer Bau- und Gestaltparameter vertieft werden. Denn planerischer Handlungsbedarf, der heute konkret besteht bzw. nachgefragt wird und auch realistischerweise von der Stadt bzw. Privaten umgesetzt werden kann, rechtfertigt kein detailliertes, städtebauliches Regelwerk.

Bei der Diskussion um künftige Bauflächen zeigte sich, dass die generelle Zulässigkeit einer baulichen Nutzung von Flächen wiederum am Privatbesitz festgemacht wurde. So wollte das Planungsinstitut im neuen „Generalplan“ Flächen, die als Freiflächen außerhalb der bebauten Siedlung liegen, als Baufläche mit der Begründung ausweisen, dass dort gerade Grundstücke an Privatpersonen verkauft wurden. Hier besteht ein enormer Aufklärungsbedarf hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen den Interessen einer geordneten Stadtplanung als öffentliche Aufgabe und den Interessen Privater Grundstückseigentümern.

Inwieweit die bisherigen (guten) Ergebnisse des Planungsbüros bei den weiteren Arbeiten am „Generalplan“ von Gori berücksichtigt werden ist fraglich und wird eher schlecht eingeschätzt. Denn aufgrund der Ausschreibungsergebnisse des Wirtschaftsministeriums zur Erstellung von Zonenplänen in den zuvor genannten sechs Modellstädten, wurde der Auftrag einem anderen Büro (Geo-Graphic) übertragen. Das Planungsbüro weigert sich seine Unterlagen dem anderen Büro zur Verfügung zu stellen. Ob die Stadt Gori als ehemaliger

560 Das im Jahr 1997 verabschiedete Steuergesetzbuch (bis heute gibt es einige Dutzende Änderungsgesetze hierzu) begünstigt vor allem Betriebe mit Lobby; für verschiedene Steuergruppen gibt es bis 150 Arten von Vergünstigungen und Befreiungen, vgl. hierzu Goziridse/ Kandelaki „Einflussgruppen und Korruption in Georgien“ in „Diaspora, Öl und Rosen“ Hrgs. Von Heinrich Böll Stiftung, S. 72

Auftraggeber in Besitz dieser Unterlagen ist, entzieht sich den Kenntnissen. Es ist davon auszugehen, dass einige Leistungen doppelt erledigt werden.

Die ständigen Kurswechsel, gepaart von mangelhafter Abstimmung und fehlenden Bestrebungen für eine kontinuierliche Fortführung der Arbeiten waren mitverantwortlich, warum es auch im Städtebau in der Vergangenheit nicht spürbar voranging.

4.12.2 Ansätze für den Fortgang der städtebaulichen Planung

Grundsätzlich sind in Gori die Ansätze im Hinblick auf die städtebaulichen Regelungsinhalte/Instrumente und die Regelungsdichte vergleichbar mit der Stadt Kutaisi. Die Nachfragestruktur und das innerörtliche städtebauliche Potenzial stellen ähnliche Bedingungen dar. Daher beschränken sich die Aussagen auf einige Unterschiede, um Redundanzen zu vermeiden.

Als kreisangehörige Stadt liegen in Gori andere administrative Voraussetzungen und Zuständigkeiten für die städtebauliche Planung als auch die Raumordnung vor als in Kutaisi. So ist es Aufgabe des Kreises (Rayon) gemäß § 20 des georgischen RO-StBauG Rayonspläne zu erstellen, an deren Ziele sich die Gemeinden zu richten haben (Anpassungsgebot gemäß § 23 RO-StBauG). Inhalte dieser Art „Kreisentwicklungspläne“ sind Festlegungen der allgemeinen Flächennutzungsprinzipien mit Prioritäten der Nutzung und Bebauung für das gesamte Rayongebiet.

Des weiteren ist die Rayon für die Einrichtung und Unterhaltung von Bildungs-, Kultur-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen verantwortlich (vgl. Artikel 8 Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung). Dies betrifft u.a. die leerstehenden Schulen, aber auch das Stalinmuseum als Hauptprofil der Stadt.

Damit ergeben sich gemeinsame Schnittmengen zwischen Rayonplanung und städtebaulicher Planung.

Kooperation und Koordination von Rayon und Stadt bei der Raumplanung

Die gegenwärtigen Diskussionen und auch dargestellten Differenzen zwischen Stadt und Rayon sollten konstruktiv genutzt werden, um sowohl bei der Rayonsplanung als auch bei der städtebaulichen Planung voran zu kommen.

Folgende Kernaufgaben könnten in einem ersten Schritt gemeinsam erörtert und gelöst werden:

- Festlegung der generell bebaubaren Siedlungsfläche der Stadt Gori und
- Festlegung notwendiger öffentlicher Infrastrukturstandorte (siehe Artikel 8 GKS)

Mit der Festlegung, wo in Zukunft auf der Ebene der Gesamtstadt gebaut werden darf, kann einerseits ein Baustein für die zulässige prinzipielle Landnutzung innerhalb einer anstehenden Rayonsplanung erstellt und andererseits der bauliche Rahmen für den Flächennutzungsplan der Stadt formuliert werden. Eigene methodische Grundlagen oder Verfahren zur Ermittlung und Abstimmung eines am Markt ausgerichteten Bedarfs, der in Anbetracht der negativen Raumentwicklungen auch zu Rücknahmen an Bauflächen führen kann, existieren bei der Raumplanung in Georgien nicht.⁵⁶¹ Eine Beschäftigung mit diesen Aufgaben, auch i.V. mit der Klärung gegenseitiger Rechte (u.a. Möglichkeiten zur Anwendung

561 Im Rahmen einer intern dokumentierten Vortragsreihe (deutsch/georgisch) an der technischen Universität Tbilisi (April 2002) wurde durch den Verfasser ein Vortrag mit dem Thema „Methoden der Bedarfsabschätzung bei der Flächennutzungsplanung“ gehalten, in dem die in Deutschland angewendeten Methoden der Bedarfsermittlung (Wohnen/Gewerbe/Infrastruktur) vorgestellt wurden.

des in Deutschland verankerten Gegenstromprinzips zur Beachtung lokaler Interessen bei der Raumordnung) wären Gegenstände weiterer Untersuchungen über die Raumordnung bzw. überörtliche und örtliche Raumplanung in Georgien.

Die quantitative Bestimmung und räumliche Verortung (Flächenwidmung) der künftig notwendigen Infrastrukturausstattung (u.a. Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser) in Gori trägt zur öffentlichen Sicherstellung wichtiger Daseinsfunktionen, die im Interesse der Rayon (Einzugsbereich Gori zur Versorgung des Umlandes) sowie der Stadt (Zentralörtliche Bedeutung) bei. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben sind beide Ebenen gefordert. Dabei sollten die Kompetenzen wie folgt abgegrenzt bzw. ergänzend zusammengeführt werden:

Rayon:

- Ermittlung des Gesamtbedarfs für die Rayon nach einzelnen Bereichen (Quantität) und Zuweisung von Bedarfswerten, die nach Möglichkeit durch die Stadt Gori bereitzustellen ist.

Stadt:

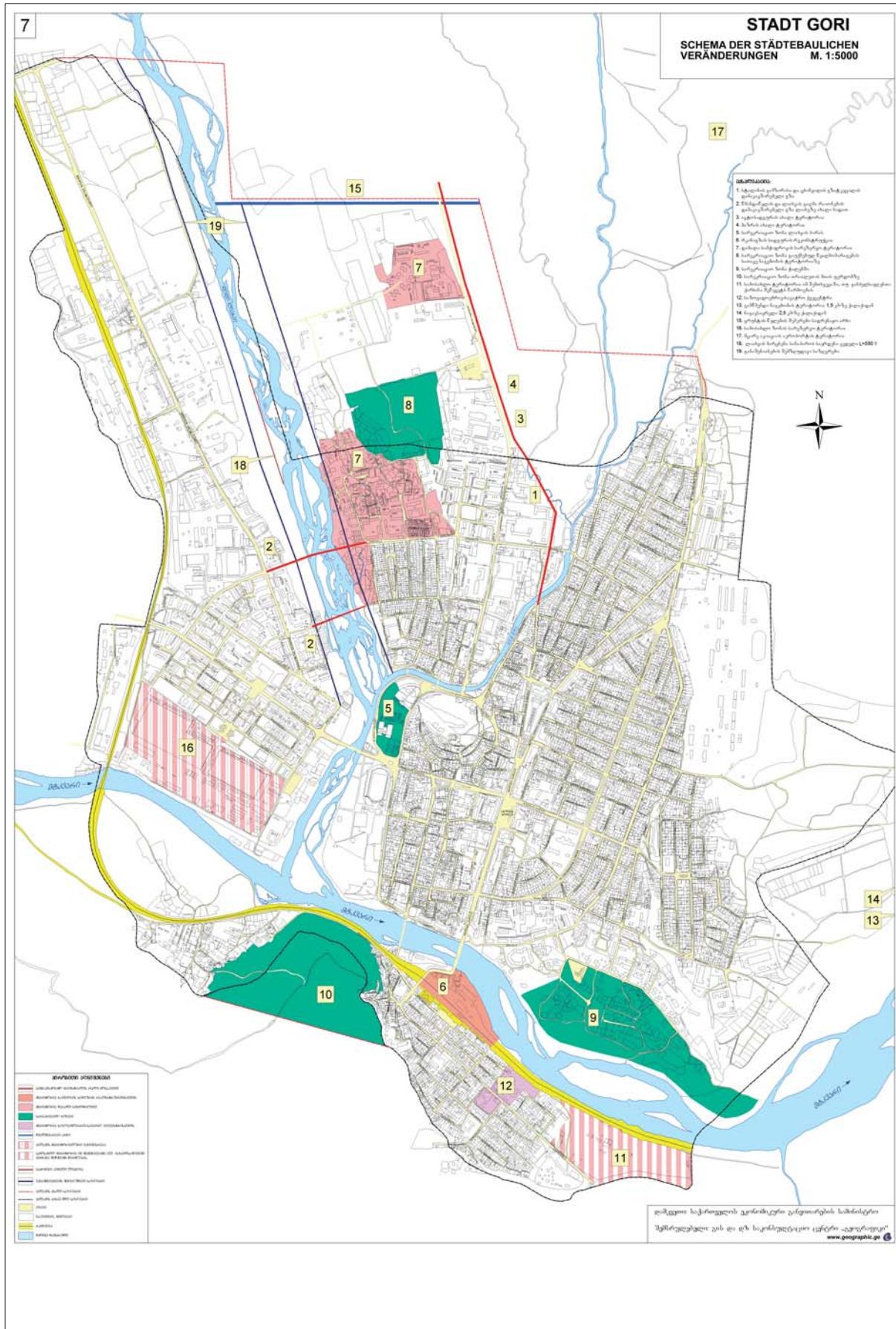
- Ermittlung des Bedarfs für die Stadt und Weitergabe der Daten an die Rayon zum Abgleich und Einstellung in die Gesamtbilanz.
- Prüfung von (alternativen) Standorten für die Festlegung o.g. Infrastruktureinrichtungen im Flächennutzungsplan durch Abwägung der privaten und öffentlichen Belange.

Im diesem exemplarisch aufgezeigten Zusammenspiel zwischen Stadt und Rayon muss nochmals ausdrücklich betont werden, dass die endgültige Festlegung des Standorts, d.h. die bodenrechtlich relevante Nutzungsbestimmung, einzig im Zuständigkeitsbereich der Stadt liegen muss.

Andere Stellen und Personen können diese städtische Entscheidung durch Beteiligungen im Aufstellungsverfahren „nur“ mitgestalten (Abwägung), aber nicht ohne eigene gesetzliche Grundlagen (z.B. Fachgesetze etc.) diktieren. Damit lassen sich auch Erfahrungen bezüglich Schranken und Ausgestaltungsspielräumen der gemeindlichen Planungshoheit sammeln.

Bei der Festlegung von Infrastrukturstandorten im Rahmen der Flächennutzungsplanung werden auch folgende Aspekte, die zur Zeit in Georgien generell die Diskussion im Städtebau mit ausfüllen, weiter zu klären sein:

- Aufteilung der Stadt in öffentliche und private Flächen (Vermögensübertragungsgesetz), insbesondere zur Bildung von kommunalem Eigentum.
- Errichtung und Betrieb wichtiger Daseinsfunktionen (öffentliche/private Trägerschaften). **Anmerkung:** Dabei muss die städtebauliche Planung erkennen, dass es für die Widmung einer Fläche, z.B. Vorhaltung für den Bau einer bestimmten Infrastruktureinrichtung unerheblich ist, ob diese Fläche privat oder öffentlich ist. Auf dieser gesamtörtlichen Ebene spielt weiter keine Rolle, ob diese Infrastruktureinrichtung später von der öffentlichen Hand oder einem Privaten errichtet und betrieben werden soll. Denn die Flächennutzungsplanung hat die Aufgabe als fachlich begründetes Ergebnis eines demokratischen Verfahrens diese Standorte vor anderen Nutzungsansprüchen generell zu sichern. Je nach Maßstab (= Flächengenauigkeit bei der Abgrenzung) sind damit mehr oder weniger feste Bindungen für die Bodennutzung verbunden.



Zonenplan für die Gesamtstadt

Für die Stadt Gori liegt als kartographisches Ergebnis der Bestandsanalyse (Büro Sakkalakshemprojekti) ein Plan mit der Darstellung von allgemeinen Nutzungszenen nach der Systematik des deutschen Flächennutzungsplans vor.

Des weiteren wurde im Rahmen des Wettbewerbes von Geo-Graphic ein Plan erstellt, der Vorschläge zur Umnutzung bestimmter Bauflächen vorsieht und somit konzeptionelle Komponenten enthält.

Analog zu den Vorschlägen für die Stadt Kutaisi ist mit Priorität dieser zuletzt erstellte Plan mit der Stadt und den Bürgern zu diskutieren und gemäß gesetzlicher Anforderungen in die Rechtsform eines formellen „Flächennutzungsplans“ zu bringen.

Zusätzlich zu diesem Planinstrument muss die Stadt eine Baunutzungsverordnung, wie sie in den Städten Tbilisi und Kutaisi bereits erlassen wurde, erarbeiten und in Kraft setzen. Dabei kann sich die Stadt an diesen Mustervorlagen orientieren und insbesondere die Dichtewerte (GRZ, GFZ und Bauhöhen) an ihre kleinstädtischen Verhältnisse anpassen. Damit läge für das Gesamtgebiet der Stadt eine grobe bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsgrundlage (FNP, BauNVO-Gori) vor, die ausreicht, um gegenwärtig die wenigen und im Umfang kleinmaßstäblichen Bauanträge zu bescheiden. Eine Verdichtung dieses groben Rahmens, z.B. durch Einteilung in Unterzonen, kann schrittweise aus den Erfahrungen der planungspraktischen Arbeit abgeleitet werden.

Die zweite Stufe der Planung (Bebauungsplanung) sollte nur dann eingeleitet werden, wenn z.B. von

- der Struktur (= völlig unregulierter und chaotisch entwickelter Bereich, wie z.B. bei den Industriebrachen),
- der Art (= Nutzungsänderung) und
- dem Umfang (= größeres Einzelbauvorhaben oder neue flächige Entwicklung eines Areals mit Gewicht für den Städtebau),

die vorhandenen Instrumente (FNP, Baunutzungsverordnung) nicht ausreichen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Dies ist auch generell dann der Fall, wenn neben einer baulich-funktionalen Neuordnung, Erschließungs- und Bodenordnungsmaßnahmen⁵⁶² durchgeführt werden.

Sonstige Ansätze

Die Erfüllung dieser Leistungen bedürfen einerseits wegen den bekannteren neuen gesetzlichen und inhaltlichen Anforderungen an die Planung einer fachlichen Kompetenz. Andererseits sind gut qualifizierte Personen wegen den enormen fachlichen Entscheidungsspielräumen, wie z.B. Vorbereitung der Entscheidungen über Zeitpunkt, Verfahren, Inhalte zur Verdichtung städtebaulicher Instrumente (u.a. Erfordernis zur Einteilung in Unterzonen oder zur Aufstellung von Bebauungsplänen) unabdingbar. Aus den vor Ort gewonnenen Eindrücken wird es schwierig sein, diese Fachkompetenz bei der Stadt kurzfristig zu schaffen.

Daher sollte überlegt werden, ob nicht eine gemeinsame Planungsabteilung von der Rayon und der Stadt gebildet wird. Dadurch könnte auch die Rayonsplanung und die Stadtplanung von Gori besser miteinander verzahnt, das Arbeiten im Team trainiert und Konflikte durch

562 Für die Erschließung und Bodenordnung liegen weder gesetzliche Grundlagen noch praktische Erfahrungen vor.

direkte Kommunikationswege schneller gelöst werden. Die Stadt wäre demnach auch gefordert die traditionelle Bevormundung durch die Rayon zu durchbrechen.

Die gegenwärtigen, durch städtebauliche Instrumente zu steuernden Aufgaben werden sich für die rund 120 zur Rayon Gori gehörenden Gemeinden/Dörfer ohnehin auf einem höchst einfachen und bescheidenen Niveau bezüglich Nachfrage bewegen, so dass unter Umständen für diese Gemeinden ein Instrument als Kombination zwischen Rayon- und Flächennutzungsplan (= Kreisflächennutzungsplan) vollständig ausreicht. Eine weitere Beschäftigung mit dieser Frage ist innerhalb dieser Arbeit nicht möglich.

4.13 Kleinstadt Signaghi

4.13.1 Entwicklungen ab 1991

In Signaghi ruhte ebenfalls bis zur Aufnahme als Modellstadt in das GTZ Projekt „Landmanagement Georgien“ im Jahr 2001 die städtebauliche Planung.

Ziel der modellhaften Projektarbeit, die dem Büro Sakkalakshemprojekti (Tbilisi) übertragen wurde, war ebenfalls die Vorbereitung und Konzeption eines neuen Generalplans.

Bis Ende 2002 wurden bestandsanalytische Daten erfasst. Dazu wurden zu Beginn der Arbeiten mit steter Unterstützung der deutschen Seite gemeinsame Planungsworkshops durchgeführt, um vor allem die Ausgangssituation zu erfassen und einzuschätzen.

Beispielhafter Auszug der Lagesituation

Situation / Entwicklung	Probleme	Ziele / Handlungsbedarf
Bevölkerungsrückgang (Wegzug / Migration)	Gebäudeleerstände	Sanierung/Instandsetzung bestehender und städtebaulich bedeutsamer Gebäude mit externer Unterstützung; <u>Keine Außenentwicklung</u>
Zustand der historischen Gebäude sehr schlecht	Anteile von verfallenen bzw. unbewohnbarer Gebäude nimmt zu	Erhaltungsmaßnahmen mit Priorität, aber kurzfristig nur mit externer Hilfe möglich
Wirtschaftlicher Bedeutungsverlust bzw. keine Wirtschaftsfunktion	Extreme Kaufkraftschwäche, Rückgang der Nachfrage nach Versorgung und Dienstleistung, kein touristisches Basisangebot (Gastronomie ..)	Ausnutzung <u>vorhandener Potenziale</u> zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft (Tourismus, traditionelles Handwerk)
Weltbankprojekt umfasst nur wenige Denkmalprojekte	Gefahr des Verlustes des historischen Stadtbildes	Erhaltungsmaßnahmen mit hoher Priorität
Ziele für Ausbau als Bildungs- und Kulturzentrum nicht erreicht (Projekte nicht bzw. nur teilweise realisiert)	Rückgang der Bedeutung als Bildungs- und Kulturzentrum; Rückgang / Verlust einer wirtschaftlichen Grundlage	<u>Überprüfung der Möglichkeiten zur Sicherung/Stärkung von Kultur- und Bildungseinrichtungen</u> als Faktor für Tourismus und Konsumnachfrage
Fehlende, nicht funktionierende bzw. schlechte technische Infrastruktur	Unzureichende Versorgungssituation, Zusammenbruch technischer Versorgungssysteme; Schlechte Wohn- und Lebensbedingungen	Stärkung / Aufbau / Sanierung der technischen Infrastruktur, Prüfung dezentraler Versorgungssysteme

Tab. 19 : Brainstorming: Schwächen - Probleme

Situation	Stärken	Potenziale für die zukünftige Entwicklung / Handlungsbedarf
Historische Gebäude / historischer Stadt kern	Anziehungspunkt für Besucher / Touristen	Entwicklung / Stärkung der Funktion Tourismus; Erhaltungsmaßnahmen; Entwicklung touristischer Basisinfrastruktur
Archäologische Ausgrabungsstätte	Anziehungspunkt für Besucher / Touristen und Wissenschaft	Sicherung der Grabungsstätte / Freihaltung von anderen Nutzungen
Attraktive Landschaftslage am Gebirgsrand und in Weinregion, räumliche Nähe zur Hauptstadt	Gutes Klima, insbesondere Anziehungspunkt für Naherholungssuchende aus der Hauptstadt, (Flucht vor „Großstadtklima“)	Sicherung von Natur und Landschaft vor Überformung, Ausrichtung des Angebotes auf Wochenendtourismus aus der Hauptstadt
Traditionelles (Kunst-) Handwerk	Anziehungskraft für Besucher und Touristen; Erwerbsmöglichkeiten für die einheimische Bevölkerung	Sicherung / Angebot von Flächen für Handwerksbetriebe

Tab. 20: Brainstorming: Stärken - Potenziale

Im Januar 2003 wurden die bestandsanalytischen Ergebnisse in der Stadt Signaghi öffentlich vorgestellt.

