

Kathrin Golda-Pongratz

Stadt- und Raumentwicklung Spanien

S. 2343 bis 2350

URN: urn:nbn:de:0156-55992203



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Stadt- und Raumentwicklung Spanien

Gliederung

- 1 Aktueller Kontext
- 2 Historische Entwicklung der räumlichen Planungspolitik
- 3 Politisch-administrativer Staatsaufbau und Rolle der nationalen Raumplanung
- 4 Strategien der Regionalplanung im Rahmen der EU
- 5 Aktuelle Herausforderungen für die Stadtplanung
- 6 Szenarien und Entwicklungstrends für Spanien

Literatur

Spaniens Stadt- und Raumentwicklungstendenzen stehen unter den maßgeblichen Einflüssen einer liberalen staatlichen Bodenpolitik, eines Wirtschafts-, Urbanisierungs- und Baubooms am Ende des 20. Jahrhunderts und den andauernden Auswirkungen der Finanz- und Immobilienkrise seit 2008.

1 Aktueller Kontext

Innerhalb der globalen Verstädterungstendenzen gehört Spanien mit einer Verdoppelung des bebauten Territoriums in den letzten drei Dekaden (vgl. Herreros 2009: 253), bis zum Ausbruch der Finanz- und Immobilienkrise, zu den europäischen Ländern mit den höchsten Urbanisierungsraten (▷ *Urbanisierung*) (vgl. Ministerio de Vivienda 2010: 8). Kommunalen Verwaltungen wurde seit 1998 durch eine Liberalisierung der staatlichen Bodenpolitik (▷ *Bodenmarkt/Bodenpolitik*) eine nahezu unbegrenzte Umwidmung von Agrarland in Bauland ermöglicht. Auf nationaler Ebene wurde in neu geschaffenen Siedlungen (*urbanizaciones*) ein hoher Überschuss an Geschosswohnungsbau produziert, der sich im Zuge der geplatzten Immobilienblase seit 2008 als Leerstand oder unvollendete Bauruinen zu einer großen Herausforderung für die gegenwärtige ▷ *Planung* und ▷ *Wohnungspolitik* entwickelt hat.

2 Historische Entwicklung der räumlichen Planungspolitik

Mit Ildefons Cerdàs „Teoría General de la Urbanización“ von 1867 wurde das *Ensanche* (Erweiterung) als Grundlage für eine bis heute andauernde Praxis und Typologie im spanischen ▷ *Städtebau* gelegt und die Neu-Urbanisierung dem ▷ *Stadtumbau* vorangestellt. Auf den „Plan Cerdà“ für Barcelona (ab 1859), dessen Blockraster präexistente Siedlungskerne mit der historischen Altstadt verknüpfte, folgten die Stadterweiterungen (▷ *Stadterweiterung*) von Madrid (1860), Bilbao (1863), San Sebastián (1864) und Valencia (1884). Cerdàs Verständnis des Städtischen als System und infrastrukturelles Netzwerk (vgl. Neuman 2011: 118), die Kolonisierungen des Ländlichen unter dem Franco-Regime (vgl. de Terán 1982: 154) und die Dezentralisierungspolitik für städtische Agglomerationen (vgl. de Terán 1982: 97; ▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) können als ideologische Fundamente für die Satellitenstadtbildung der letzten Jahrzehnte gedeutet werden.

Aufbauend auf der ersten spanischen Bodenrechtsregelung (▷ *Bodenrecht*) für die *Ensanches* von 1846 (vgl. López de Lucio 1997: 80) ist die geltende Grundlage das Bodengesetz („Ley sobre Régimen de Suelo“). Die im Gesetz von 1956 (vgl. de Terán 1982: 307 ff.) definierten Bodenklassifikationen lauteten: *städtischer Boden (suelo urbano)*, *Boden städtischer Reserve (suelo de reserva urbana)* und *ländlicher Boden (suelo rústico)*; 1975 wurden sie in *urbanisierbarer Boden (suelo urbanizable)* und *nicht urbanisierbarer Boden (suelo no-urbanizable)* umgewandelt. Die Urbanisierbarkeit kann durch einen Bebauungsplan (Plan Parcial) oder ein Urbanisierungsprogramm (Programa de Actuación Urbanística) erreicht werden. Bereits mit der Konstituierung der demokratischen Gemeinden 1979 kam dem Urbanismus eine Schlüsselrolle zu (vgl. de Terán 1982: 584). War unter der Franco-Diktatur (1939 bis 1975) das Land im Rahmen einer zentralistischen Verwaltungsstruktur in Provinzen gegliedert und die Rolle der Region politisch unbedeutend, so blieb der (raum)politische Pluralismus im Zuge der Demokratisierung eine der größten Herausforderungen.