Die schriftliche Dokumentation dieses Teils der Arbeit schließt mit folgender Aussage: "Eine positive Veränderung der Bevölkerungsentwicklung (Stabilisierung der EW-verlusten, Verminderung der Überalterung) hängt komplett davon ab, wie es der Stadt gelingt, die wirtschaftliche Lage zu verbessern, die Arbeitslosigkeitsprobleme zu lösen und die Lebensqualität zu verbessern. In dieser Hinsicht bestehen in Signaghi sowie in Gesamtgeorgien keine besonders erfreulichen Aussichten. Man kann feststellen, dass die Verbesserung der Lage in den nächsten Jahren unmöglich ist."⁵⁶³

Modellprojekt

Zur Fortführung der Arbeiten wurden Ende 2003 durch die GTZ (Auftraggeber) im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium an das Büro Sakkalakshemprojekti (Auftragnehmer) folgende Leistungen⁵⁶⁴ vergeben:

- Erstellung eines modellhaften Flächennutzungsplans und
- Ausarbeitung eines detaillierten Zonenplans für einen Teilbereich.

Die Ergebnisse des Pilotprojektes wurden im August 2004 in einer öffentlichen Sitzung in Signaghi durch das Büro präsentiert.

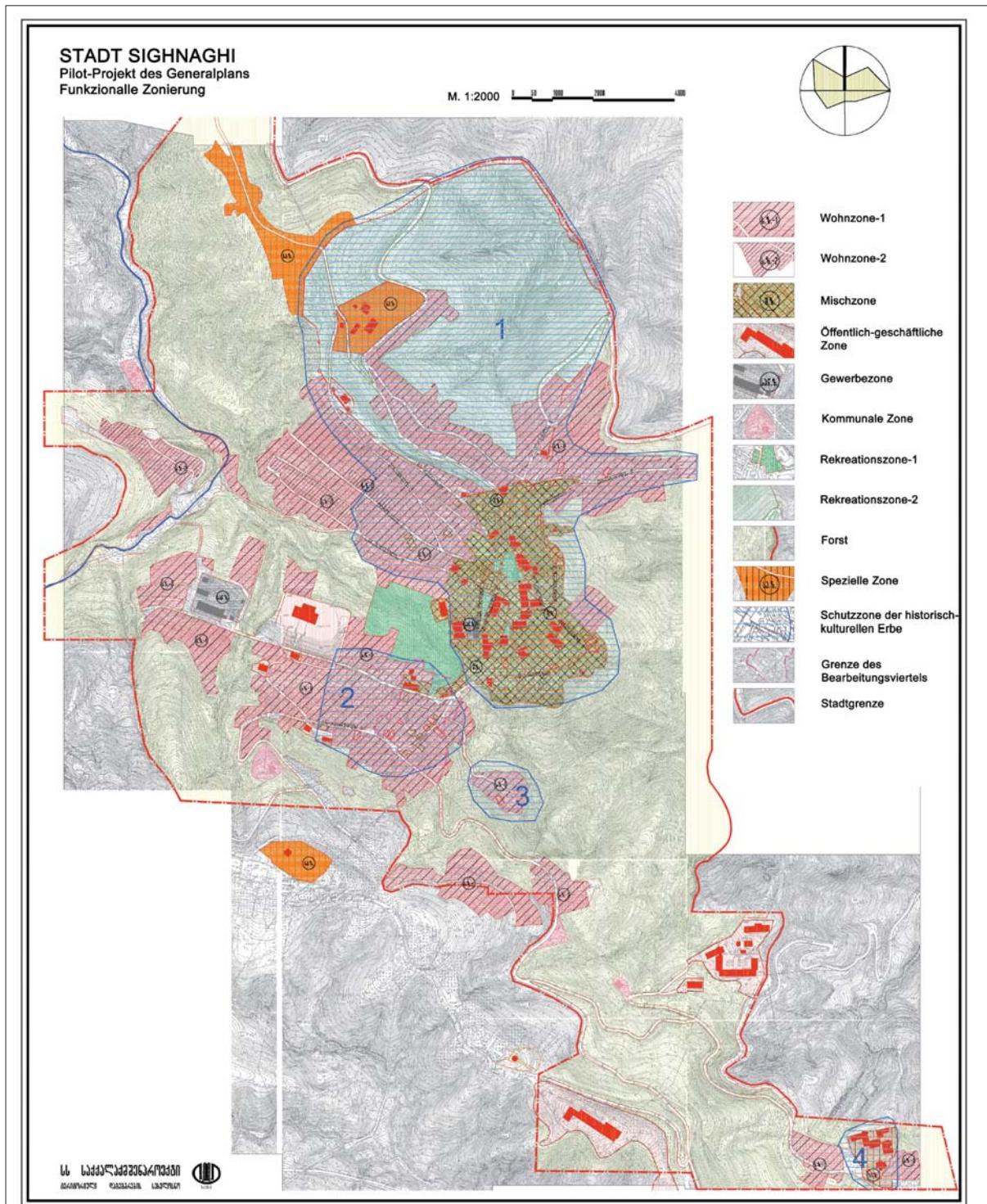
Der vorgestellte Flächennutzungsplanentwurf beschränkte sich auf die Darstellung der vorhanden Bau-Nutzungszonen, der detaillierte Zonenplan auf die zusätzliche Festlegung von GRZ, GFZ und Bauhöhen.

Anwesend waren der Gamgebeli der Rayon und Verwaltungsvertreter (Gamgeoba), der Bürgermeister der Stadt und Bürger. In Verbindung mit der Vorstellung wurden auch Fragebogen an die Bürger verteilt, um das Stimmungsbild sowie die Meinung zur Planung in Erfahrung zu bringen. Grundsätzlich schätzen die Bürger die zukünftigen Entwicklungsperspektiven pessimistisch ein. Der Stadt kehren mangels Arbeit und schlechter Infrastruktur weiterhin viele Personen den Rücken. Die einzigen heute existierenden Arbeitsplätze bestehen bei der Filiale der Uni von Tbilisi sowie bei kleinen Familienbetrieben. Obwohl von den Bürgern das Potenzial Tourismus genannt wurde, so glauben sie nicht, dass die Stadt aus eigener Kraft einen Aufbau dieser Branche schaffen kann. Es fehlt an jeglicher touristischer Basisinfrastruktur (Beherbergung, Gastronomie). Die wenigen, auf ganz niedrigem Niveau betriebenen Privatquartiere sind aus Angst vor Steuerabgaben offiziell nicht gemeldet.

Aus der Not heraus werden unbewohnbar gewordene, unter Denkmalschutz stehende Häuser schrittweise abgetragen und die gebrauchten Baumaterialien zur Existenzsicherung verkauft.

563 Übersetzter Auszug aus der Dokumentation von Sakkalakshemprojekti.

564 Als gesetzliche Grundlage (Inhalte, Verfahren) für die Durchführung der Arbeiten diente der Entwurf „Satzung zur Erstellung und Bestätigung der Generalpläne für besiedelte Flächen Georgiens“; die zu erbringenden Leistungen wurden durch meine Person vorgegeben und überprüft.



Karte 63: Vorschlag für einen Zonenplan (Stadt Signagi), Stand 2005, Quelle: Büro Sakalakshemprojekti

4.13.2 Ansätze für den Fortgang der städtebaulichen Planung

Die Kleinstadt Signagi ist von den behandelten Fallbeispielstädten am schwersten durch Rezession und Schrumpfung betroffen. Bauliche Maßnahmen mit relevantem Bodenrechtsbezug finden wegen fehlender Nachfrage von außen sowie des gänzlich fehlenden Kapitals der Bürger nicht statt. Für eine die Entwicklung steuernde städtebauliche Planung besteht grundsätzlich zur Zeit kein Erfordernis. Es würde auch gegenüber den Bürgern an Ironie grenzen, die Nutzung ihres Eigentums durch komplexe und detaillierte Pläne reglementieren zu wollen.

Zonenplan als Rahmenvorgabe des Städtebaus

Der im M. 1:2000 vorgestellte Zonenlanentwurf mit Festlegung einzelner Nutzungszenen ist daher bestandsorientiert und reicht als kommunaler Handlungsrahmen für die städtebauliche Entwicklung der Kleinstadt gegenwärtig aus. Er besitzt demnach grobe Vorgaben bezüglich bebaubaren und unbebaubaren Flächen sowie deren Hauptnutzungszweck. Detailplanungen (in Richtung Bebauungsplanung) sind nicht weiter zu verfolgen.

Zur Beantwortung der Frage, wie gebaut werden darf (horizontale und vertikale Dichte) wäre es zur Vorbereitung erster bauplanungsrechtlicher Grundlagen und einer Bewusstseinbildung möglich, zusätzlich eine Grundflächenzahl sowie eine maximale Bauhöhe in den Flächennutzungsplan zu integrieren. Die Werte dieser zwei Bauparameter sollten zur Sicherung der Kleinmaßstäblichkeit beitragen (z.B. max. Gebäudehöhe 10.00 Meter) und vor der Zielsetzung einer gestaltbewahrenden Altstadtsanierung festgelegt werden (z.B. höhere horizontale Baudichte in der Altstadt als in den neueren Baugebieten). Die eigentlichen baugestalterischen Anforderungen an die denkmalgeschützten Gebäude werden durch das georgische Denkmalschutzgesetz (Fachgesetz) gesichert.

Auf die Formulierung dieses groben formalen Rahmens sollte aber auf keinen Fall verzichtet, noch deren Aussageschärfe weiter aufgeweicht werden. Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen:

- Ein derartiger Flächennutzungsplan ist der Beweis der Stadt ein fortschrittliches Instrument für eine marktwirtschaftliche Stadtentwicklung schaffen zu wollen
- Mit der Aufstellung sind vielfältige und notwendige Erfahrungen verbunden (Verfahren, Inhalte)
- Der Flächennutzungsplan bildet das Fundament für alle weiteren Planungsarbeiten bei Bedarf (Änderungen, Ergänzungen/Detaillierungen, Bebauungsplanung)
- Der Flächennutzungsplan ist Ausdruck eines grundlegenden von der Politik und seinen Bürgern bekundeten städtebaulichen Leitbildes, nämlich die Stadt mit Priorität in ihrem Bestand zu erhalten und substanzell zu erneuern.

Gerade dieser zuletzt genannte Punkt erscheint vor dem Hintergrund spontaner Ideen und Aktionen von kapitalkräftigen georgischen Personen gerechtfertigt. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass von heute auf morgen ein Investor große Teile der Stadt aufkaufen und zu einem Erholungs- und Freizeitzentrum für Wohlhabende aus der Hauptstadt umbauen möchte. Solche großen Projektvorhaben bestehen zur Zeit z.B. für den kleinen Wintersportort Bakuriani in Südostgeorgien. Am Basaletisee (ca. 50 km von der Hauptstadt entfernt) baut seit mehreren Jahren ein georgischer Geschäftsmann eine größere Freizeitanlage nach dem Vorbild von Clubanlagen.

Ein solcher Ansatz wäre in Signagi zwar planerisch nicht grundsätzlich abzulehnen und ökonomisch bestimmt zu begrüßen. Sollte die Stadt mit derartigen Vorhaben konfrontiert werden, so braucht sie zur Einordnung und Diskussion einen mit den Bürgern vereinbarten städtebaulichen Zielrahmen.

Abschließend muss nochmals erwähnt werden, dass zusätzliche oder andersartige städtebauliche Planungsarbeiten zur Erstellung eines rahmensexzenenden



Flächennutzungsplans für Signaghi heute nicht sinnvoll sind. Alle Arbeitsschritte wurden im GTZ-Modellprojekt und nahezu deckungsgleich nochmals innerhalb des vom Wirtschaftsministerium durchgeföhrten Zonenwettbewerbs sowohl von der inhaltlichen als auch methodischen Seite abgearbeitet. Die vorliegenden Ergebnisse könnten nach marginalen formalen Anpassungen an die Rechtsgrundlagen verabschiedet werden.

Denn heute geht es in den kleinen Gemeinden wie Signaghi vielmehr darum, auf der Grundlage eines schlanken Flächennutzungsplans in Form eines

Leitrahmens für die zulässige Bodennutzung - auch zur Vorbereitung der Übertragung von öffentlichen Flächen an die Stadt⁵⁶⁵ – die Mittel für die Umsetzung konkreter Maßnahmen, die den dort lebenden Menschen direkt nutzen, zu verwenden. Im Vordergrund steht dabei u.a. die Wiederherstellung der technischen Infrastrukturversorgung (Strom, Wasser, etc.). Dabei ist es „nur“ die Aufgabe der Flächennutzungsplanung die dazu erforderlichen öffentlichen Flächen, wie z.B. Straßen, Wege, Plätze etc., in denen alte Leitungen liegen bzw. verlegt werden können, gegenüber anderen privaten Flächenansprüchen zu sichern. Mehr kann die städtebauliche Planung auf dieser Ebene nicht leisten.

Die Detailplanung der Ver-/Entsorgungssysteme oder sogar für deren Realisierung verbindliche Vorgaben zu machen, ist nicht die Aufgabe der Flächennutzungsplanung.



Bilder 146 und 147: Seit mehreren Jahren im Bau: Clubanlage am Basaletisee, 2005

Informelle Planungsbeiträge im Bereich Tourismus und Denkmalschutz

Vor dem Hintergrund der stark begrenzten Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit formeller Planungsinstrumente kommen Beiträge auf der unverbindlichen Ebene mehr Bedeutung zu. Ihre Aufgabe wird in erster Linie darin gesehen, auf die Tourismusmöglichkeiten der Stadt aufmerksam zu machen und die Stadt sowie die Bürger dabei zu beraten und zu unterstützen, einen Beitrag zu leisten.

In jedem Fall bräuchte die Stadt für die Entwicklung des Tourismus starke Partner in Form von externen Investoren sowie Tourismusorganisationen - vornehmlich in Tbilisi -, die mit dem Aufbau einer Basisinfrastruktur (Weinstuben, rustikale Unterkünfte) beginnen und auch für die Vermarktung und Werbung i.V. mit Aktionen (Handwerker- Bauernmarkt, Drachenfliegen, Weinproben, Fortbildungsseminare i.V. mit der Universitätsfiliale etc.) sorgen. Als Zielgruppe sollte sich der Tourismus auf Tages- und Wochenendgäste aus der Hauptstadt konzentrieren.

Ohne externe Hilfe beim Aufbau eines wirtschaftlichen Standbeins wird auch der Verfall der historischen Bausubstanz in der Stadt weiter gehen. Dennoch könnte man kurzfristig versuchen, den Eigentümern von Denkmälern Hilfestellung (handwerkliche Anleitungen, Bereitstellung von Baumaterial) bei der Ausführung notdürftiger Reparaturen in Eigenleistung zu geben.

Auch sollte bei der Anwerbung externer Investoren von der Stadt mit Schwerpunkt auf die historische Bausubstanz gelenkt werden. Dies setzt ein hohes Maß an Öffentlichkeitsarbeit mit den Bürgern bzw. den Eigentümern voraus.

⁵⁶⁵ Vgl. dazu: Entwurf des „Georgischen Gesetzes über das Vermögen der lokalen Selbstverwaltungseinheit“.

4.14 Fazit Teil C

Die erste Phase im Städtebau, die von reiner Anarchie und Vetternwirtschaft geprägt war, scheint langsam zu bröckeln. Die Politik und das neue Kapital hatten lange Zeit (ca. bis Mitte 2004) - durchaus mit Eigennutz - die Etablierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente auf breiter Front ver- bzw. behindert.

Vor diesem Hintergrund dürfte der Einsatz von harten Instrumenten allein nicht zum Erfolg führen. Fest steht aber auch, dass es in einem Land, in dem beim Städtebau das Chaos bzw. Kapital regiert, ohne den Einsatz harter Instrumente nicht zu sozialverträglichen Ordnungsstrukturen kommen kann.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass wegen der stadspezifischen Bedingungen die künftigen Ansätze für den Einsatz städtebaulicher Instrumente in den Städten unterschiedlich zu stellen sind.

Tbilisi

In der Hauptstadt ist es in Anbetracht der aktiv zu bewältigenden Aufgaben an der Zeit, auf der Grundlage des heutigen, durchaus leistungsfähigen Regelungs- und Planungsstandes das städtebauliche Instrumentarium flächendeckend auf die Stadt in Form von Zonenplänen auszudehnen.

Dabei übernimmt gegenwärtig die Hauptstadt eine Vorreiterrolle.

Der Zonenplan für das Zentrum sind zusammen mit der Baunutzungsverordnung-TBS die einzigen formellen Instrumente zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung in ganz Georgien. Nach fast 15 Jahren Unabhängigkeit und rund 10 Jahren Marktwirtschaft auf der Grundlage einer demokratischen Verfassung eine bedenkliche Bilanz, auch im Vergleich zu dem Entwicklungsstand in den baltischen Staaten als ehemalige Teilrepubliken der UdSSR.⁵⁶⁶

Dabei muss die Erkenntnis wachsen, dass die potentielle Leistungsfähigkeit dieser Zonenpläne (allgemeine Zonen, detaillierte Zonen i.V. mit der BauNVO-TBS) ausreicht, um die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken in den Grundzügen und darüber hinaus zu bestimmen. Der Zonenplan sollte das zentrale und einzige formelle Instrument auf der Ebene der Stadt und der Begriff des Generalplans aufgehoben werden.

Seine Regelungsinhalte sind für eine erste Phase leistungsfähig genug, um eine neue Ära der formellen städtebaulichen Planung einzuleiten und den Weg für die Aufstellung von erforderlichen Bebauungsplänen zu bahnen. Die Bebauungspläne haben in den baulichen Aktivbereichen die Funktion, die vorhandenen Gestaltwerte zu sichern (u.a. Altstadt, Zaristische Stadt) oder ungeordneten Gebieten eine neue baulich- räumliche Identität zu geben.

Ein einfacher und verständlicher Aufbau der Planwerke ist Voraussetzung, um auf breiter Front eine Akzeptanz und vor allem die Anwendung zu sichern. Aber die inhaltlichen Regelungen sind nur die eine Seite. Die andere Seite betrifft die verfahrensrechtliche Instrumentalisierung. Das Verfahren bei der Aufstellung des Zonenplans für das Zentrum war noch weit von den geregelten Öffentlichkeitsbeteiligungen nach westeuropäischen Vorbildern entfernt. Verschiedene Interessensgruppen redeten unkoordiniert mit. Allen voran waren es die Planer und Investoren und am wenigsten die betroffenen Bürger⁵⁶⁷, die auf den Prozess Einfluss nahmen.

566 Vgl. dazu verschiedene Beiträge in Altrock et al., „Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung“

Anmerkung: Aber im Gegensatz zu Georgien gab es bis zum zweiten Weltkrieg (vgl. Hitler-Stalin-Pakt) in den baltischen Staaten demokratische und marktwirtschaftliche Strukturen

567 Die dem Verfasser bekannte Öffentlichkeitsbeteiligung beschränkte sich auf Diskussionsrunden der Stadt mit Architekten und Investoren.

Die gesellschaftliche Akzeptanz der neuen Instrumente i.V. mit den Gesetzen bleibt in der täglichen Praxis spannend. Die BauNVO-TBS hat in ihrer Interimszeit, d.h. bis zum Vorliegen des detaillierten Zonenplans für das Zentrum, versagt.

Die Vielzahl von informellen Planungsbeiträgen (u.a. Wettbewerbe) verlaufen mit den formellen Planungsarbeiten unkoordiniert und tragen eher zu Verwirrung und Verunsicherung bei.

Die Inhalte der Planungen werden stark von den kapitalkräftigen Investoren beeinflusst. So dürften sich auch hinter den vom ehemaligen Oberbürgermeister Tschaberaschwili präsentierten Stadtvisionen die Interessen ehrgeiziger Investoren wiederspiegeln. Auch zeichnet sich mit diesen Stadtvisionen ab, dass sich das Kapital andere Bereiche in der Stadt Tbilisi aussucht, in denen der Zonenplan-Zentrum nicht gilt. Die Investoren scheinen immer einen Schritt voraus zu sein. Umso wichtiger sind ein verbindliches Plandokument für die Gesamtstadt und die Aufstellung von Bebauungsplänen in Gebieten mit starkem Nutzungsdruck. Durch die Erfüllung dieser Aufgaben zeigt die Stadt – unabhängig von externen Manipulationen - Stärke und ist gefordert Paroli zu bieten. Dieser Kräfteausgleich (öffentlicht/privat) ist eine der elementaren Voraussetzungen für das Entstehen demokratischer Strukturen und verhindert die Vereinnahmung des Staates durch das Kapital.

Kutaisi – Gori – Signaghi

Aus der strukturellen Lage in diesen Städten ist abzuleiten, dass eine hohe Brisanz zur Aufstellung von detaillierteren, rechtsverbindlichen Regelwerken im Städtebau wegen den unbedeutenden oder fehlenden Bauaktivitäten grundsätzlich nicht besteht. Mittelfristig dürfte dieses Nachfragevakuum kaum zu überwinden sein. Daher ist der tatsächliche Planungsbedarf mit den potenziellen bzw. gesetzlich vorgeschriebenen Planungsinstrumenten in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Die im Rahmen von Pilot- Auftragsprojekten erarbeiteten Grundlagen in Form von allgemeinen, überwiegend bestandsorientierten Zonenplänen reichen in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung gegenwärtig aus, um rahmendsetzend Vorgaben für die Zulässigkeit der baulichen und sonstigen Bodennutzung zu machen.

In der Stadt Kutaisi sind Maßnahmen zur Stärkung leistungsfähiger administrativer Strukturen besonders wichtig, um die zweitgrößte Stadt von Georgien mit mehr Fachkompetenz und Eigenständigkeit in der Wahrnehmung städtebaulicher Aufgaben auszustatten.

In den Städten Gori und Signaghi ist die Bildung lokaler behördlicher Strukturen für die Planung kaum leistbar, so dass auch im Hinblick auf die notwendige Zusammenarbeit bei der Raumordnung (Rayonsplanung) eine gemeinsame Planungsabteilung mit der Rayon gebildet werden sollte. Ein großer Nachteil, nämlich die traditionell starke Dominanz der Rayon gegenüber den nunmehr eigenständigen Städten bei örtlichen Planungsfragen nur schwer durchbrechen zu können, muss in Kauf genommen werden. Auf der anderen Seite ist es auch eine Chance für die Städte. Sie können bei der ohnehin erforderlichen Kooperation mit der Rayon an Profil gewinnen und sukzessive lernen, ihre örtlichen Interessen zu vertreten.

Ein weiterer Aspekt betrifft das Spektrum an informellen Planungsansätzen in Form von z.B. städtebaulichen Wettbewerben für Konversionsflächen, Pilotprojekten, Werbeaktionen, Tourismusförderung zur Verbesserung der sozioökonomischen Randbedingungen als Grundvoraussetzung zur Umkehr der Negativentwicklungen. Hier ist vor allem die Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft und den Bürgern besonders wichtig.

Insgesamt wird sich zeigen, wie sich das System der formellen Planung (Gesetze, Instrumente) im Alltag bewährt, wo vereinfacht, ergänzt und harmonisiert werden muss, aber auch wie es angenommen und respektiert wird. Nur die Praxis kann die dazu erforderlichen Erfahrungswerte erbringen.

Zunächst gilt es das Potenzial dieser harten Regelungen – trotz den an verschiedenen Stellen der Arbeit aufgezeigten Schwächen bei den Gesetzen als auch den Instrumenten – bedarfsorientiert zu erproben, anstatt ständig vorhandene Unterlagen, Ergebnisse und Strukturen zu verwerfen und Vorgänge zu verschleppen.

In diesem Zusammenhang sollte eine Doppelstrategie durch den zusätzlichen oder ergänzenden Einsatz von weichen Instrumenten (Wettbewerbe, Beratungen, Bewusstseinbildung) angewendet werden. Dabei sind Wettbewerbe nur eine Art und ein Weg, um sich alternativ und mehr spielerisch dem Ziel zu nähern. Auch berücksichtigen solche informellen Verfahren besser die Tradition und entsprechen der Profession der Planer, sich konkurrierend in Szene setzen zu können.

Nach meiner Einschätzung besteht die größte Aufgabe darin, alle Abläufe, die letztendlich für das Zustandekommen von formellen Plänen erforderlich sind, zu synchronisieren und die dafür nötigen Strukturen vorzugeben. Diese Strukturen (Gesetze, Instrumente, Zuständigkeiten, Vertragsverhältnisse Auftraggeber – Auftragnehmer etc.) müssen fest sein, dann lassen sich Inhalte und Wege im Rahmen dieser Strukturen als bewährtes Prinzip der Marktwirtschaft ausgestalten.

Dies geht nur gemeinsam, d.h. im Zusammenwirken von Politik, Fachleuten und Investoren nach fairen demokratischen Umgangsformen. Die georgische Mentalität wie auch die Vergangenheit stehen dem nicht gerade förderlich entgegen.

Die zuvor aufgezeigten Wege/Schritte für die Fortführung der Planungsarbeiten sind vornehmlich als Leitfaden für das kommunale Handeln beim Städtebau gemäß Definition am Anfang der Arbeit zu verstehen, ohne dabei die inneren Aufgaben von ganzheitlich erforderlichen Kooperationen und Koordinationen wirklich lösen zu können.

In den kreisfreien Städten wird die städtebauliche Planung auch dazu beitragen, das Verhältnis zur Raumordnung zu klären.

D. Die Bedeutung einer Regional- und Landesplanung bei der Ausübung der kommunalen Planungshoheit

4.15 Allgemeine Wechselwirkungen und Aufgabenstellung für Georgien

In Kapitel 4, Teil B wurden ausführlich die Kerninhalte und Möglichkeiten der Gemeinden zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung bei der Ausübung ihrer Planungshoheit behandelt.

Jede Gemeinde verursacht mit ihrer städtebaulichen Entwicklung aber nicht nur lokale, sondern auch überörtliche Auswirkungen bzw. ist in ein räumliches Gesamtsystem eingebunden.

Folgende These beschreibt die Ausgangslage:

- Wenn jede Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit die Raumnutzung in ihrem politischen Gebiet frei bestimmen könnte, dann führe dies in der Summe der Einzelentwicklungen zu einer unkoordinierten und unkontrollierten Raumentwicklung mit der Folge von erheblichen Raumnutzungskonflikten und strukturellen Disparitäten.

Im Grunde ist diese Behauptung nur eine konsequente Fortsetzung dessen, was für eine Gemeinde als verantwortliches Organ der städtebaulichen Planung selbstverständlich ist bzw. sein sollte, nämlich dafür zu sorgen, dass nicht jeder Grundstückseigentümer seine Parzelle nach Belieben frei nutzen kann.

So kommt der überörtlichen Raumplanungsebene, die direkt die Schnittstelle zum Städtebau darstellt, die Aufgabe zu, die einzelnen raumbezogenen Aktivitäten der Gemeinden untereinander zu koordinieren. Dieses System setzt sich - entsprechend den räumlichen Bezugseinheiten - , hierarchisch nach oben fort.

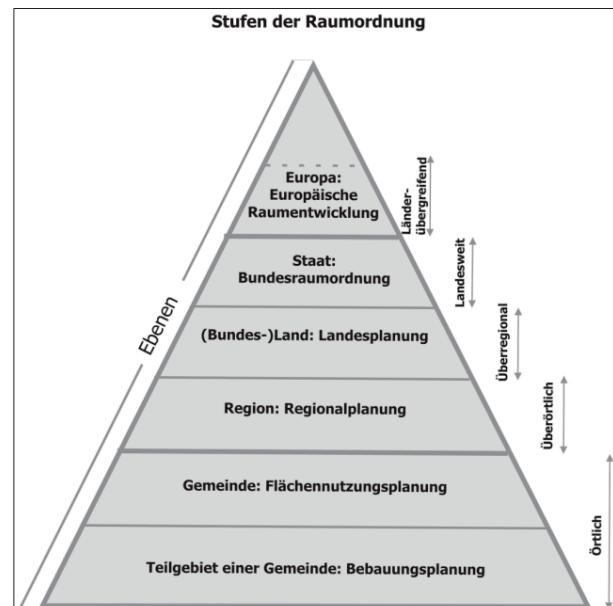


Abb. 66: Raumordnungspyramide⁵⁶⁸

Da es nicht zum Gegenstand der Arbeit zählt, die überörtliche Raumplanung generell und speziell für seine Installierung in Georgien das gesamte, zu bewältigende Aufgabenspektrum aufzuarbeiten, beziehen sich die Ausführungen auf folgende Situation:

568 Dem Aufbau liegt das deutsche Raumordnungssystem zugrunde; von den europäischen Mitgliedsstaaten wird seit Mitte der 90er Jahre eine institutionalisierte Europäische Raumordnungspolitik diskutiert, vgl. hierzu u.a.: ARL, Europ. Raumordnungspolitik, Arbeitsmaterial Nr. 233 (1996), S. 16

- Das georgische Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden das Recht den Städtebau in ihrem Gebiet selbst zu regeln.⁵⁶⁹
- Durch die Privatisierung von Flächen innerhalb und außerhalb der Siedlungen wächst der Druck nach individueller Nutzung der Flächen
- Für das Land Georgien oder bestimmte Regionen (z.B. Aktivzone Schwarzmeerküste oder Bereich Tbilisi) existieren überhaupt keine raumplanerischen Vorstellungen, geschweige denn verbindliche Instrumente bzw. Ziele einer überörtlichen Raumplanung, nach denen die Gemeinden die örtliche Planung auszurichten haben.⁵⁷⁰

Vor diesem Hintergrund liegt die Zielsetzung darin, die Aufgaben und Bedeutung einer überörtlichen Raumplanung (= Raumordnung) als „Raumregulativ“ unter den Bedingungen der lokalen Planungshoheit aufzuzeigen.

In diesem Zusammenhang können keine Einzelfragen von Wechselwirkungen, wie z.B. die spannungsreiche Klärung von möglichen oder sinnvollen Kompetenzverteilungen zwischen der lokalen und der übergeordneten Planungsebene erörtert und folglich auch nicht abschließend für Georgien eingeschätzt werden.

569 Eine Ausnahme bildet die Hauptstadt Tbilisi, wo der Staat ein Mitspracherecht hat (Hauptstadtgesetz)

570 Neben dem Problem einer fehlenden Regional- und/oder Landesplanung bestehen auch enorme Defizite im Bereich der Fachplanung (unvollständige und veraltete Fachdaten, Gesetze, schwache Fachkompetenzen, undurchsichtige Organisation, ...) mit der Folge, dass kaum verlässliche Daten für die Planung vorliegen

4.16 Das Wesen der Raumordnung

4.16.1 Hauptziele und Aufgaben der Regional- und Landesplanung

In Westeuropa entwickelte sich das System der räumlichen Gesamtplanung auf der überörtlichen Ebene insbesondere im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs nach dem zweiten Weltkrieg aus der Beobachtung, dass Raumentwicklungen unkoordiniert abliefen.

So zeigten sich z.B. Mitte der 50er Jahre in Deutschland erste negative Folgen in Form einer einsetzenden Zersiedlung und das Entstehen von rapide sich vergrößernden Ungleichgewichten bei der wirtschaftlichen Entwicklung von Raumstrukturen.⁵⁷¹

Demnach besteht die Aufgabe der übergeordneten Raumplanung in einer mehr „neutralen“ (Ordnungs-/ Koordinationsauftrag) und einer mehr „aktiven“ (Entwicklungs-/Katalysatorauftrag) Funktion.⁵⁷²

Bezogen auf das direkte Verhältnis zur Gemeinde bedeutet dies:

Ordnungs-/Koordinationsfunktion:

Zu dieser Funktion zählt die Koordination von planerischen Aktivitäten, die von der Gemeinde ausgehen, mit den überörtlichen Raumnutzungsansprüchen.⁵⁷³ Dabei hat die Raumplanung die Verpflichtung, die lokalen Planungen der Gemeinden zu beachten (Gegenstromprinzip) und mit den überörtlichen Fachbelangen, die in erster Linie von den Fachplanungsstellen formuliert werden, in Einklang zu bringen.

Zu den gemeindlichen Aktivitäten zählen z.B. die Ausweisung von neuen Baugebieten (Industrie, Wohnen, großflächiger Einzelhandel etc.) oder raumwirksamen Einzelanlagen (Flughafen, Krankenhaus, Stadion etc.). Diese Aktivitäten müssen mit den überörtlichen Interessen, wie z.B. Schutz von zusammenhängenden und großflächig bedeutsamen Landschaftszonen vor einer Bebauung oder Sicherung von Trassen für den Bau großräumiger Verkehrsinfrastruktur, abgeglichen werden.

Insgesamt sollen durch diese Funktion der Raumplanung Nutzungskonflikte vermieden und Raumentwicklungsprozesse optimal gesteuert werden.⁵⁷⁴

Die Ergebnisse des Koordinationsauftrages werden in Programmen und Plänen, die für alle nachgeordneten Ebenen (hier: für Gemeinden) Vorgaben enthalten, festgeschrieben (harte Instrumente).

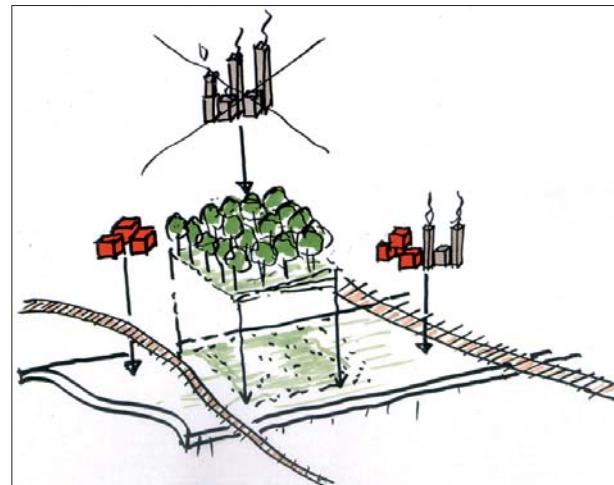


Abb. 67: Prinzipien der Raumkoordination zur Vermeidung von Nutzungskonflikten. Quelle: eigene Darstellung

Entwicklungs-/Katalysatorfunktion:

Neben der Abstimmung der extern ausgelösten Aktivitäten besteht die Aufgabe der Raumplanung auch darin, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Gemeinden durch

571 Näheres dazu: Schmitz in ARL, Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 21

572 Die nachstehenden Ausführungen orientieren sich an dem System und den Erfahrungen der Raumplanung in Deutschland.

573 Zum Thema Ordnungs- und Koordinierungsauftrag vgl. Goppel in ARL, Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 102 ff.

574 Vgl. zur rationalen Aufgabe des Raumplaners: Kistenmacher in ARL, Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 2

Eigeninitierungen zu verbessern. Diese Entwicklungsfunktion i.V. mit Prozesssteuerung (Management, Moderation, Mediation) gewinnt an Bedeutung⁵⁷⁵.

Zu den Entwicklungsaufgaben gehören z.B. Aufbau/Unterstützung eines Regionalmarketings im Sinne einer raumbezogenen Wirtschaftsförderung oder Auslösung bzw. Mitinitiierung von fachplanerischen Infrastrukturplanungen und -maßnahmen (z.B. im Bereich Verkehrsinfrastruktur)⁵⁷⁶.

Beide Aufgabenbereiche der überörtlichen Planung überlagern sich teilweise und sind nicht scharf voneinander zu trennen.

4.16.2 Überörtliche bedeutsame Raumnutzungsansprüche

Zur Wahrnehmung des Koordinationsauftrages, d.h. Abwägung und Abstimmung der unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche braucht die überörtliche Raumplanung ein eigenes Zielsystem. Dieses Zielsystem bezieht sich auf folgende Kernbereiche als Leitlinien der Raumentwicklung:⁵⁷⁷

1. Steuerung der Siedlungsstruktur
2. Steuerung der Freiraumstruktur und
3. Steuerung der Infrastruktur

Die Anwendung und Leistungsfähigkeit dieser drei materiellen, die Raumstruktur grundlegend bestimmenden Elemente werden nachstehend in der Wechselwirkung zur lokalen Ebene knapp dargestellt und begründet.

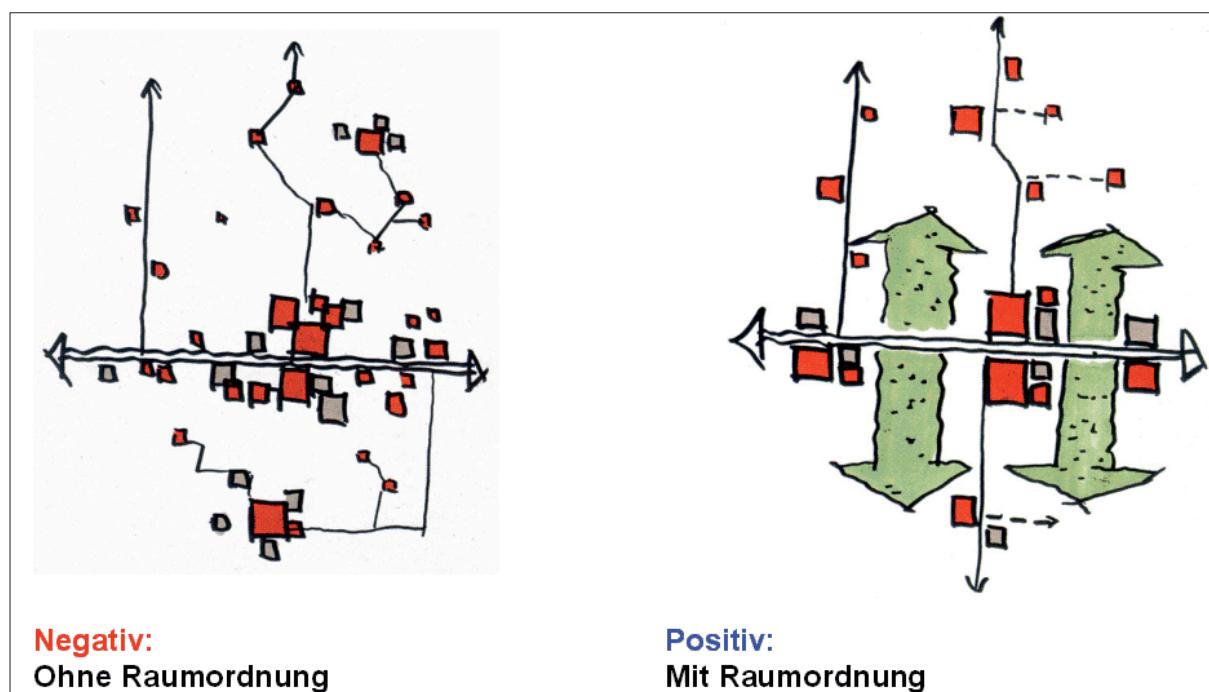


Abb. 68: Schema der Raumkoordination: Siedlung, Freiraum und Verkehr. Quelle: eigene Darstellung

575 Vgl. dazu Köhl in ARL, Grundriss der Regional- und Landesplanung, S. 382
Anmerkung: Köhl vertritt die Meinung, dass sich eine engagierte Landes- und Regionalplanung nicht neutral verhalten kann, d.h. sich nicht auf den Koordinationsauftrag beschränken kann.

576 Zum Thema Neutralität der Raumordnung vgl. Goppel in ARL, Grundriss der Regional- und Landesplanung, S. 103

577 Näheres hierzu Domhardt/Geyer/Weick in ARL, Grundriss der Regional- und Landesplanung, S. 175 ff.

4.16.3 Materielle Hauptregelungsbereiche in der Wechselwirkung zur lokalen, städtebaulichen Planung

Siedlungsstruktur

Der Grundgedanke zum Aufbau einer Siedlungsstruktur (in Deutschland) aus dem Anspruch der Raumordnung besteht darin, ein ausgewogenes Netz von Siedlungen im ganzen Land zu erhalten, das unter Beachtung der bestehenden Standortvoraussetzungen (Naturraum, Infrastruktur) für alle Bürger gleichwertige Lebensverhältnisse sichert. Dies entspricht dem Leitbild der sogenannten „Dezentralen Konzentration“.

Dazu muss die übergeordnete Raumplanung zwei Instrumente⁵⁷⁸ einsetzen:

1. Instrument(e) zur Eindämmung des übermäßigen Wachstums von Gemeinden in Dichte-/Aktivzonen (Vermeidung von negativen Agglomerationseffekten) und
2. Instrument(e) zur Anregung der quantitativen (Flächenwachstum) und qualitativen (z.B. Infrastrukturausstattung) Entwicklung von Gemeinden in strukturschwachen Räumen.