Die Novellierung des nationalen Raumordnungsgesetzes („Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones“) 1998 brachte einen fundamentalen Wandel: Es definiert lediglich nicht urbanisierbaren Boden und überträgt alle Kompetenzen an die autonomen Regionen und deren Gemeinden, die zunehmend als konkurrierende Wachstumsmaschinen (vgl. López/Rodríguez 2011: 14) operieren. Als Planungsinstrumente gelten der nationale Entwicklungsplan („Plan Nacional de Desarrollo“)

als richtungweisendes Dokument, der „Plan Provincial“ auf Provinzebene, der Flächennutzungsplan („Plan General de Ordenación Municipal“ und „Plan Parcial de Ordenación“) auf Gemeindeebene und schließlich das Urbanisierungsprojekt („Proyecto de urbanización“), ohne das keine Veränderung des Bebauungsplans möglich ist.

3 Politisch-administrativer Staatsaufbau und Rolle der nationalen Raumplanung

Spanien ist eine parlamentarische Erbmonarchie, deren Verfassung von 1978 explizit die Autonomie der Regionen garantiert. Der Staat ist in 19 als autonome Gemeinschaften bezeichnete Regionen (17 Comunidades Autónomas und die marokkanischen Exklaven Ceuta und Melilla) gegliedert, die wiederum aus 50 Provinzen und 8.000 Gemeinden bestehen (vgl. Etinger de Arujo Junior 2013: 885). Generell wird durch den nationalen Entwicklungsplan und die territorialen Koordinations- bzw. Flächennutzungspläne die grobe Richtung für die Raumentwicklung vorgegeben, Bebauungspläne und spezielle Programme städtebaulicher Entwicklung leiten sich daraus ab. Staatliche Infrastrukturmaßnahmen liefern den Rahmen für die Entwicklungen in den Regionen (▷ *Region*), autonomen Regionen und Metropolregionen (▷ *Metropolregion*) und betten sie in einen europäischen Rahmen ein. Mit staatlichen und EU-Fördergeldern wurden die Flughäfen und das in Europa ausgedehnteste Straßen-, Autobahn- und Hochgeschwindigkeitsbahnnetz (AVE) ausgebaut (vgl. Gobierno de España 2015).

Regionale Disparitäten (▷ *Disparitäten, räumliche*), etwa in Regionen im Norden des Landes mit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten (vgl. Revilla Diez 2003: 5), konnten dadurch nicht nachhaltig ausgeglichen werden, während spekulative Entwicklungen, etwa entlang der Schnellbahntrasse, gefördert wurden. Dies trifft auch für die Wasserinfrastrukturen im Rahmen des nationalen Wasserplans zu. Zugunsten der wachstums- und tourismusreichen Regionen und unter Inkaufnahme ökologischer Probleme wurden Projekte wie die Umleitung des Ebro („Trasvase del Ebro“) vom Kongress gebilligt – eine politische Entscheidung, die inzwischen zu einem offenen Konflikt zwischen der Zentralregierung und Katalonien geführt hat.

4 Strategien der Regionalplanung im Rahmen der EU

Mit dem Beitritt Spaniens zur EU (▷ *Europäische Union*) waren zwischen 1986 und 2004 Fördergelder von bis zu 1 % des Bruttoinlandsprodukts ausgehandelt worden. Darüber hinaus lockten der EU-Beitritt und die damit einhergehende Liberalisierung der Produktionsstrukturen europäisches Kapital ins Land. Schlüsselpositionen in Spaniens Produktionsstrukturen wurden von multinationalen Unternehmen besetzt, die zahlreiche Betriebe aufkauften (vgl. López/Rodríguez 2011: 8). Eine hochspekulative Restrukturierungspolitik unter Beteiligung sowohl nationaler als auch internationaler Investoren förderte die wettbewerbsorientierte Positionierung und Stärkung ausgewählter Regionen und Metropolen im europäischen Kontext. Während eine sektoral spezialisierte Produktion und ausländische Direktinvestitionen sich räumlich vor allem in Madrid und Katalonien konzentrieren (vgl. Revilla Diez 2003: 9), nehmen regionale Disparitäten seit den

Stadt- und Raumentwicklung Spanien

1990er Jahren sogar weiter zu. Die Wachstumsraten in unterentwickelten Regionen wie Asturien, Galizien, Andalusien, Kastilien-Leon und Kastilien-La Mancha sind unterdurchschnittlich (vgl. Revilla Diez 2003: 4 f.) – eine Tendenz, die durch die Finanzkrise seit 2008 noch verstärkt wurde und Abwanderungstendenzen förderte.