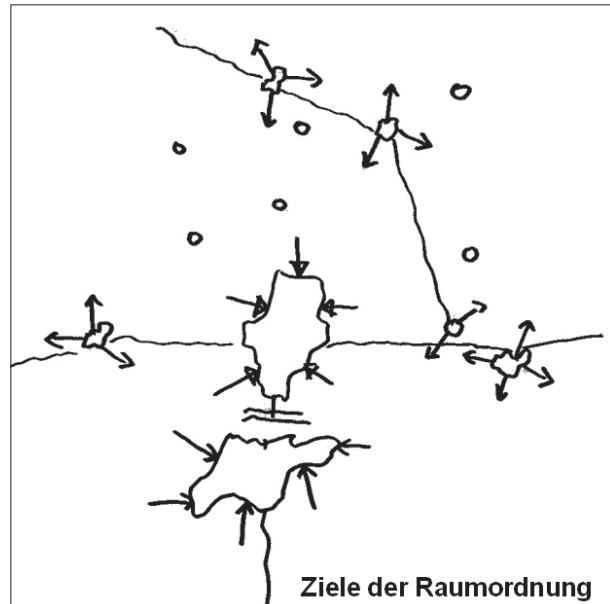


Abb. 69: Prinzipien der Raumkoordination zur Vermeidung von Nutzungskonflikten. Quelle: eigene Darstellung

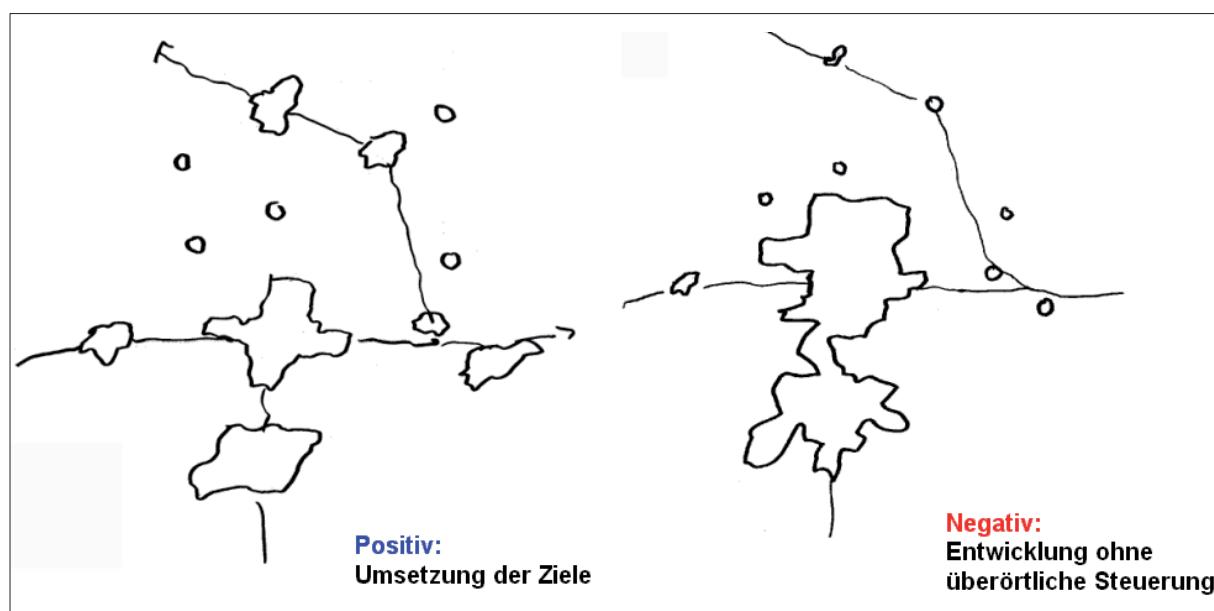


Abb. 70: Prinzipien von Eindämmung und Anregung des Siedlungswachstums Quelle: eigene Darstellung

Für die Gemeinden sind damit entsprechende Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung mit restriktiven Auswirkungen auf die Planungshoheit verbunden. Sie dürfen je nach Kategorie entweder

578 Die Instrumente werden nicht näher erörtert, vgl. hierzu z.B. Geyer in ARL, Grundriß der Landes- und Regionalplanung, S. 175 ff.

- mehr oder weniger neue Baugebiete ausweisen
- bestimmte Funktionen (Wohnen, Gewerbe, Großprojekte etc.) mehr oder weniger stark entwickeln.

Auf den ersten Blick gleicht dieses raumplanerische Entwicklungskonzept „Siedlung“ der Strategie in der ehemaligen Sowjetunion im Rahmen der Regionalplanung (vgl. Generalsiedlungsschema der UdSSR und regionales Siedlungsschema der Unionsrepublik Georgien). Die Rahmenbedingungen für die Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte unterscheiden sich aber gewaltig. Während in der ehemaligen Sowjetunion die gesamte lokale Siedlungstätigkeit ohne hinreichende Berücksichtigung lokaler Eigenarten und Interessen zentral von oben auf der Grundlage von Volkswirtschaftsplänen gesteuert wurde (top-down Prinzip), basiert dieses westeuropäische Prinzip auf der sensiblen Auswertung von Raumanalysen, marktwirtschaftlichen Tragfähigkeiten und der Integration lokaler Interessen (bottom-up- Prinzip).

Entscheidend für den Erfolg dieses Leitbildes ist die Umsetzung auf der lokalen Ebene. Dabei spielen gerade bei Gemeinden, die in Größe und Funktion gestärkt werden sollen, die regionalen oder lokalen harten und weichen Standortfaktoren (Infrastrukturausstattung, Arbeitskräfte, Finanzausstattung, Umweltqualität) sowie die ökonomische Tragfähigkeit bzw. das vorhandene Entwicklungspotenzial eines Bezugsraumes (Land, Region) eine wesentliche Rolle. Wenn dieses endogene Potenzial erst erzeugt werden muss, sind gewaltige (staatliche) Förderprogramme notwendig. Diese Förderprogramme können im Land Georgien auch mittelfristig aus eigener Kraft nicht aufgelegt werden.

So wird es künftig auch in Deutschland, u.a. in Anbetracht der zu erwartenden demographischen und strukturellen Entwicklungen schwerer werden, das Ziel einer weitgehend ausgeglichenen Siedlungsstruktur zur Gewährleistung gleichwertiger Daseinsfunktionen überall zu halten.⁵⁷⁹

Allein vor diesem Hintergrund – ungeachtet der desolaten Wirtschaftslage mit der Folge von Bevölkerungsrückgang durch Auswanderung sowie den schlecht erschlossenen Siedlungen in den Mittel- und Hochgebirgslagen - erscheint es in Georgien auch mittelfristig nahezu unmöglich, positive Impulse für eine ausgewogene Raumentwicklung durch Besiedlung flächendeckend setzen zu können.

Daher wird es zunächst darauf angekommen, in den wenigen Aktivräumen (Schwarzmeerküste und Hauptstadt) die örtliche Siedlungsentwicklung mit den gesamten regionalen Raumnutzungsvorstellungen (Freiraum, Infrastruktur) im Sinne einer Nachhaltigkeit abzustimmen.

Freiraumstruktur

Der Freiraum ist der „Positivraum“, d.h. der Raum, der nicht besiedelt ist. Demnach besteht die Hauptaufgabe der raumplanerischen Ausweisung von Freiräumen in der Sicherung dieser Flächen vor Besiedlung.

579 Diese Problematik besteht vor allem in Ostdeutschland (ehemalige DDR). So forderte z.B. der ehemalige Ministerpräsident vom Land Brandenburg, M. Platzeck eine radikale Änderung der Förderpolitik und eine Abkehr von der „Kleinen DDR“. Denn das Konzept der dezentralen Konzentration hat Abwanderung und Ausblutung – trotz vieler Milliarden Fördermittel – nicht gestoppt. So sieht Platzeck die Zukunft des Landes (hier Brandenburg) allein im Speckgürtel von Berlin. Nach seiner Auffassung soll die Förderung der Randregionen zugunsten der immer noch boomenden „Metropolregion“ um die Hauptstadt Berlin und Potsdam deutlich reduziert werden, Artikel in der Rheinpfalz- Zeitung vom 07. März 2005.



Karte 64: Darstellung aktiver Siedlungszenen (Grundlage Reliefkarte Georgien)

Die Sicherung von Freiräumen ist dabei sowohl hinsichtlich der funktionalen und räumlichen Dimension zu differenzieren. Denn Freiräume übernehmen in der Regel spezielle Funktionen⁵⁸⁰, wie :

- Naturschutz und Landespflege,
- Grundwassersicherung,
- Rohstoffgewinnung,
- Landwirtschaft.
- Forstwirtschaft,
- Erholung, Freizeit- und Fremdenverkehr sowie
- Klimaschutz

Des weiteren kann die Freiraumsicherung klein- oder großräumig relevant sein, wie z.B. die Sicherung eines Nationalparks mit mehreren Tausend Hektar oder die Sicherung eines kleinen Steinbruchs mit wenigen Hektar, so dass von Ausweisungen mehrere oder nur einzelne Gemeinden betroffen sind.

In Deutschland werden durch die Raumordnung die Freiräume vor Besiedlung durch die Ausweisung von sogenannten Vorrangflächen geschützt. Diese Vorranggebiete dürfen entsprechend ihrer vorrangigen Zweckbestimmung nur für diese Freiraumfunktionen in Anspruch genommen werden.

Des weiteren setzt die Raumordnung sogenannte Grünzüge bzw. Grünzäsuren ein, um das Zusammenwachsen von Siedlungen zu verhindern.

580 Näheres dazu vgl. Domhardt in ARL, Grundriss der Regional- und Landesplanung, S. 185 ff.
Anmerkung: Natürlich können sich bestimmte Freiraumfunktionen auch konfliktfrei überlagern (z.B. Naturschutz und Klimaschutz), ebenso können sie sich gegenseitig ausschließen (z.B. Rohstoffgewinnung und Landwirtschaft)

Diese Ausweisungen haben folgende Konsequenzen auf örtlicher Ebene:

- Einschränkung von Umfang und Lage der räumlichen Entwicklungsrichtungen der Gemeinden (räumliche Dimension) und
- Einschränkung der freiraumbezogenen Nutzung von Freiräumen (funktionale Dimension).

Infrastruktur

Die wissenschaftlichen Begriffsmerkmale der Infrastruktur sind sehr komplex und heterogen⁵⁸¹. Der Begriff wird daher zweckorientiert auf das klassische Spektrum in der räumlichen Planung reduziert und umfasst folgende Arten:

1. Technische Infrastruktur (Verkehrs- und Energiewesen, Telekommunikation sowie die Entsorgung),
2. Soziale Infrastruktur (Schulen, Krankenhäuser, Kultur, Sport) und
3. Versorgungsinfrastruktur (Geschäfte, Dienstleistung).⁵⁸²

Räumlich wirkt sich die Entwicklung dieser Infrastruktur linear oder bandförmig (Straßen-/Schienentrassen) sowie punktuell bzw. standortbezogen (z.B. Sportanlage, Krankenhaus) aus.

Welche wichtigen Wechselwirkungen bestehen nun zwischen überörtlicher und örtlicher Planung bei der Infrastruktur?

Lineare Infrastruktur

Die Entwicklung eines leistungsfähigen Netzes von Infrastruktur, die die einzelnen Siedlungen und sonstigen Räume miteinander verknüpft schafft wesentliche Voraussetzungen für das lokale Entwicklungspotenzial eines Standortes. Daher transformiert die überörtliche Raumplanung die fachplanerischen Zielvorstellung der jeweils zuständigen Behörden (z.B. Verkehrsministerium) in das eigene Instrumentarium. Dies bedeutet am Beispiel des Straßennetzes, dass die Landes-/Regionalplanung entsprechend dem Aufbau eines Siedlungssystems (Prinzip der zentralen Orte) das dafür notwendige Straßennetz (Verbindungslien und Hierarchie) vorgibt. Dadurch wird raumplanerischer Handlungsbedarf für die Fachplanung ausgelöst. Wenn z.B. von der Regionalplanung eine regionale Verbindung zur leistungsfähigen Vernetzung zentraler Orte vorgegeben wird, dann ist zu prüfen durch welche Maßnahmen, wie z.B. dem Bau von neuen Ortsumgehungsstraßen oder Ausbau vorhandener Straßen, die Umsetzung erfolgen soll. Die Ergebnisse werden in den Plänen der Regionalplanung räumlich dargestellt und stellen damit Flächenbindungen für die Gemeinde dar.

Die Konsequenzen sind:

- Die Trasse einer geplanten Umgehungsstraße bedeutet für eine Gemeinde, dass diese Fläche einerseits für das Vorhaben entgegenstehende Nutzungen tabu ist.
- Andererseits kann die Gemeinde positiv ihre Entwicklung daran ausrichten (z.B. Anlage- rung von gut erschlossenen Gewerbegebieten).

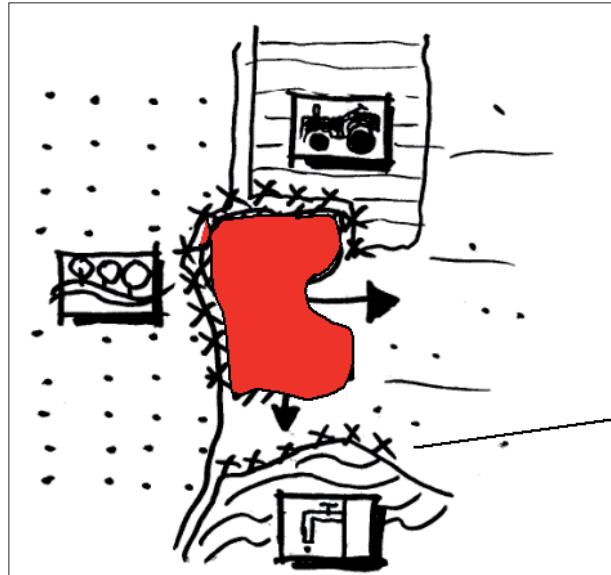


Abb. 71: Schema von Freiraumrestriktionen und Siedlungsentwicklung Quelle: eigene Darstellung

581 Vgl. hierzu Frey in ARL, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, S. 469 ff.

582 Eigener Definitionsansatz

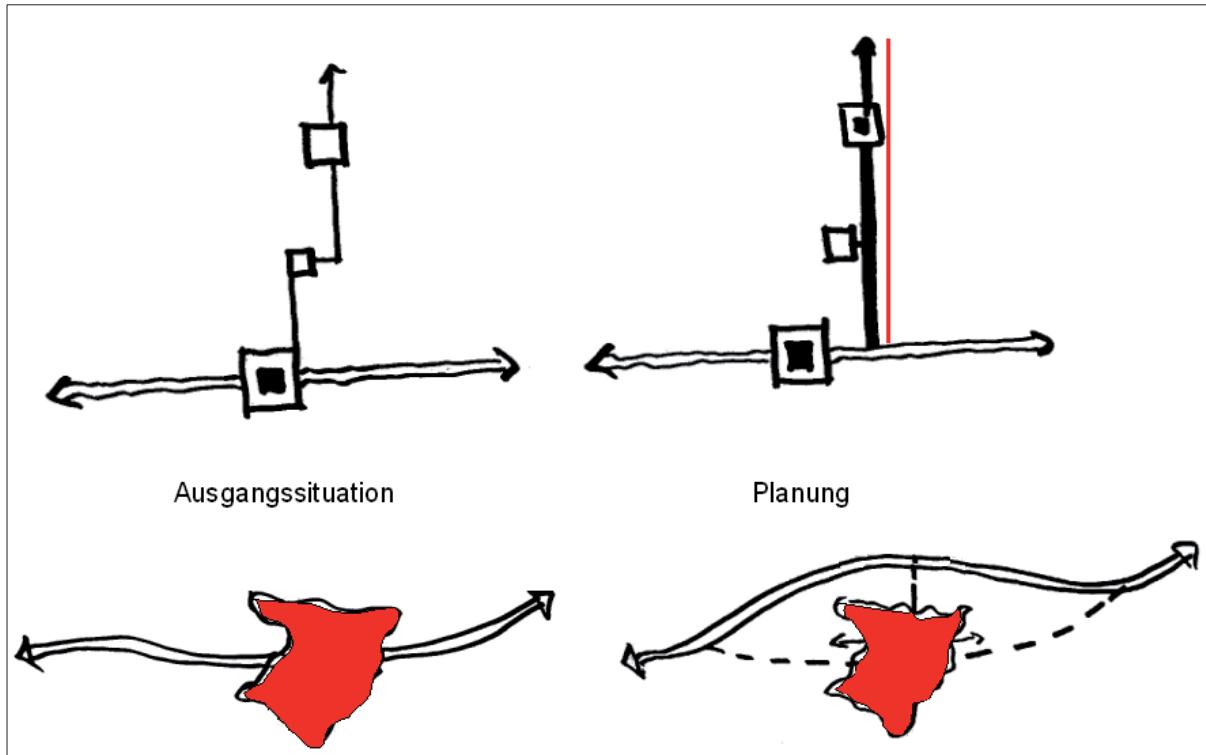


Abb. 72: Schema der Bildung regionaler Achsen und örtlichen Auswirkungen Quelle: eigene Darstellung

Punktförmige Infrastruktur

Die punktförmige Infrastruktur steht unmittelbar mit der baulichen Siedlungsentwicklung im Zusammenhang (Errichtung im Innenbereich oder am Rande von Siedlungen). Entsprechend der zentralörtlichen Bedeutung einer Gemeinde (Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum) wurde in Deutschland bereits erstmals im Jahr 1968⁵⁸³ von der Raumordnung ein Ausstattungskatalog für diese Stufen der zentralen Orte erstellt. Diese Ausstattungskataloge⁵⁸⁴ definieren die infrastrukturellen Einrichtungen in den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bereichen. Damit ergeht an die Gemeinden die Aufforderung bei der städtebaulichen Entwicklung Rahmenbedingungen zur Umsetzung zu schaffen, d.h. Flächen für diese Einrichtungen im Rahmen der formellen Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) zu sichern. Der Anreiz der Gemeinden dieser Aufforderung nachzukommen besteht in der finanziellen Förderungen dieser Einrichtungen durch öffentliche Gelder. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob diese Anlagen von privaten Investoren oder der Gemeinde erstellt und getragen werden.

583 Weick in ARL, Grundriss der Regional- und Landesplanung, S. 198

584 Z.B. werden für den Bereich Kultur und Sport für ein Oberzentrum folgende Mindesteinrichtungen aufgelistet: Museum/Kunstsammlung mit hauptberuflicher Leitung, Theater bzw. Konzertbau, Zoologischer Garten, Mehrzweckhalle mit mind. 1.000 Sitzplätzen, Sportstadion mit mind. 15.000 Plätzen, Großsporthalle mit mind. 3.000 Plätzen, Großschwimmhalle mit mind. Sechs 50 m Bahnen, siehe dazu Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschlüsse, Beschlüsse und Stellungnahmen, Heft 06.049, 1983, S. 26

14.17 Konsequenzen für die Raumordnung in Georgien

Der Aufbau einer großräumig optimalen Raumstruktur bedarf einer übergeordneten Planungsinstanz. Die Addition der städtebaulichen Planung einzelner Gemeinden wird selten zu einem funktionierenden Ganzen führen.

Obwohl bei der Wahrnehmung der kommunalen Planungshoheit z.T. sehr große Schwierigkeiten bestehen (keine Erfahrung, ungenügende Qualifikation von Personen) und sich folglich viele Gemeinden (noch) wie Marionetten von oben bestimmen lassen, so verlaufen in den wenigen Aktivzonen in und um Tbilisi oder an der Schwarzmeerküste die lokalen städtebaulichen Maßnahmen ohne Einbindung in regionale Entwicklungsvorstellungen. Die anderen Teile des Landes sind durch Rezession und baulich-funktionale Rückentwicklung geprägt, ein aktives Koordinationserfordernis besteht nicht.

In Anbetracht der extremen wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Ungleichgewichte⁵⁸⁵, die auch mittel-/langfristig wenig veränderbar eingeschätzt werden, erscheint es daher in einem ersten Schritt nicht sinnvoll für das ganze Land überörtliche Planungskonzepte aufzustellen, die aufgrund ihrer Aussageschärfe (Planmaßstab) geeignet wären, konkrete Vorgaben für den lokalen Städtebau zu machen. Dies betrifft vor allem die Aufstellung von Rayonsplänen (= Kreisentwicklungsplänen) gemäß RO-StBauG (vgl. dazu auch Ausführungen in 4.11 – 4.13). Daher sollte – ohne dies im Rahmen der Arbeit vertiefen zu können – zunächst das nach § 18 RO-StBauG gesetzlich vorgesehene „Generalschema der Raumordnung“ mit Darstellung der wesentlichen Landesentwicklungsvorstellungen als eine Art handlungspolitischer Orientierungsrahmen erstellt werden. Auf dieser Grundlage kann für die wenigen Aktivzonen (Schwarzmeerküste, Hauptstädtebereich) eine regionale Vertiefung (regionaler Funktionsraum, Rayon) zur räumlichen Gesamtkoordination des kommunalen Städtebaus stattfinden.

Ansätze

Freiraumschutz – Koordination der Freiraumnutzung

An vorderster Front der Aufgaben, die durch eine Regional-/Landesplanung in den wenigen genannten Gebieten mit „Nutzungsdruck“ zu bewältigen sind, steht der Schutz des Freiraumes vor einer flächigen und willkürlichen Zersiedlung oder sonstigen Nutzung, die durch die Privatisierung von Grundflächen ausgelöst wurde. Die großen aber auch die kleinen Eigentümer von Grundstücken verbinden, unabhängig von der Lage mit ihrem Besitzrecht



Bilder 147 und 148: Tbilisi: Von der Stadt losgelöster großer Buisnesskomplex in sensibler Hanglage oberhalb der historischen Altstadt , 2004

585 Ca. 70 % des Landes besteht aus Mittel- und Hochgebirgsregionen mit einem dünnen Netz von (ländlichen) Siedlungen.

eine freie Verwendung und somit auch das Recht auf Bebauung und tun dies im Wissen um das bestehende bauplanungsrechtliche Vakuum. So ist es möglich und wird heute praktiziert, dass im sensiblen Außenbereich größere Bauprojekte entstehen (können).

Hier sollten die in Deutschland von der Raumordnung eingesetzten Freiraumschutzelemente, wie Vorrangausweisungen oder regionale Grünzüge und Grünzäsuren für den Einsatz in Georgien weiter diskutiert werden.

Für die anderen Landesgebiete sollte ein Grobgerüst zur Freiraumnutzung nach Hauptfunktionen (Landwirtschaft, Naturschutz, Rohstoffgewinnung, Erholung etc.) erstellt werden, um großflächig unverträglichen Freiraumnutzungen zu vermeiden.

Konzentration der Siedlungsstruktur

Das Konzept der dezentralen Konzentration - in Deutschland umgesetzt über das System der zentralen Orte - zur Ausbildung einer homogenen Siedlungsstruktur, mit dem Ziel gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Räumen zu schaffen, ist innerhalb eines absehbaren Zeitraumes für Georgien kein tragfähiger Ansatz.

Aufgrund des sehr geringen Wirtschafts- und Bevölkerungspotenzials sind die Ansätze anders zu definieren. Eine andere Definition trifft vor allem auf die schlecht erschlossenen und dünn besiedelten Räume am Rande oder in den Bergen des kleinen und großen Kaukasus zu. Hier wird es deutliche Abstriche bezüglich eines bestimmten Niveaus an Infrastruktureinrichtungen geben (müssen).

Mit Priorität sind Maßnahmen zu bündeln und an den wenigen vorhandenen Siedlungsschwerpunkten und Hauptachsen auszurichten. Eine räumliche Maßnahmenkonzentration, d.h. z.B. dynamische Stärkung von Kutaisi in Westgeorgien als kleiner Gegenpol zur Hauptstadt Tbilisi in Ostgeorgien oder Ausbau der Küstenregion sowie funktional-räumliche Konzentrationen entlang der in der Ebene geführten Ost-/Westachse (Strasse, Schiene), hat das Ziel, mit Vorrang punktuell Städte und Teillräume zu stärken, von denen sodann positive Impulse auf andere Teillräume ausstrahlen können.

Dabei könnten in einer ersten Phase folgende Städte beim Aufbau eines hierarchischen Zentrensystems für zentralörtliche Funktionen gestärkt bzw. stabilisiert werden.

Kategorie	Stadt	Anmerkungen/Erläuterungen
1. Kategorie	<input type="checkbox"/> Tbilisi <input type="checkbox"/>	
2. Kategorie	<input type="checkbox"/> Kutaisi <input type="checkbox"/> Rustavi <input type="checkbox"/> Batumi <input type="checkbox"/> (Poti) <input type="checkbox"/> [Suchumi]	
3. Kategorie	<input type="checkbox"/> Gori <input type="checkbox"/> Telavi <input type="checkbox"/> Zestaponi <input type="checkbox"/> Mit Einschränkung könnte versucht werden, weitere Zentren in anderen Landesteilen (zur Ergänzung des Ost-West-Entwicklungskorridors) zu entwickeln, z.B. Zentren entlang bedeutender Nord-Süd-Achsen, wie z.B. „Alte Heerstraße“ oder Achse über Akholtzike in die Türkei	Es handelt sich hierbei sowohl um Zentren innerhalb als auch außerhalb der wirtschaftlich prosperierenden Räume. Den Gemeinden außerhalb des Ost-West-Entwicklungskorridors kommen sehr unterschiedliche Funktionen zu, die aus ihrer Lage resultieren. Grundsätzlich handelt es sich bei diesen Gemeinden um Stabilisatoren für die Rand- und Berggebiete.
4. Kategorie	<input type="checkbox"/> Chaschuri <input type="checkbox"/> Zamdredi <input type="checkbox"/> U.a.	Bei diesen Zentren handelt es sich um wichtige Verkehrsknotenpunkte. Grundsätzlich können nur wenige dieser Zentren ausgewiesen werden.

Tab. 21: Aufbau zentraler Orte in Georgien⁵⁸⁶

586 Vom Verfasser in einem Workshop mit Vertretern des Bauministeriums im Oktober 2001 in Tbilisi erarbeitet

Ausbau des Erschließungsnetzes (Haupt-/Nebenachsen)

Die o.g. deutliche Absage an eine gute perspektivische Entwicklung der Rand- und Bergregionen heißt jedoch nicht, dass die Gemeinden in ihrer Entwicklung nur auf sich gestellt werden sollen und von außen gegen den Negativtrend nichts getan werden kann (Passivsanierung⁵⁸⁷). Eine ganz wesentliche Grundvoraussetzung gegen eine starke, weitere Entleerung dieser Bergregionen stellt die Verbesserung der technischen Infrastrukturanbindung (Strasse, Wasser, Strom, Kommunikation) an das zu stärkende Ost- West- Achsenrückgrad des Landes dar (Erreichbarkeiten). Damit wäre auch ein erster Schritt für eine touristische Erschließung/ Entwicklung der landschaftlich reizvollen und kulturell interessanten Bergregionen gemacht.



Karte 65: Grobschema: Achsenrückgrad mit den Impulsgebern Tbilisi und Kutaisi, Quelle: eigene Darstellung

Eine weitere Ausdifferenzierung und Diskussion dieser raumordnerischen Grundgedanken ist Aufgabe einer speziellen, hier nicht leistbaren Auseinandersetzung.

587 In der Raumordnung bedeutet der Begriff „Passivsanierung“, dass von Seiten der Raumordnung keine aktiven strukturellen Maßnahmen zur Verbesserung der räumlichen Entwicklungsbedingungen in bestimmten Teilaräumen veranlasst werden, da kaum Chancen auf eine positive Trendwende bestehen.

Kapitel 5: ZUSAMMENFASSUNG- ERGEBNISSE UND AUSBLICK

Das Kapitel 5 stellt eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Arbeit dar. Dieser Gesamtzusammenschau liegt eine eigene Systematik zugrunde. Differenziertere Zwischenergebnisse können dem jeweiligen Fazit am Ende der einzelnen Teile zu den Kapiteln entnommen werden.

5.1 Vergangenheitsbewältigung: Ergebnisse und Erkenntnisse des Städtebaus im Sozialismus

Ziele der Planung

Die sowjetische Kommandoplanung bzw. zentralistische Top-down-Planung bestimmte die Entwicklung der Städte und Gemeinden. Voraussetzung dafür war, dass sich (innerörtlicher) Grund und Boden grundsätzlich im Eigentum des Staates befand und sich jeglicher privaten Einflussnahme entzog.

Im Fokus der Raumentwicklung stand eine optimale Verteilung von Produktionsanlagen zur flächigen Erschließung des Landes mit dem Hauptziel, die Volkswirtschaftsleistungen zu steigern. Die Aufgabe der lokalen Ebene bestand darin, diese einheitlichen planwirtschaftlichen Direktiven zu erfüllen. Raumspezifische Besonderheiten, d.h. die subtile Eignung von Städten und Gemeinden für bestimmte städtebauliche Entwicklungen wurden dabei vielfach vernachlässigt oder bezüglich ihrem Entwicklungspotenzial überschätzt. Bei diesen Einheitsstrategien spielten die wirklichen, sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung keine und ökologische Aspekte oft nur eine deklaratorische Rolle.

Daher entstanden in den Städten und Gemeinden überall sehr ähnliche städtebauliche Prozesse und scheinbar gleichwertige gesellschaftliche Lebensformen. In den untersuchten georgischen Städten sind diese Planungsmuster und Zielvorgaben des sozialistischen Städtebaus präsent.

Die gebaute Wirklichkeit blieb aber vor allem in den Klein- und Mittelstädten (z.B. Kutaisi) hinter den Projektplanungen, die aus den Zielwerten abgeleitet wurden, zurück. In den Großstädten – so auch in Tbilisi – geriet die planmäßige Entwicklung außer Kontrolle, indem vor allem die Planungsmaßnahmen durch den Staat nicht, unvollständig oder einseitig – z.B. nur Wohnhochhäuser in den Trabanten ohne Versorgungsinfrastruktur – umgesetzt wurden.

Diese Ergebnisse führen zu der Erkenntnis, dass der staatlich verordnete Städtebau im Sozialismus bei der Erfüllung menschlicher Bedürfnisse grundsätzlich versagt hat. Denn er ließ vor allem keinen Raum für eine soziale Differenzierung, die sich aus der Beachtung unterschiedlicher menschlicher Fähigkeiten und Nachfragestrukturen ergibt.

Die gravierenden Unterschiede zwischen dem Städtebau in der Planwirtschaft und der Marktwirtschaft liegen in der Dimension der Akteure und den Zielsetzungen begründet. In der Marktwirtschaft wirken grundbesitzbedingt private Akteure bei Planungsverfahren und der Planverwirklichung mit. Die Ziele der Planung, die im Sozialismus nur die volkswirtschaftlichen Interessen einer ideologischen Politik beachten, sind in der Marktwirtschaft um die sozialen Aspekte zu erweitern. Damit soziale und ökonomische Interessen im Einklang mit den natürlichen Ressourcen umgesetzt werden, stellt die Beachtung ökologischer Aspekte die 3. Säule für eine nachhaltige Raumentwicklung dar.

Planungsbegriffe

Die Auseinandersetzung und der Vergleich mit Planungsbegriffen hat ergeben, dass in der Sowjetunion sowohl auf der örtlichen als auch überörtlichen Ebene eine Nomenklatur

verwendet wurde, die Gemeinsamkeiten mit Planungsbegriffen aus Deutschland bzw. Westeuropa aufweist. Dies betrifft im allgemeinen Begriffe wie z.B. Regionalplanung, Bebauungsplanung oder mit Einschränkung Flächennutzungsplanung und im speziellen Begriffe wie Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl zur Regelung der horizontalen und vertikalen Dichte. Aber hinter all diesen vermeintlich ähnlichen Begriffen standen ganz unterschiedliche Anforderungen bezüglich methodischer Herleitung, inhaltlicher Definition, Leistungsfähigkeit, Adressaten und Verfahren. Bei einer Beibehaltung und folglich Transformation dieser alten Begriffe in ein neues Planungssystem besteht daher dringend die Aufgabe einer kompletten Anpassung bzw. Neudefinition. Bezog sich z.B. früher die Geschossflächenzahl auf einen ganzen Wohnkomplex (Bruttobauland), der zudem wegen fehlenden Grundstücksgrenzen räumlich nur annähernd abzugrenzen war, so muss sich die Geschossflächenzahl nunmehr auf das einzelne Baugrundstück (Nettobauland) beziehen. Die andere Seite betrifft Begriffe, die dem westeuropäischen Städtebausystem fremd waren. Dazu gehört die General(bebauungs)planung als strategisches und zu Sowjetzeiten gleichzeitig operatives Instrument bei der städtebaulichen Gesamtentwicklung von Städten und Gemeinden. Aufgrund der stark ideologisch durchsetzten Stellung bzw. der einseitigen Zielausrichtung (Erfüllung von staatlichen Sollwerten gemäß Volkswirtschaftsplanung) sowie seines unbedingten Umsetzungsanspruchs sollte die begriffliche „Neuerfindung“ vor einer begrifflichen Anpassung/Neudefinition stehen. In der Hauptstadt Tbilisi, der eine Vorreiterrolle zukommt, sind bislang alle Versuche gescheitert, den Begriff des „Generalplans“ in das System eines marktwirtschaftlich orientierten Städtebaus überzuführen. Wenn man bedenkt, dass dieser gesamtörtliche Plan in der Marktwirtschaft die Aufgabe hat, die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden vorzubereiten bzw. rechtsverbindlich gegenüber Behörden und teilweise allen Grundstückseigentümern zu regeln, dann beschreiben die in den untersuchten Länderbeispielen verwendeten Begriffe, wie Flächennutzungsplan (Deutschland), Bodennutzungsplan (Frankreich) oder Nutzungsplan (Schweiz) diesen Regelungsbereich treffend.

Aufgrund der bisherigen Diskussionen und Entwicklungen in Georgien ist der Begriff des Generalplans durch den Begriff Flächennutzungs- oder Zonenplan vollständig zu ersetzen. Inhalte, Verfahren und Rechtswirkung des Bebauungsplans sind neu zu definieren.

Planungsinstrumente früher

In der ehemaligen Sowjetunion gab es systembedingt keine Baugesetze und folglich keine Unterscheidung in informelle und formelle, d.h. drittverbindliche Planinstrumente. Der Einsatz von obligatorischen städtebaulichen Instrumenten, wie z.B. die Generalplanung wurde in staatlichen Normen, die vom Adressat und der Verbindlichkeit im Grunde den behördlichen Handlungsanweisungen in z.B. Deutschland entsprechen, geregelt. Je nach Einsatzbereich und Maßstabsebene wurden mehr oder weniger Pläne bis zur endgültigen baulichen Projektierung erstellt. Auch zählten (städtebauliche) Wettbewerbe zu beliebten Instrumenten, um konkrete städtebauliche Maßnahmen zu entscheiden und über die weitere Projektierung bis in die Umsetzung zu bringen. Die Erstellung all dieser Pläne ging auf staatliche Anordnung zurück und selbstverständlich wurden die Pläne von den staatlichen Instituten angefertigt. Der Staat war demnach stets Auftraggeber und Auftragnehmer in einer Person. Das Zusammenspiel der Privatwirtschaft mit öffentlichen Organen bei der Erstellung von Planinstrumenten war dem sozialistischen System genauso unbekannt und in der Konsequenz auch entbehrlich, wie die Abgrenzung von gesetzlich geregelten zu freiwilligen bzw. sinnvoll ergänzenden Instrumenten für die urbane Bodennutzung.

Aus diesem Grund tut sich auch das Land Georgien sehr schwer daran, diese neuen Abgrenzungen bei Planungsinstrumenten zu definieren sowie die neuen Rechte und Pflichten zwischen öffentlichen und privaten Auftragsbeziehungen mit Sicherheit auszugestalten.

Verwertbarkeit – Aufgaben heute

Eine generelle und direkte Transformation des sozialistischen Städtebausystems in das heute benötigte (öffentliche) Planungssystem ist nicht möglich. Auch hat die Darlegung über die ehemaligen Planungsbegriffe und Planungsinstrumente gezeigt, dass auch einzelne Elemente nicht ohne Modifikationen übernommen bzw. direkt übertragen werden können.

Die Pluralität beim Besitz von Grund und Boden sowie die freie Entfaltung einer Marktwirtschaft, d.h. die offene Zugänglichkeit für den Handel mit Gütern jeglicher Art mit der Folge von Konkurrenz und somit Auflösung von Monopolstrukturen und fester Preisbindungen, stellen entschieden andere Anforderungen an die Rolle des Staates. Diese Aufgaben des Staates sind in der Marktwirtschaft durch eine soziale Balance zwischen öffentlichen, d.h. allgemeinen und privaten Interessen bestimmt. Beim Städtebau in Georgien, d.h. bei der Festlegung der zulässigen baulichen und sonstigen Nutzung von Grund und Boden durch den Staat, ist eine deutliche Schieflage zugunsten der privaten Wirtschaft eingetreten, indem diese neuen Aufgaben des Staates durch Private übernommen (Vereinnahmung des Staates) und alte Elemente eigeninterpretiert oder mangels neuer Regelungen negiert wurden.

Diese äußerst minimale Verwertbarkeit sowjetischer Elemente beim formellen Städtebau, die sich im Grunde auf ein paar Begriffe oder grundsätzliche Planungsschritte (Bestandsaufnahme, Analyse, Alternativen/Varianten etc.) beschränken, verdeutlichen die Dimension notwendiger Veränderungen.

5.2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen

Land

Der Übergang von der sowjetischen Plan- zur demokratischen Marktwirtschaft war bislang auch für Georgien ein schwieriger Prozess, der bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Wirtschaftliche Schwäche und soziale Probleme sind die Hauptursachen, warum das Land innerhalb der letzten 15 Jahre rund 20 % seiner Bevölkerung verloren hat. Deutliche Signale zur Umkehr dieser Negativentwicklungen sind nicht spürbar zu vernehmen.

Seiner günstigen geostrategischen Lage im Korridorraum zwischen Asien und Europa (u.a. Transitland für Erdöl vom Kaspischen zum Schwarzen Meer) hat Georgien zu verdanken, dass die westliche Welt Interessen an stabilen Strukturen, so auch bei der Raumentwicklung (Städte-, Infrastrukturnetz) hat. Dabei konzentrieren sich jedoch die Investitionen stark auf die Aktivzonen (Schwarzmeerküste, Raum Tbilisi), während in anderen Teilläufen, insbesondere in den schlecht erschlossenen Bergregionen, sich die Probleme verschärfen. Dieser hohe Anteil an topographisch und klimatisch ungünstigen Siedlungsgebieten stellen mittelfristig für die Entwicklung eines Besiedlungssystems mit gleichwertigen Lebensbedingungen kaum überwindbare Determinanten dar. Die extremen Disparitäten erklären die Konzentrationsprozesse.

Die kulturellen und naturräumlichen Potenziale, die das Land für die Funktionen Landwirtschaft/Weinbau, Tourismus (Meer, Berge-Landschaft) eignet, liegen brach bzw. bewegen sich auf einem unzumutbaren Niveau oder drohen durch einen kapitalistischen Städtebau (willkürliche Zersiedlung, Überformung, Zerstörung, aber auch Zerfall alter Stadtstrukturen) stark beeinträchtigt zu werden.

Städte und Gemeinden allgemein

In und um die meisten Städte und Dörfer ist es „still“ geworden. Fabriken stehen leer, staatliche Instandhaltung an notwendiger Infrastruktur (Straßen, Ver-/Entsorgung etc.)

findet aus eigener Kraft nicht statt. Renovierungsmaßnahmen am nunmehr privaten Immobilienbesitz können mangels Kapitel nicht durchgeführt werden.

Investiert wird nur dort, wo es sich lohnt und die meisten Erträge zu erzielen sind. Zentraler Schauplatz privat erstellter Bauprojekte ist die Hauptstadt Tbilisi, gefolgt von der Schwarzmeerküste - hier vor allem Batumi und Poti. Solange in diesen Aktivzonen einerseits Nachfrage besteht und andererseits genügend Entwicklungspotenziale (Industrie-/Militärbrachen, Nachverdichtungsfläche, Außenentwicklungsflächen etc.) zur Verfügung stehen, werden größere Investitionen in anderen Städten ausbleiben.

Selbst in der zweitgrößten und für Westgeorgien ehemals bedeutendsten Stadt Kutaisi (ca. 180.000 EW) ist es nicht gelungen, die desolate sozioökonomische Lage zu ändern und privates Kapital für den Aufbau und die industrielle Reaktivierung der Stadt zu binden. Die städtebaulichen Aktivitäten sind sehr gering.

Die Kleinstadt Signaghi ist von den rezessiven Entwicklungen besonders betroffen. Aber die Lage von Signaghi in einer Wein-/Berglandschaft, ihr historisches Stadtbild sowie die geringe Entfernung zur Hauptstadt bieten die Chance als Naherholungsziel an den Entwicklungen in der Hauptstadt zu partizipieren. Aus eigener Kraft kann diese Chance nicht ergriffen werden.

Stadt Tbilisi

Die Hektik in der Hauptstadt hat in den letzten Jahren sichtbar zugenommen.

Die in den lukrativen Lagen an vielen Ecken aus dem Boden sprießenden Neubauten in Form überdimensionierter, stilfremder und gleichzeitig historisierender Wohn- und Geschäftsgebäuden gehören genauso zum Bild, wie überfüllte Straßen als Folge eines ungenügend gemanagten Verkehrs sowie steigender Motorisierung.

In der Vergangenheit haben fehlende, unvollständige oder unklare Regelungen im Städtebau dazu geführt, dass die funktionale und gestalterische Stadtentwicklung zur alleinigen Sache freischaffender Architekten/Stadtplaner mit den dahinter stehenden Investoren wurde. Es ist deutlich ablesbar, dass jedes neue Gebäude sein eigenes Gesicht hat und bestimmte Gesichtszüge der Stadt verloren gehen. Diese egozentrische Profilierungssucht von Architekten/-innen ist dabei keine berufsspezifische Charaktereigenschaft.

Mentalität

Die Bedeutung der georgischen Mentalität darf für die Erklärung der Geschehnisse im Städtebau nicht unterschätzt werden.

Trotz der außerordentlichen Gastfreundschaft, aus der eine hohe soziale Kompetenz und Verantwortung für die Gemeinschaft abgeleitet werden könnte, sind die Georgier stark ich- bzw. familienbezogen und beobachten und bewerten äußerst kritisch all das, was von anderen Personen gemacht wird. Das sich Einfügen in allgemein gültige Gesellschaftsstrukturen und –werte wurde auch während dem Sozialismus zu unterlaufen versucht.

Aus diesen Charaktereigenschaften resultiert eine Individual-, Besserwisser- und Meckergesellschaft. Daher werden Entscheidungen, die von anderen Personen getroffen werden, kritisiert oder in Frage gestellt. Auch erklärt diese Haltung, warum Gesetze, die z.B. Vorgaben für die Verwendung des Grundeigentums machen, nicht beachtet werden.

Ferner steht die individuelle Persönlichkeitsentwicklung sowie das Zeigen äußerlich erkennbarer Werte im Vordergrund. Die Gesellschaft dient vornehmlich als Korrelation zur Einordnung der eigenen Person bzw. Familie in einen bestimmten Sozialstatus.

Zu den äußeren Werte zählen individuelle und große Häuser oder schicke Wohnungen. Dieser individualisierte Städtebau ist gewollter Ausdruck der heutigen georgischen Mentalität, auf die zumindest die Gewinner beim Systemwechsel stolz sind.

Eine Veränderung der Mentalität, wenn überhaupt vom Volk gewollt und getragen, wäre

ein längerer Prozess, der von den politischen Entscheidungsträgern vorgelebt und bei der Erziehung in den Familien seine Basis finden müsste.

Mittelfristig wird es daher im formellen Städtebau nur gelingen, grundlegende und rahmensexzende Vorschriften durchzusetzen, die auch Spielräume für eine individuelle Ausgestaltung zulassen.

5.3 Grundlagen für den Städtebau heute

Gesetze

Der erste und wichtigste Schritt bei der Dezentralisierung des Staatsaufbaus war zweifelsohne die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung im Oktober 1997 (Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung). Im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern ein relativ später Zeitpunkt.⁵⁸⁸

Auf die Gemeinden kam damit die Aufgabe zu, sich eigenständig u.a. Gedanken und Vorstellungen über die städtebauliche Entwicklung zu machen. Auf der anderen Seite hatte der Staat die Aufgabe, den Gemeinden dafür ein leistungsfähiges Rechtsinstrumentarium zur Verfügung zu stellen.

Bis Mitte 2001 gab es in Georgien überhaupt keine neuen gesetzlichen Regelungen für den formellen Städtebau.

Im Vorgriff zu einem Städtebaugesetz für das ganze Land wurde auf Initiative einzelner Personen aus dem damaligen Bauministerium vom Stadtrat Tbilisi im August 2001 eine Bauordnung beschlossen, die von der inhaltlichen Ausrichtung sich an die deutsche Baunutzungsverordnung anlehnt. Damit sollte eine bauplanungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, um die rege, ausschließlich private Bautätigkeit in der Hauptstadt zu steuern. Voraussetzung zur Instrumentalisierung dieser Verordnung ist die Erstellung sogenannter Zonenplänen in zwei Stufen, in denen die zulässige Nutzung sowie weitere Bauparameter (u.a. Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl) von Grundstücksflächen festzulegen sind. Bis zur Erarbeitung dieser allgemeinen und detaillierten Zonenpläne sollten direkte Regelungen der Baunutzungsverordnung die grundlegende Ordnung bei der Bebauung sichern. Diese Baunutzungsverordnung, die sich in der Praxis nicht durchsetzen konnte, gilt nur für das Gebiet der Hauptstadt, so dass alle anderen Städte und Gemeinden über keine aktuellen bauplanungsrechtlichen Grundlagen verfügen. Baugenehmigungen werden nach individuell angelegten Maßstäben oder unter Bezug auf alte sowjetische Vorschriften (Generalpläne, Baunormen etc.) erteilt.

Es ist der Verdienst der reformwilligen neuen Regierung, dass im Juni 2005 ein Gesetz über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus in Georgien, vom Staatsparlament beschlossen wurde. Dieses Gesetz stellt auch den landesweiten Überbau für die Einordnung von weiteren Gesetzen und Verordnungen – so auch der Baunutzungsverordnung Tbilisi – im Bereich der überörtlichen und lokalen Planung mit Bodenrechtsbezug dar. Nach dem Gesetz sind formelle Raumpläne auf der Ebene des Landes, der Rayonen sowie den Gemeinden aufzustellen. Nach Bedarf können zusätzliche Raumordnungspläne für räumliche Teilbereiche (Regionen, einheitliche Funktionsräume) erarbeitet werden.

Für die Planung auf der Ebene der Gemeinde sind – analog dem System in Deutschland – zwei Stufen vorgesehen. Die erste Stufe umfasst mit dem Instrument des „Generalplans der Flächennutzung“ das gesamte Gemeindegebiet und die zweite Stufe bezieht sich mit dem „Regelungsplan der Bebauung“ auf das Quartier bzw. räumlichen Teilbereich.

588 Z.B. in Polen im Mai 1990, vgl. Walter in Altrock/Günther/Hunig/Peters, S. 213

Insgesamt sind die bisher geschaffenen gesetzlichen Regelungen nach Inhalt und Aufbau eine gute Basis für die Etablierung eines neuen Planungssystems. Der theoretisch festgestellte Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf Harmonisierung, inhaltlichen Präzisierungen und Ergänzungen ist vielmehr aus den anstehenden Praxiserfahrungen abzuleiten. Da vor allem das Gesetz über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus noch ganz jung ist, ist der Praxiseinsatz mit Priorität zu verfolgen.

Die praktischen Erfahrungen werden zeigen, ob es tatsächlich gelingt die Reformen im Städtebau an die Mechanismen der Marktwirtschaft anzupassen oder ob formell geltende Gesetze durch inoffizielles Recht ersetzt wird.

Planungsinstrumente heute

Im Bereich der räumlich konkreten Planung reichen Gesetzesbestände als einzige Steuerungsinstrumente in der Regel nicht aus. Im formellen Städtebau gehören Pläne/ Plandokumente zu den wesentlichen und konkretisierenden Regelinstrumenten.

In ganz Georgien existiert nur für das Zentrum der Hauptstadt Tbilisi ein formelles Städtebaudokument, das auf der Grundlage der neuen Regelungen erstellt wurde. Erst im Juli 2005 wurde dieser rechtsverbindliche Zonenplan für den Zentrumsbereich der Hauptstadt beschlossen.

Einen Zeitpunkt, zu dem für die ganze Stadt ein formelles Plandokument in Form eines Zonen- oder Flächennutzungsplans (nach Gesetz: „Generalplan der Flächennutzung“) vorliegen wird, ist gegenwärtig nicht absehbar. Ebenso steht die Bebauungsplanung (nach Gesetz: „Regelungsplan der Bebauung“) am Anfang.

Alle anderen Gemeinden sind „Planlos“ bzw. besitzen ihre sowjetischen Generalpläne, die meist über 30 Jahre alt und aufgrund der stark veränderten Rahmenbedingungen unbrauchbar sind.

Erste Vorstellungen über eine gesamtörtliche Entwicklung wurden für 6 Modellstädte (Batumi, Korbuleti, Poti, Kutaisi, Gori und Signaghi) erst kürzlich (Abschluss Mitte 2005) erarbeitet. Die weitere Aufgabe besteht darin, aus diesen Ergebnissen bedarfsgespannt formelle Pläne – auch im Einklang mit den Anforderungen an demokratische Planungsverfahren – abzuleiten. In Anbetracht der Unsicherheiten, die u.a. im Umgang mit formellen und informellen Plänen bestehen, keine einfache Aufgabe.

Sonstige Strukturen

Die Wahrnehmung städtebaulicher Aufgaben im System der Marktwirtschaft ist auf ein gutes Zusammenwirken vieler Akteure (staatliche Stellen, Gemeinde, freie Planer, Investoren, NGO's, Bürgerschaft) angewiesen. Ein reibungsloses Zusammenspiel setzt gefestigte Strukturen für Abläufe und Zuständigkeiten voraus.

In Georgien fehlen diese festen Strukturen. Verantwortung, Rechte und Pflichten der jeweiligen Akteure sind ebenso nebulös, wie Rechtsbeziehungen bei der Erteilung von Aufträgen (Auftragnehmer-Auftraggeberverhältnis).

Auch werden bestimmte Zuständigkeiten für Entscheidungen missbraucht, nicht verstanden oder nicht richtig zugeordnet. Freie Architekten und Planer können z.B. nicht verstehen, warum politische Laien im Stadtrat letztendlich über die Fachinhalte eines Zonen- oder Bebauungsplans entscheiden dürfen. Stadträte wiederum verstehen teilweise nicht, warum es in der Zuständigkeit der Verwaltung liegt, über die Erteilung einer Baugenehmigung zu entscheiden und nicht Ihnen (auch) dieses Recht zusteht.

Abhilfe kann hier vor allem durch Schulungs- und Öffentlichkeitsarbeit (Erläuterung des Prinzips der Gewaltenteilung) sowie praktischen Erfahrungen bei der Durchführung von städtebaulichen Planungsverfahren nach demokratischen Mustern (gerechte Abwägung von öffentlichen und privaten Belangen auf der Grundlage von Gesetzen) geschaffen werden.

Diese schwergängigen, oft kontraproduktiv arbeiteten Strukturen sind neben all den fachlichen Problemen und Wissenslücken die Hauptursache, warum sich der Aufbau eines neuen Städtebausystems so schwierig gestaltet.

5.4 Maßstäbe und Erkenntnisse des Städtebaus in der Marktwirtschaft

Etablierung von Vorschriften für den Städtebau

Die Wurzeln eines neuzeitlichen Städtebaus nach marktwirtschaftlichen Prinzipien reichen in Westeuropa bis Ende des 18. Jahrhunderts zurück. Mit der Loslösung von absolutistischen Herrschaftssystemen und dem Beginn der Industrialisierung konnte sich erstmals eine private Unternehmerschicht bilden und das erstarkte Bürgertum sich frei entfalten. Dies führte bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zu einem liberalen Städtebau, der durch ein großes und unkontrolliertes Wachstum der Städte gekennzeichnet war. Die Folgen waren bekanntlich eine drastische Verschlechterung der Wohn-, Arbeits- und Umweltbedingungen in den Städten. Von diesen Missständen waren auch die höheren sozialen Schichten betroffen, so dass die Einsicht wuchs, hier die Aufgaben des Staates zu stärken und für den Städtebau Gesetze und Vorschriften zu lassen.

In Deutschland wurden zunächst Bauordnungen erlassen und in den 80er Jahren des 19. Jahrhundert nahm die systematische Entwicklung eines städtebaulichen Rechtsinstrumentariums, das die bauliche Nutzung von Boden regelte, ihren Anfang.

Zusätzlich bildete sich während den letzten rund 40 Jahren über der städtebaulichen Planung eine Raumordnung zur großräumigen Steuerung der Flächennutzung aus.

Sozioökonomische Rahmenbedingungen und Partizipationen

Die Leitbilder und Planungskonzepte beim Städtebau in der Marktwirtschaft werden in einem erheblichen Maß von gesellschaftlichen Bedürfnissen und Lebensstilen beeinflusst. Im Sozialismus der Sowjetunion wurde die Stimme des Volkes übergegangen und gebaut, was für das System und nicht für die Menschen am besten war.

Der Einfluss einer Gesellschaft wird dabei in dem Maß größer und vielfältiger, in dem sich die wirtschaftlichen Verhältnisse für die gesamte Gesellschaft verbessern. Wenn viele Personen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Gestaltungsfähigkeit mitwirken können, dann steigen nicht nur die Anforderungen an einen Interessensaustausch, sondern es bestehen auch mehr Chancen für einen gerechten Interessensaustausch bei der baulichen und sonstigen Nutzung von Grund und Boden. Die Wahrscheinlichkeit für einen sozial unverträglichen Städtebau, d.h. einen Städtebau mit egoistischen Zügen, die in der Regel auch zu keinem homogenen Gestaltungsbild führen, wird kleiner.

Zur Regelung des Interessensaustauschs bedarf es zwangsläufig der Formulierung von Spielregeln, d.h. von gesellschaftlich getragenen Konventionen.

Vor diesem Hintergrund nimmt die intensive und sorgsame Einbeziehung der Öffentlichkeit bei Planungsverfahren eine wichtige Stellung ein.

Leistungsanforderungen an städtebauliche Regelungen

Bei einer beispielhaften Auseinandersetzung mit dem städtebaulichen Regelungsinstrumentarium in den Ländern Deutschland, Frankreich, Schweiz und Tschechien konnte festgestellt werden, dass trotz Unterschiede im Staatsaufbau kaum Differenzen hinsichtlich den inhaltlichen Regelungen und dem Leistungsspektrum der

eingesetzten Instrumente bestehen. Sowohl auf der Ebene der Gemeinde als auch auf der Ebene eines Quartiers bis hin zum einzelnen Baugrundstück werden formelle, gesetzlich geregelte Plandokumente eingesetzt, die auf die Fragen, **WO**, **WAS** und **WIE** gebaut werden darf mit Bestimmtheit eine Antwort geben. Dabei unterliegt die Frage, **WIE** gebaut werden darf dem größten Ausgestaltungsspielraum. Eine solche Differenzierung erscheint auch im Hinblick auf die Beachtung nationaler und regionaler Eigenarten besonders wichtig.

Diese Kernfragen über die zulässige Bodennutzung stellen folglich bewährte und elementare Bestandteile der formellen städtebaulichen Planung in der Marktwirtschaft dar. Mit dieser Haupterkenntnis liefert die Arbeit einen grundlegenden wissenschaftlichen Mehrwert, der dazu beitragen kann, die Diskussion über Art und Umfang städtebaulicher Regelwerke in allen ehemals sozialistischen Transformationsländern wesentlich zielgenauer führen zu können.

5.5 Standortbestimmung und Ansätze in Georgien

Die Transformation des sozialistischen Städtebausystems in die Strukturen der Marktwirtschaft hat in Georgien sehr einseitig stattgefunden. Der zentralistischen Top-down –Planung und Umsetzung gemäß kommunistischer Planwirtschaft folgte im Städtebau die Herrschaft der privaten Planer und Investoren. Insbesondere unter der Regierung von Schewardnadse (bis Ende 2003) sind die staatlichen Stellen auf allen Ebenen ihren Aufgaben nicht oder nur ungenügend nachgekommen, ein wirksames System zur planerischen Steuerung privater Bauaktivitäten aufzubauen. Die Nichteinmischung des Staates in die Stadtentwicklungspolitik wurde und wird – vergleichbar dem liberalen Städtebau in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Westeuropa - als Logik eines liberalen Marktes angesehen. Kurzfristig angelegte Ad-hoc-Entscheidungen werden der Schaffung von nachhaltig wirkenden Grundregeln bei der zulässigen baulichen und sonstigen Bodennutzung vorgezogen.

Die einzige Regel, der die Bodenmärkte gehorchen, ist die der Standortnachfrage. Die Grundstückseigentümer und Investoren versuchen die Nutzungen dort durchzusetzen, wo sie sich den höchsten Ertrag versprechen.

Bei der neuen Regierung unter Saakaschwili ist auf allen Ebenen eine veränderte Haltung zu spüren, die mit der Verabschiedung des lange überfälligen Gesetzes über die Raumordnung und den Städtebau im Juni 2005 ein sichtbares Zeichen setzte.

Hauptstadt Tbilisi

Die jüngeren, positiven Anstrengungen bei der Reformierung des Städtebausystems sind in der Hauptstadt am deutlichsten zu spüren. Dabei ist zu beachten, dass durch das Hauptstadtgesetz die Stadt im Sog bzw. der Abhängigkeit staatlicher Interessen steht, so dass Tbilisi kein Musterbeispiel bei der Ausübung der kommunalen Planungshoheit darstellt. Dieser politische Sonderstatus in Verbindung mit der administrativen Sonderstellung (Regions- und Rayonsfreie Stadt) stellen ungleich höhere Anforderungen an eine einheitliche Städtebaupolitik, wie in anderen Städten und Gemeinden von Georgien.

Die Hauptstadt ist Brennpunkt der Investitionen und folglich der Bauaktivitäten. Die Baumaßnahmen haben gerade in den letzten fünf Jahren deutlich an Fahrt und Eigendynamik gewonnen. Der Boden- und Immobilienmarkt befindet sich in einer rasanten Entwicklung. In vielen Gebieten haben sich infolge fehlender bzw. in der Praxis nicht respektierter Werte für die Begrenzung der horizontalen und vertikalen Baudichten die Boden-Immobilienpreise innerhalb der letzten 3 Jahre vervielfacht.

Um so wichtiger und dringender stellt sich in der Hauptstadt die Aufgabe, verbindliche Regelwerke für den Städtebau zu schaffen.

Ein erster, ganz wichtiger Schritt war die Verabschiedung eines Zonenplans für das Zentrum im Juli 2005 auf der rechtlichen Grundlage der Baunutzungsverordnung-TBS. Dieser drittverbindliche Plan, der die zulässige Art und das Maß der baulichen Nutzung festsetzt und auch grundsätzlich im Einklang mit dem neuen Raumordnungs- und Städtebaugesetz steht, ist der erste Plan dieser Art in ganz Georgien. Er bildet die Grundlage bei der Erteilung von Baugenehmigungen. Seine inhaltlichen Bestimmungen und räumliche Aussageschärfe legen fest, ob ein Grundstück überhaupt baulich genutzt werden darf und wenn ja, welches Nutzungsspektrum zulässig und welcher städtebauliche Maßstab in der dritten Dimension einzuhalten ist. An seine Grenzen stößt er bei räumlich-gestalterischen Aussagen, die auf einer detaillierteren Planungsebene (Bebauungsplanung) zu lösen sind. Hiermit werden auch die dringenden Aufgaben für die Zukunft vorgegeben. Im Vordergrund steht die Ausdehnung dieses Zonenplans auf das Gebiet der ganzen Stadt. Des weiteren sind Bebauungspläne für die Gebiete aufzustellen, in denen der Zonenplan nicht ausreicht oder die vorhandene Struktur zusammen mit der Baunutzungsverordnung-TBS keine Vorgaben für die künftige baulich-räumliche Ordnung machen kann.

Die Hauptstadt verfügt über rechtsgültige Planungs-/Baugesetze sowie über einen kürzlich beschlossenen Zonenplan. Nun müssen alle, angefangen bei der Politik, weiter über die Verwaltung bis hin zu den freien Planern, Investoren und Bürger die Bereitschaft haben, diese Vorschriften zu beachten und den Sinn ihrer eher langfristig ausgelegten Wirkung begreifen. In Anbetracht der georgischen Mentalität ein Zukunftsentwurf, dem Facetten der Illusion nicht erspart bleiben werden. Denn das Management der Stadtentwicklung auf privatem Grund und Boden hat in der Praxis eigene Spielregeln geschaffen, die von denjenigen, die bislang daran gut partizipiert haben, nicht ohne Gegenstrategie aufgegeben werden.

Städte Kutaisi, Gori und Signagi

Kutaisi

Die Situation in der zweitgrößten Stadt Kutaisi stellt sich eindeutig anders dar als in Tbilisi. Mit dem Niedergang des ehemals stark entwickelten Sekundärsektors nach der Eigenständigkeit verlor die Stadt ihre sozioökonomische Basis. Im Gegensatz zur Hauptstadt, in der der Verlust von Arbeitsplätzen durch privaten Handel und ein Dienstleistungsangebot, das u.a. von den zahlreich agierenden Geberorganisationen nachgefragt wird, teilweise kompensiert werden konnte, bestehen in Kutaisi diese Voraussetzungen nicht. In der Stadt gab es im Jahr 2002 insgesamt 156 leerstehende Fabrik-/Industriebetriebe. Die Nachfrage und folglich die Investitionsbereitschaft ist sehr gering, so dass auch kaum städtebauliche Aktivitäten zu verzeichnen sind.

Erst im Jahr 2001 wurde auf Initiative des damaligen Bauministeriums mit Unterstützung der GTZ im Rahmen des Projektes „Landmanagement“ die städtebauliche Planung in Form von Bestandserhebungen und Analysen wieder aufgenommen. Dabei konnten „alte Strukturen“ genutzt werden und das in Kutaisi sitzende Planungsbüro Khuro als ehemalige Zweigstelle des Planungsinstituts Sakalakschemprojekti (Tbilisi) mit den Arbeiten beauftragt werden. Insofern befindet sich in der Stadt eine gewisse Fachkompetenz, die gegenüber der mächtigen Hauptstadt eine planerische Unabhängigkeit sicher stellt.

Bis Mitte des Jahres 2005 konnte auch mittels einer vom Ministerium im Jahr 2004 ausgeschriebenen Leistung zur Erstellung einer städtebaulichen Dokumentation ein Zonenplan in der Aussageschärfe eines deutschen Flächennutzungsplans erstellt werden. Dieser Zonenplan reicht aufgrund der gegenwärtig sehr geringen Aktivität als Grundlage aus, um die bauliche und sonstige Entwicklung zu regeln. Um diese Aufgabe zu übernehmen, d.h. Festlegung von Bau- und Nichtbauflächen, Bestimmung von Art und Maß der baulichen Nutzung bedarf es weiterer Arbeitsschritte. Dazu zählt eine inhaltliche Präzisierung nach den gesetzlichen Anforderungen der §§ 27 - 29 des georgischen RO-StBauG mit klarer

begrifflicher Herausstellung als formeller Zonenplan. Anschließend sind vollständig die vorgesehenen Verfahrensschritte (u.a. Öffentlichkeitsbeteiligung) durchzuführen.

Neben diesem formellen Mindestinstrumentarium sind in Kutaisi vor allem Instrumente und Strategien einzusetzen, um mehr Nachfrage von außen zu erzeugen. Der Städtebau hat die Aufgabe durch weiche und harte Instrumente die erforderlichen Rahmenbedingungen für mögliche Investoren mit Bodenrechtsbezug zu schaffen.

Gori

Die Mittelstadt Gori, die nur eine Autostunde von Tbilisi entfernt liegt, steht ganz im Schatten der Hauptstadt. Der schlagartige Verlust von Arbeitsplätzen im Bereich der industriellen Produktion und der staatliche Rückzug aus vielen Bereichen der Daseinsvorsorge kennzeichnet in Form der entstandenen Leerständen sowie dem Verfall öffentlicher Infrastruktureinrichtungen die städtebauliche Situation. Auch hier sind keine nennenswerten städtebaulichen Maßnahmen im Gange und mittelfristig auch kaum Bewegungen zu erwarten.

Die Zuständigkeit für die städtebauliche Planung liegt zwar gemäß dem Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung bei der Stadt, aber de facto ist sie nicht in der Lage diese Aufgaben intern zu bewältigen. Denn auf der einen Seite gibt es bei der Stadt keine kompetente Planungsabteilung und in der Stadt auch kein privates Planungsbüro, die in der Lage wären, einen General- bzw. Zonenplan nach neuen gesetzlichen Anforderungen aufzustellen. Auf der anderen Seite ist eine administrative Abhängigkeit zur Rayonsverwaltung unübersehbar. Der Versuch, ab dem Jahr 2002 eigenständig die Aufgabe zur Aufstellung eines neuen Generalplans dem Tbiliser Planungsinstitut Sakalakschemprojekti zu übertragen, ist letztendlich gescheitert. Aufgrund der vom Ministerium in seiner Funktion als oberste Bau- Planungsbehörde ausgeschriebenen Planungsleistungen (Pilotprojekt in sechs Modellstädten) liegen aktuell Entwürfe für einen neuen General-Zonenplan vor. Die Anforderungen an das weitere Procedere sind mit denen in der Stadt Kutaisi vergleichbar. Dabei sollte vor allem wegen begrenzten Kapazitäten und geringem Planungsbedarf trotz Vorbelastungen eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadt und Rayon gesucht werden. Dies könnte auch dazu beitragen das Verhältnis zwischen örtlicher und überörtlicher Raumplanung zu klären und somit eine Raumordnung von der Basis beginnen.

Signaghi

Die Kleinstadt Signaghi in der Weinregion Kachetien nahm mit ihrem historischen Altstadtteil bereits während der Sowjetperiode eine Sonderstellung ein. Aufgrund ihrer topographischen Kuppenlage wuchs die Siedlungsfläche der Stadt nur sehr gering. Der Funktionsschwerpunkt lag gemäß Generalplanung bei der Erholung. Dieses erholungsrelevante Infrastrukturangebot ist nach der Eigenständigkeit weggebrochen und eine Standorteignung für andere funktionale Schwerpunkte bestehen nicht. Aus diesem Grund war und ist die Stadt besonders stark von Einwohnerverlusten betroffen.

Nur wenn es gelingt im Zuge informeller städtebaulicher Überlegungen (private) Akteure, insbesondere aus der Hauptstadt, für den Aufbau einer touristischen Infrastruktur zu gewinnen, können formelle Planungen einen Stellenwert bekommen. In der Zwischenzeit reicht ein aus den Ergebnissen der Pilotstudie selektierter, stark bestandsorientierter Zonenplan aus, um rahmensexzend eine strukturwahrende Stadtentwicklung zu sichern. Die Stadt selbst wird dabei weder von politischer (Stadtrat, Stadtverwaltung), noch fachlicher Seite mittelfristig durch Aufklärung und Schulung in die Lage versetzt werden können, sich dieser Selbstverwaltungsaufgabe selbstbewusst annehmen zu können. Eine Zusammenarbeit mit der Rayon und Unterstützung von außen ist trotz den Nachteilen möglicher illegaler Einflussnahmen kaum zu umgehen. Der Weg zu einer real funktionierenden kommunalen Planungshoheit ist in Signaghi besonders lang und vielleicht ohne Chance das Ziel zu erreichen.

5.6 Ausblick

Abschließend soll ein kleiner Blick in die Zukunft gewagt werden. Dabei konzentrieren sich die Aussagen auf zwei Punkte. Auf der Basis der gegenwärtigen Ausgangslage wird versucht, die vordringlichen, in der Zukunft anstehenden Aufgaben im Städtebau innerhalb des Systems der Raumordnung zu definieren, um für die Wissenschaft und Praxis den Handlungsbedarf zu skizzieren.

Darüber hinaus wird eine Einschätzung über das Niveau, das in Georgien für den Städtebau im System der Marktwirtschaft erreicht werden kann, vorgenommen.

Die Aufarbeitung des Themas hat gezeigt, dass bei der Überführung des sozialistischen in einen marktwirtschaftlichen Städtebau neben der fachlichen Kernmaterie, d.h. Schaffung öffentlich rechtlicher Regelungsinstrumente für die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden, auch ein extrem großes Spektrum indirekter Aufgaben zu lösen ist. Dies liegt an der Komplexität, die mit dem Themenfeld Städtebau verbunden ist. Städtebauliche Aspekte durchziehen, aufgrund ihres umfassenden Auftrags für menschliche Daseinsfunktionen die erforderlichen baulichen und sonstigen Voraussetzungen zu schaffen, alle Fachdisziplinen sowie politische und administrative Strukturen.

Viel mehr als die Schaffung eines gesetzlichen Fundamentes zum Aufbau eines wirksamen Systems der planerischer Steuerung ist sowohl auf der lokalen, d.h. städtebaulichen als auch auf der raumordnerischen Ebene in Georgien bislang nicht erreicht worden. Dieses Fundament ist ganz frisch und für seine Belastbarkeit und Stabilität liegen keine Erfahrungen vor.

Die gängige Praxis der Vergangenheit, d.h. die von oben im Verbund mit dem Privatsektor durchgesetzte Planung und Stadtentwicklung zu durchbrechen, wird nicht einfach werden.

Um sich dem Ziel bei der Entwicklung dezentraler und demokratischer Entscheidungsstrukturen im Städtebau zu nähern, stellt ein wichtiger Schritt die Steigerung und Verfahrensverfestigung bei der Beteiligung der Öffentlichkeit und NGOs dar. Hier besteht enormer Aufklärungs-, Kooperations- und Koordinationsbedarf bei Politikern, Verwaltung, Bürgern und Fachleuten.

Eine andere Seite umfasst die materielle Implementierung der gesetzlichen Vorschriften. Die enorme Aufgabe auf der lokalen Ebene besteht darin, mit Priorität für diejenigen Städte flächendeckend formelle Plandokumente in Form von u.a. Zonenplänen zu erstellen, in denen die meisten Aktivitäten zu verzeichnen sind (Tbilisi, Batumi, Poti). In diesen Regionen besteht zudem verstärkt das Erfordernis die städtebauliche Entwicklung mit den überörtlichen Raumnutzungsansprüchen abzustimmen und folglich mit dem Aufbau einer Raumordnung „von unten“ zu beginnen. In diesem Bereich bzw. unter diesen Vorzeichen liegen in Georgien keine Erkenntnisse vor, so dass hier ein großes Aufgabenspektrum für die Wissenschaft und in der Rückkopplung für die Praxis besteht. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem unmittelbaren Zusammenspiel von örtlichen (lokaler Städtebau) und überörtlichen (Rayonsplanung) Raumnutzungsinteressen (Gegenstromprinzip) gewidmet werden, weil gerade in dieser räumlichen Schnittstelle die wichtigsten und konkretesten Determinanten für die Entwicklung einer Raum-/Siedlungsstruktur festgelegt werden.

Für die Durchführung dieser Aufgaben sind leistungsfähige Verwaltungsstrukturen in den Städten und Rayonen aufzubauen, die einerseits inhaltlich und verfahrenstechnisch die neuen Anforderungen an die Planerstellung bewältigen können.

Ohnehin liegt aus meiner Sicht die größte Aufgabe beim Transformationsprozess darin, das Zusammenspiel der enorm großen Anzahl von privaten und öffentlichen Akteuren, wie dies beim Städtebau in der Demokratie und Marktwirtschaft der Fall ist, zu begreifen und in selbstverständlich funktionierende Abläufe zu bringen.

Ein letzter Punkt betrifft eine Einschätzung über das Entwicklungsniveau, das der formelle Städtebau unter den Bedingungen der Marktwirtschaft in Georgien erreichen kann. Das Maß,

an dem zumindest Orientierung genommen werden kann, wurde durch die eingeblendeten Beispiele aus westeuropäischen Ländern dargelegt. Dabei wird deutlich, dass Gesetze und darauf beruhende räumliche Pläne die wichtigsten verbindlichen Instrumente für die Städte und Gemeinden bei der Steuerung ihrer räumlichen Entwicklung sind. Sie stellen ein geformtes Korsett dar, das nur in aufwendigen, d.h. demokratischen Verfahren geändert werden kann. Ein solches Korsett setzt aber voraus, dass es von der Gesellschaft getragen und respektiert wird.

Obwohl gerade unter den Sowjets ein enger Maßanzug, der von jedem in gleicher Weise zu tragen war, das alltägliche und äußere Leben bestimmte, gehörte es zur georgischen Mentalität diese Kleidung nur zu wichtigen, nach außen sichtbaren Anlässen zu tragen. Die Alltagskleidung war bunter und individueller und dies konnte nach der Unabhängigkeit besonders frei ausgelebt werden.

Daher müssen Gesetze zu der Mentalität der Menschen passen. Denn nach meiner Erfahrung können Gesetze schneller angepasst und verändert werden als sich eine Anpassung der Volkspsyche an Gesetze einstellt.

Aus diesem Grund wird der Städtebau in Georgien trotz teilweise formal unumstößlicher Vorschriften stets Züge der Unregelmäßigkeit, Individualität und Willkür aufweisen. Dies soll keine Absage an die unbedingt notwendige städtebauliche Gesetzgebung sein, jedoch ein Appell gegen den Aufbau übertrieben enger und vermeintlich perfekter Regelwerke. Denn das Gesetz bzw. Instrument ist nur so gut, wie es in der Praxis taugt, egal wie perfekt oder lückenhaft es aus fachlicher Sicht bewertet wird. Ein Beweis liefert die Baunutzungsverordnung von Tbilisi aus dem Jahr 2001, die von der Praxis ignoriert wurde.

Informelle, strategische und dehbare Instrumente treffen die georgische Lebensart besser, gleichwohl mit der Konsequenz von mehr Chaos und Bevorzugung der Evolution der Starken. Das „bisschen“ Chaos und Imponiergehabe gehört zur normalen georgischen Lebensart – warum soll sich dies nicht auch im Städtebau ausdrücken?

Daher sollten wir uns weder anmaßen, noch es für unbedingt erstrebenswert halten, als Zielerfüllungsgrad die uns heimischen und als selbstverständlich verinnerlichten Maßstäbe anzulegen.

Georgien wird seinen Weg selbst finden.

Schlussbemerkung

Abschließend noch eine persönliche Wertung über meine Arbeit im GTZ Projekt „Landmanagement Georgien“, die vorrangig in Form von systematischen und sporadischen Konsultationen mit Fachleuten in Georgien und Deutschland stattfand.

Die meisten Mißverständnisse kamen durch folgende Umstände zustande:

1. Fach- Planungsbegriffe wurden auf beiden Seiten nicht richtig übersetzt und folglich falsch interpretiert.
2. Wichtige Grundlagen, wie z.B. Gesetze, Normen oder Pläne wurden wegen des recht hohen Übersetzungsaufwandes nicht oder nur in unvollständigen Auszügen übersetzt.

Eine vollständige und scharfkantige Information und Kommunikation innerhalb eines solchen Projektes ist jedoch der Schlüssel zum Erfolg. Daher sollte ganz frühzeitig die Durchführung dieser Arbeiten gefordert werden.

Leider ist es uns trotz mehrfacher Anläufe nicht gelungen, eine geeignete Person auf georgischer Seite für die Erstellung eines Fachbuches über Deutsch - Georgische und eventuell Russische Planungsbegriffe zu rekrutieren. Vielleicht kann diese Arbeit, die in einer gekürzten Fassung in die georgische Sprache übersetzt werden soll, für ein solches Vorhaben Mut und Motivation liefern.

QUELLENVERZEICHNIS

A. In deutscher Sprache

Abramovic, E.:

Mathematisches Modell der optimalen Standortverteilung im Generalbebauungsplan einer Stadt. In: Bauakademie der DDR, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, S. 67-81

Altrock, Güntner, Huning, Peters (Hrsg.):

Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung; Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 11, Berlin 2005

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1):

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Landes- und Regionalplanung; Arbeitsmaterial Nr. 226, Hannover 1996

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2):

Planungsbegriffe in Europa – Deutsch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 1997

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (3):

Planungsbegriffe in Europa – Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 1999

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (4):

Europäische Raumordnungspolitik – Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union, Arbeitsmaterial Nr. 233, Hannover 1996

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (5):

Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (6):

Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005 (4. neu überarbeitete Auflage)

Albers, Gerd:

Städtebau – Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1970

Avdotin, L. N.:

Automatisiertes System der städtebaulichen Planung und Projektierung. In: Bauakademie der DDR, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, S. 57-66

Bauakademie der DDR:

Bauforschung - Baupraxis – Generalbebauungsplanung – Mathematische Methoden, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, Berlin 1978

Baugesetzbuch (BauGB), 36. Auflage, Beck-Texte im dtv, München 2004

Baulig, Mania, Mildenberger, Ziegler:

Architekturführer Tbilisi; Kaiserslautern – Saarbrücken 2004

Baunutzungsverordnung – BauNVO (4. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke) in der Fassung vom 23. Januar 1990

Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Saas-Fee – Schweiz (Textteil), Stand September 1997

Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (1):

Modernisierung von Gebäuden Beispiel Nabburg; Städtebauförderung in Bayern Nr. 12, München 1996

Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (2):

Sanierung von Städten und Dörfern – Stadtneuerung und Stadtentwicklung in Ingolstadt; Städtebau und Städtebauförderung in Bayern Nr. 5, München 1991

Benevolo, Leonardo:

Die Geschichte der Stadt. Frankfurt am Main 1991 (6. Auflage), Italienische Ausgabe: Storia della città, Rom-Bari, 1975

Beutel, Martin:

Das Modell vom Prozessablauf der Generalbebauungsplanung als Grundlage für die Anwendung mathematischer Methoden und der elektronischen Datenverarbeitung. In: Bauakademie der DDR, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, S. 13-24

Bobrow, Lew:

Perspektiven der Urbanisierung: Turmstädte, Schachtstädte, Inselstädte?. In: Transparent, Jahrgang 10 (1979), Nr. 3-4, S. 90-92

Böttcher, Wolfgang:

Verfahren zur Ermittlung der räumlichen Umverteilung der Bevölkerung infolge von Wohnungsbamaßnahmen. In: Bauakademie der DDR, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, S. 40-47

Brade (1), Isolde und Grimm Frank-Dieter (Hrsg.):

Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa – Russland, Ukraine, Polen -, Leipzig 1998

Brade (2), Perzik, Piterski:

Die Raum-, Regional- und Städteplanung in der früheren UdSSR. In: Brade, Isolde und Grimm, Frank-Dieter (Hrsg.): Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa – Russland, Ukraine, Polen -, Leipzig 1998

Brade (3), Isolde und Piterski, Dimitri:

Zur Raum- und Regionalplanung in der UdSSR und in Russland. In: STANDORT – Zeitschrift für angewandte Geographie, Heft 04/2002

Bauminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.):

Planung und Erneuern – Bürgerinformation zum Baugesetzbuch; Bonn 1988 (2. Auflage)

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:

Wohnungsprognose 2015, Berichte Band 10, Bonn 2001

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1):

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, Bonn-Bad Godesberg 1993

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (2):
Lokale Agenda 21, Schriftenreihe Forschung, Heft-Nr. 499, Bonn 1996

Chantadse, Springorum, Wohlfarth:

Kommunalrecht von Tbilisi – Erläuterungen und Kommentar des Gesetzes über die Hauptstadt Georgiens Tbilisi, Hrsg.: GTZ, Tbilisi 2003

Christophe, Barbara:

Kultur der Korruption. In: Schröder, Bernd (Hrsg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas, St. Ingbert 2005

Clev, Hans-Günther:

Räumliche Umweltvorsorge in Frankreich und ihre Verknüpfung mit der Raumplanung, Dissertation an der TU Kaiserslautern, Fachbereich Architektur, Raum- und Umweltplanung und Bauingenieurwesen, Kaiserslautern 1999

Curdes, Gerhard:

Stadtstruktur und Stadtgestalt; Stuttgart, Berlin, Köln, 1993

Czerwinski, Manfred und Ziegler, Markus:

Kaiserslautern aus der Luft, Spangenberg 1997 (1. Auflage)

Daunora, Z.-J. und Juškevičius, P.:

Regionalentwicklung im litauischen Städtesystem. In: Altrock, Günther, Huning, Peters (Hrsg.): Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung, Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 11, S. 109-123

Deutsch, Krautter, Menzel, Rödel:

Das Praxishandbuch der Bauleitplanung. Weka-Verlag (lose und aktualisierte Blattsammlung), Stand Sept. 2005

Domhardt, Geyer, Weick:

Zentrale Planelemente von Raumordnungsplänen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 173-201

Duve, Freimut und Tagliavini, Heidi:

Kaukasus – Verteidigung der Zukunft – 24 Autoren auf der Suche nach Frieden, Wien - Bozen 2001 (2. Auflage)

Fickert, Hans-Carl und Fieseler, Herbert:

Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Stuttgart u.a. 1998 (9. Auflage)

Frey, Rene L.:

Infrastruktur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005 (4. neu überarbeitete Auflage, S. 469 – 475

Garbe, Gunnar:

Deutsche Russlandpolitik und das Baltikum: 1990-98, Dissertation an der Christian-Albrechts-Universität Kiel, Kiel 2002

Gauzin-Müller, Dominique:

nachhaltigkeit in architektur und städtebau, Berlin u.a. 2002

Gemeinde Eglisau (Kanton Zürich – Schweiz):

Ausschnitt aus dem Nutzungsplan der Gemeinde Eglisau

Gemeinde Lauterbourg – Scheibenhard (Frankreich):

POS - plan de zonage (nur Planzeichnung), Stand 1988

Glasyrin, Michail W.:

Zur Komplexplanung der sozialökonomischen Entwicklung von Städten in der Sowjetunion.

In: Architektur der DDR, Jahrgang 24 (1995), Nr. 12, S. 709 – 712

Göderitz, Rainer, Hoffmann: Die Gegliederte und Aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957

Goppel, Konrad:

Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 94-113

Goziridse, Roman und Kandelaki, Otar:

Einflussgruppen und Korruption in Georgien. In: Diaspora, Öl und Rosen – Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien, S. 63-81; Hrsg.: Heinrich Böll Stiftung nach der Idee und Konzeption von Walter Kaufmann

Hangarter, Ekkehard:

Grundlagen der Bauleitplanung – Der Bebauungsplan, Düsseldorf 1996 (4. Auflage)

Hansmann, Wilfried:

Baukunst im Barock – Form – Funktion - Sinngehalt, Köln 1978

Hauth, Michael:

Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung – Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Baunachbarrecht, Beck-Rechtsberater im dtv, München 1993 (2. Auflage)

Havlis, Karel (Zlin – Tschechien):

Regulierungsplan für einen Teilbereich der Stadt Zlin – Tschechien, erstellt im Auftrag der Stadt Zlin

Heil, Karolus:

Neue Wohnquartiere am Stadtrand. In: PEHNT, S. 181-200

Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) nach der Idee und Konzeption von Walter Kaufmann:

Diaspora, Öl und Rosen – Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien, Berlin 2004

Hillebrecht, Gerd und Stier, Peter:

Programmlinie zur langfristigen Planung der Entwicklung des Wohnungsbaus im Rahmen der Generalbebauungsplanung. In: Bauakademie der DDR, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, S. 25-39

Holzemer, Planungsbüro Raumplanung (Bottmingen – Schweiz):

Alternativentwurf des Teilzonenplans Kammermatten-Toggessenmatten der Gemeinde Ettingen, Stand 2000

Humpert, Klaus:

Stadterweiterung: Freiburg Rieselfeld – Modell für eine wachsende Stadt, Stuttgart 1997

Jank, Horst Henning:

Georgien – Institutioneller Wandel und wirtschaftliche Entwicklung, Dissertation an der Universität Cottbus, Cottbus 2000

Kallmayer, Regina:

Bauordnung – Generalplanung – Raumordnung – Die Situation in Georgien. Interner Arbeitsbericht im Rahmen des GTZ Projektes „Landmanagement Georgien“, 2003

Anmerkung: Die fachliche Aufgabenstellung für den Arbeitseinsatz in Georgien wurde durch die Autorin Frau Kallmayer vorgegeben

Kaltenbrunner, Robert:

Schwierige Pfade in Richtung Utopia – Städtebauliche Konzepte in der jungen Sowjetunion. In: RaumPlanung (1994), Nr. 67, S. 253-268

Kistenmacher, Hans und Schmitz, Gottfried:

Einführung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 1-4

Klotz, Ludmila:

Reformen im georgischen Bildungssystem; veröffentlicht in der in Georgien in deutscher Sprache erscheinenden Zeitung „Kaukasische Post“, Heft Nr.30, S. 8-10 und S. 33

Köhl, Werner W.:

Anmerkungen zur künftigen Ausgestaltung der Landes- und Regionalplanung – Offene Fragen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 372-385

Königs, Lothar:

Leitbilder für die Dorfentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 73, Dortmund 1995

Korfmacher, Jochen:

Einige Aspekte der städtebaulichen Entwicklungsplanung in der UdSSR. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 14 (1975), Heft Nr. 1, S. 102-120

Kreis, Barbara und Müller, Rita:

Stadtplanung in der Sowjetunion. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 17 (1978), Nr. 2, S. 299-316

Kvastiani, Spolanski, Sternfeldt:

Georgien entdecken, Berlin 2002 (2. überarbeitete Auflage)

Lampugnani, Vittorio Magnago:

Architektur und Städtebau des 20. Jahrhunderts, Stuttgart, 1980

Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) vom 24. November 1998

Landesvermessungsamt Rheinland-Pfalz:

Topographische Karte (TK 25) Nr. 6715, Stand 1995

Landgraf, Birgit und Rudolph, Christine:

Vergleich der städtebaulichen Planungssysteme in Deutschland und der Schweiz; unveröffentlichte Diplomarbeit an der TU Kaiserslautern, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Fachgebiet „Ländliche Ortplanung“, Kaiserslautern 2000

LWN – Ladweinnachrichten:

Anmerkung: Von Herrn Thomas Ladwein (Stadt Saarbrücken) werden alle 2 Monate wichtige Nachrichten aus Georgien zusammengestellt. Diese Informationen basieren auf Artikeln deutschsprachiger und georgischer Zeitungen, insbesondere aus „The Messenger“, Internet Recherchen bei Nachrichtenagenturen sowie Meldungen der Internetseiten www.civil.ge und www.rustavi2.com.

Marana, Inara:

Raumentwicklung und Planung in Lettland und der Region und Stadt Riga. In: Altrock, Güntner, Huning, Peters (Hrsg.): Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung, Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 11, S. 179-195

Melluma, Aija und Peneze, Zanda:

Regionalentwicklung und Raumordnung in Lettland. In: Geographische Rundschau, Jahrgang 51 (1999), Nr. 4, S. 188-192

Michailowitsch-Michailow, Sergei:

Die komplexe künstlerische Gestaltung der Stadt. In: Architektur Berlin (1988), Jahrgang 37, Nr. 8, S. 47-49

Mitscherlich, Alexander:

Die Unwirtlichkeit unserer Städte: Anstiftung zum Unfrieden; Frankfurt am Main 1969

Muth, Iris:

Neues Recht zwischen Tradition und Systemwechsel – Beratung des georgischen Arbeitsrechts in der Praxis; Schriftenreihe des Zentrums für europäische Rechtspolitik (ZERP), Band 43, Baden-Baden 2004 (1. Auflage)

Nischaradse, Georgi:

Wir, die Georgier. In: Duve, Freimut und Tagliavini, Heidi: Kaukasus – Verteidigung der Zukunft – 24 Autoren auf der Suche nach Frieden, S. 131-160

Pehnt, Wolfgang (Hrsg.):

Die Architektur des Expressionismus, Stuttgart 1973

Planteam S AG, Sempach – Station (Schweiz):

Thematischer Teilplan eines Richtplans – Gemeinde Bettingen, erstellt im Auftrag der Gemeinde Bettingen, Stand Nov. 2003

Rabeler, Gerhard:

Wiederaufbau und Expansion westdeutscher Städte 1945-1960 im Spannungsfeld von Reformideen und Wirklichkeit, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 39, Bonn 1990

Reinborn, Dietmar:

Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart 1996

Reis, Reinhart:

Finanzsituation georgischer Kommunen und Kreise und Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen. Interner Arbeitsbericht im Rahmen des GTZ Projektes „Förderung der kommunalen Infrastruktur um den Borjomi-Charagauli-Nationalpark“, ohne Seitenangabe, St. Wendel 2002

Rheinland-Pfalz, Ministerium des Innern und für Sport:

Raumordnungsbericht 2003 – Berichtszeitraum 1998 bis 2003

Rietdorf, Werner:

Altes und Neues in der Architekturlandschaft Georgiens. In: Architektur (Berlin), Jahrgang 37, Nr. 5, S. 2 –32, Berlin 1988

Schmitz, Gottfried:

Entwicklungs- und Ausgangsbedingungen der Landes- und Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 5- 34

Springorum, Ulrich:

Organgesetz Georgiens über die lokale Selbstverwaltung und Verwaltung (Gemeinde- und Kreisordnung), kommentierte und erläuterte Fassung des Gesetzes vom 02. August 2001, Tbilisi 2002

Stadt Brünn, hier Amt des Hauptarchitekten der Stadt Brno, Kounicova 67, 60167 Brno (Hrsg.):

Flächennutzungsplan der Stadt Brünn - Publikation FNP Brno 1994 mit deutscher Kurzfassung

Stadt Frauenfeld (Kanton Thurgau – Schweiz):

Sondernutzungsplan (nur Planzeichnung) für städtischen Teilbereich

Stadt Basel, hier Baudepartement:

Auszug aus Nutzungszonenplan der Stadt Basel

Stadt Kaiserslautern, hier Stadtplanungsamt:

Flächennutzungsplan 1984 der Stadt Kaiserslautern (Planzeichnung)

Stadt Ludwigshafen:

Flächennutzungsplan 1999, Erläuterungsbericht und Plan, Ludwigshafen 2000

Stadt Zlin:

Auszug aus Masterplan der Stadt Zlin (nur Planzeichnung), zur Verfügung gestellt durch Herrn Karel Havlis, Zlin

Stadtsparkasse Kaiserslautern (Hrsg.):

Historische Pläne und Karten – Jahreskalender 1994 Alt-Lauter, Monat Februar

Steinmetzer, Karin:

Der Borjomi-Kharagauli-Nationalpark in Georgien - Implementierung und Perspektiven im regionalen Kontext. In: NATUR UND LANDSCHAFT, 80. Jahrgang (2005), Heft 1, S. 1-7

Stübben, J.:

Der Städtebau. In: Handbuch der Architektur, vierter Teil, 9. Halbband. Gebhard, Leipzig 1924, Darmstadt 1890, Stuttgart 1907; Reprint Braunschweig, Wiesbaden 1980

Thurmann, Clemens:

Zur Analyse und mathematischen Simulation funktionsbedingter Wechselbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Einrichtungen unter Einbeziehung der Wohn- und Arbeitsstätten. In: Bauakademie der DDR, Wissenschaftliche Beiträge Nr. 20, S. 48-56

Usanow, Boris Pedrowitsch:

Zur Realisierung des Generalplans für Leningrad. In: Architektur der DDR, Jahrgang 28 (1979), Nr. 5, S. 276-283

Walter, Mareile:

Probleme der Stadtplanung in Warschau. In: Altrock, Günzner, Huning, Peters (Hrsg.): Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung, Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 11, S. 211-220

Wassmund, Hans:

Georgien in der Ära der Sowjetunion – ein Kapitel politischer Geschichte. In: Schröder, Bernd (Hrsg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas, St. Ingbert 2005

Wollmann, Hellmut (1):

Systemwandel und Städtebau in Mittel- und Osteuropa: Russland – Ukraine – Weißrussland – baltische Länder – Polen - Ungarn – Tschechische Republik – Slowakische Republik, Berlin u.a. 1994

Wollmann, Hellmut (2):

Im Bannkreis der Machtfrage – Entwicklung und Stand der lokalen Selbstverwaltung in Russland. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Jahrgang 32 (1993), Nr. 2, S. 1-23

Ziegler, Karl:

Rechtsinstrumentarien zur Pflege und Erhaltung der Ortskerne. In: Dokumentation „Möglichkeiten und Instrumente der Ortsbildpflege und Ortsbildung in der Dorferneuerung“; 21. Informationsveranstaltung des Landesstages Rheinland-Pfalz, Mainz 2003

Zivilgesetzbuch Georgiens (ZGB) vom Juni 1997; deutsche Fassung herausgegeben mit Unterstützung der GTZ, Tbilisi 2001

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: Dr. M. Mandshgaladze

B. In georgischer und/oder russischer Sprache

Baulig, Mania, Mildenberger, Ziegler:

Architekturführer Tbilisi, Kaiserslautern – Saarbrücken 2004

Baunutzungsverordnung- Tbilisi (BauNVO-TBS) in der Fassung vom August 2001,
Deutsche Übersetzung: Lokales GTZ Büro „Landmanagement Georgien“ (Tbilisi)

Gesetz Georgiens über die Grundlagen der Raumordnung und des Städtebaus, Juni 2005,

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: David Dzindzibadze

Habitat Büro in Tbilisi (aufgelöst):

Anmerkung: Das Habitat Büro wurde bis zu seiner Auflösung im Jahr 2004 von Herrn V. Vardosanidse geleitet. Herr Prof. Vardosanidse ist Dozent an der technischen Universität und bildet u.a. Architekturstudierende im Bereich Soziologie aus.

Die Hauptaufgabe des Büros lag in der Erfassung und Auswertung von statistischen Daten im Bereich des Bau- Wohnungswesens.

Kipiani, Gia:

Stellungnahme zum Zonenplan-Zentrum der Stadt Tbilisi in seiner Funktion als Vertreter des georgischen Architektenbundes (unveröffentlicht), Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: David Dzindzibadze

Planungsbüro Kalakprojekti (Tbilisi):

Generalplan (Planzeichnung) der Stadt Tbilisi aus dem Jahr 1970: SAB

Planungsbüro Khuro (Tamar Mepe Str. 92, Kutaisi):

Generalplan (Vorentwurf zur Planzeichnung) der Stadt Kutaisi von 1975 und Entwurf eines Flächennutzungspans, erstellt im Rahmen eines im Jahr 2004 vom georgischen Wirtschaftsministerium ausgeschriebenen Wettbewerbs als Grundlage für die Erarbeitung eines formellen Zonenplans.

Planungsbüro Geo-Graphic (Tbilisi):

Städtebauliche Dokumentation „Gori“; erstellt im Rahmen eines, im Jahr 2004 vom georgischen Wirtschaftsministerium ausgeschriebenen Wettbewerbs als Grundlage für die Erarbeitung eines formellen Zonenplans.

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: Dato Dzindzibadze

Anmerkung: Geo-Graphic besteht als private Firma seit mehreren Jahren und ist auf die digitale Verarbeitung geographischer Informationen (GIS) spezialisiert. Bis zur Erstellung der städtebaulichen Dokumentation „Gori“ ist das Büro im Bereich der Stadtplanung nicht tätig gewesen.

Planungsbüro Sakkalakshemprojekti (Chavchavadze Prospekt 74, 380062 Tbilisi):

Generalpläne (Planzeichnung) der Städte Gori (1971) und Signagi (1977) und Bestandszonenplan der Stadt Gori (2003)

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: Dato Dzindzibadze

RGS - Regionales Siedlungsschema der Unionsrepublik Georgien:

Anmerkung: Dieses Siedlungsschema wurde gemäß Auftragserteilung durch GOSPLAN vom georgischen Projektierungsinstitut „Sakkalakshemprojekti“ im Jahr 1979 erstellt.

Deutsche Übersetzung aus dem Russischen (Auszüge): Herr David Dzindzibadze

SAB – Stadtplanungsamt Tbilisi:

Historische Stadtpläne und Bilder von Tbilisi, sowjetische und neue digitale Katasterpläne, Luftbilder.

Anmerkung: Die Unterlagen aus dem Archiv des Stadtplanungsamtes der Stadt Tbilisi wurden insbesondere über die Herren Temur Japaridze und Paul Dzindzibadze - beide ehemalige stellv. Chefarchitekten – besorgt und zur Verfügung gestellt.

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen und/oder Russischen: Herr David Dzindzibadze

Sowjetisches Gosgradschdanstroj (staatliches Amt für Zivilbau):

Zu Inhalten, Bearbeitung, Abstimmung und Bestätigung der Schemen und Projekte für Rayonplanung, Planung und Bebauung der Städte, Siedlungen und ländlichen Siedlungen, Moskau 1983

Deutsche Übersetzung aus dem Russischen (Auszüge von Begriffen): David Dzindzibadze

Vardosanisdze, Vladimir:

Neue Verwaltungsreformen im Wohnsektor. Unveröffentlichter Vortrag, gehalten auf dem 2. Deutsch-Georgischen Städtebaukongress im Juli 2004 in Tbilisi,

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: Lokales GTZ Büro „Landmanagement Georgien“ (Tbilisi)

Zurab Nemsade:

Städtebaurecht als Grundlage für die Steuerung der urbanen Entwicklung. Unveröffentlichter Vortrag, gehalten auf dem 2. Deutsch-Georgischen Städtebaukongress im Juli 2004 in Tbilisi,

Deutsche Übersetzung aus dem Georgischen: Lokales GTZ Büro „Landmanagement Georgien“ (Tbilisi)

C. Expertengespräche

Anmerkung: Eine wichtige Quelle waren die mit verschiedenen georgischen Fachleuten in Georgien und Deutschland geführten Gespräche. Aus diesen Gesprächen konnten sowohl alte als auch aktuelle, unveröffentlichte Sachverhalte erfahren und die aus der sowjetischen Literatur recherchierten Aussagen relativiert werden. Die nachfolgenden Gespräche werden hervorgehoben.

Herr Paul Dzindsibadze:

Herr Dzindzibadze ist seit 2003 als freier Architekt und Stadtplaner (Sitz Tbilisi) tätig. Vor 2003 war er zusätzlich stellvertretender Hauptarchitekt bei der Stadt Tbilisi und Leiter der Abteilung für Raumordnung beim ehemaligen Bauministerium.

Herr David Dzindsibadze:

Herr Dzindsibadze hat an der GTU Tbilisi Architektur studiert und studiert seit Ende 2002 im Rahmen eines vom DAAD geförderten Stipendiums an der TU Kaiserslautern Architektur. Aufgrund seiner fachlichen und sprachlichen Fähigkeiten war er stets ein kompetenter Ansprechpartner für notwendige Übersetzungsarbeiten und Führung von Fachgesprächen.

Herr Zurab Bakradze:

Herr Bakradze arbeitet seit über 10 Jahren als Architekt in Deutschland. In der Sowjetphase arbeitete er beim staatlichen Projektierungsinstitut „Kalakprojekti“ (Sitz Tbilisi).

Herr Zurab Nemsadze:

Herr Nemsadze arbeit heute als freier Architekt und seit 2002 als lokale Fachkraft im GTZ Büro „Landmanagement Georgien“ (Tbilisi). Bis zum Jahr 2002 war er stellvertr. Bauminister und Leiter der Abteilung Raumordnung im Bauministerium. In der Sowjetzeit war er im staatlichen Planungsbüro „Sakkalakshemprojekti“ (Sitz Tbilisi) beschäftigt.

Herr David Melkadze:

Herr Melkadse ist seit mehreren Jahren Leiter des privaten Planungsbüros „Khuro“ (Sitz Kutaisi). Unter den Sowjets war dieses Büro eine Zweigstelle (Kutaiai) des staatlichen Projektierungsinstituts „Sakkalakshemprojekti“ (Sitz Tbilisi). Herr Melkadse hat auch aus seiner Tätigkeit als Oberbürgermeister der Stadt Kutaisi politische Erfahrung.

Herr Kakha Potskhishwili:

Herr Potskhishwili arbeitet bei Sakkalakshemprojekti (ehemals staatliches Projektierungsinstitut) und leitet dort die Abteilung für Städtebau und Raumordnung.

D. Fotos - Bilder

Die Bilder wurden - sofern nicht anders angegeben - vom Autor aufgenommen. Die Jahreszahl bei den Bildern gibt den Zeitpunkt der Aufnahme an.

LEBENSLAUF CURRICULUM VITAE

1. Persönliche Daten

Name: Ziegler
Vorname: Karl Ernst
Geburtsdatum: 07. September 1961
Geburtsort: Pirmasens (Land Rheinland-Pfalz)
Familienstand: Verheiratet, zwei Kinder
Staatsangehörigkeit: Deutsch
Anschrift: Parkstrasse 56, 67655 Kaiserslautern

2. Ausbildung

1968 – 1972: Grundschule (Heinrich-Weber Schule in Lemberg)
1972 – 1981: Gymnasium mit Abschluss Abitur
(Staatliches Immanuel – Kant Gymnasium in Pirmasens)
1981 – 1982: Wehrdienst
1983 – 1989: Studium der Raum- und Umweltplanung an der
TU Kaiserslautern mit Abschluss Dipl.-Ing. (01. Dezember 1989)
Ab 01.04.1990: Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Lehrgebiet
„Ländliche Ortsplanung“ an der TU Kaiserslautern
2003: Ernennung zum „Prof. h.c.“ der TU Georgia für besondere Verdienste
und Leistungen im Bereich der städtebaulichen Ausbildung in Georgien

3. Berufliche Tätigkeitsfelder (stichwortartig)

Studentische Ausbildung, u.a. anhand konkreter städtebaulicher und sonstiger,
raumrelevanter Projekte (u.a. auch Tourismus)

Durchführung von verschiedenen Projekten im Bereich der angewandten Drittmittelforschung,
u.a.: Flächennutzungsplanungen, Bebauungsplanungen, Dorfmoderation, Ortsentwicklungs-
und erneuerungsplanung, Tourismusgutachten, städtebauliche Beratungen (Gemeinden,
freie Planer),

Leitung der Hochschulkooperation mit der VUT Brünn – Tschechien, dabei Organisation/
Durchführung von Workshops in Tschechien und Deutschland, Fachaustausche Exkursionen
und Austausch von Studierenden

Leitende Beratungsfunktion bei der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) im
Rahmen des Projektes „Landmanagement Georgien“

Durchführung des von der Volkswagenstiftung Hannover geförderten Projektes
„Verbesserung der Lehr- und Forschungsbedingungen in den Bereichen Architektur,
Stadtplanung und Raumordnung an der TU Georgia – Tbilisi“