Katalonien und das Baskenland nehmen auch wegen ihrer Unabhängigkeitsbestrebungen eine Sonderrolle ein und setzen auf eine territoriale Europäisierung (vgl. Rullán 1999: 9). Projekte wie die Ausstellung „Hypercatalunya“ oder die Initiative „Eurociudad Vasca“ stehen beispielhaft für diese Positionierungsexperimente. In der Region Valencia entstanden mit der 1992 eingeführten Rolle der Administration als legal eingesetzter Urbanisierungsagent (*agente urbanizador*) architektonische Vorzeige- und Großprojekte: Die umstrittene „Stadt der Künste und der Wissenschaften“, der niemals in Betrieb genommene Flughafen von Castellón und die inzwischen von einem chinesischen Investor ins Visier genommene Investitionsruine des Touristen-Resorts „Marina d’Or Golf“ (vgl. Schulz-Dornburg 2012) sind zu Symbolen eines gewinnorientierten Spekulationsurbanismus geworden.

Ungeachtet des seit 1969 geltenden Küstengesetzes („Ley de Costas“), das die Küstenlinie Spaniens als öffentlichen Raum (▷ *Öffentlicher Raum*) definiert, vollzog sich vor allem dort infolge des Tourismus-Booms der 1980er Jahre eine exzessive Urbanisierung der Landschaft. In den Regionen Valencia und Murcia wurden Gated Communities mit Golfplätzen in ökologischen Schutzzonen platziert, die Folgen sind Wasserversorgungsprobleme, ein massiver Freiflächenverlust und der Verlust des ökologischen Gleichgewichts (vgl. Golda-Pongratz 2012: 221).

5 Aktuelle Herausforderungen für die Stadtplanung

Das spanische Wirtschaftswachstum hat eine Logik der räumlichen Dispersion entwickelt, die auch als Regulierungsmechanismus für die steigenden Wohnungspreise gedeutet werden kann (vgl. López de Lucio 1997: 88) und zu einer bis dato ungekannten ▷ *Suburbanisierung* geführt hat. Für Madrids groß angelegte Stadterweiterungsprogramme (Programas de Actuación Urbanística) wurde seit Mitte der 1990er Jahre überwiegend ländlicher Raum in neue Satellitenstädte mit einer niedrigen Durchschnittsdichte von 30 Einwohnern pro Hektar (vgl. Palomero Ferrer 2009:4) in monofunktionaler Wohnbebauung umgewandelt. Das überdimensionierte Vorzeigeprojekt „Sanchinarro“ mit internationaler Architektur oder das vom Stillstand geprägte „Vallecas“ sind weit davon entfernt, lebendige Stadtviertel zu werden (s. Abb. 1).

Im Innovations-Distrikt 22@ und im Rahmen eines großräumigen Stadtumbaus im Osten Barcelonas werden Funktionsmischungen angestrebt, die in der Praxis nicht mit den Interessen der Promotoren zu vereinbaren sind. Als ▷ *Strategische Planung* ohne bindende Wirkung betont der Entwicklungsplan „Barcelona Visió 2020“ (vgl. Ajuntament de Barcelona 2010) Innovations- und Exzellenzförderung sowie ökonomisches und technologisches Wachstum, gibt jedoch auf Fragen der Wohnungspolitik und des sozialen Städtebaus kaum Antworten (vgl. Golda-Pongratz 2012: 223). Eine katalanische Gesetzesinitiative für innere Reparaturen in benachteiligten und von ▷ *Migration* geprägten Stadtteilen („Llei de Barris“) von 2004 wurde trotz der Finanzkrise wirksam und gab bis 2010 in Barcelona und kleinen Städten im Umland positive Impulse zur Aufwertung öffentlicher Räume und zur Schaffung von Integrationsräumen (vgl. Golda-Pongratz 2015) (s. Abb.

2). Durch Stadterneuerungsmaßnahmen (Planes Especiales de Reforma Interior – PERI; ▷ *Stadterneuerung*) in den Zentren der spanischen Metropolen und im Zuge eines allgemeinen Rezentralisierungstrends (vgl. Siedentop 2008: 200) in den 1990er Jahren nehmen Gentrifizierungs- und Verdrängungstendenzen (▷ *Gentrifizierung*) allerdings zu. Die Fokussierung auf Tourismus und Events als Motoren der ▷ *Stadtentwicklung* führt zur Kommerzialisierung der Städte und zum Verlust ihres Anspruchs an Kompaktheit und lebenswerte ▷ *Dichte*.

Abbildung 1: Unvollendete Siedlungsstrukturen des Urbanisierungsprogramms „Vallecas-Valdecarros“ südöstlich von Madrid



Quelle: Eigene Fotografie 2012

Abbildung 2: Stadtreparatur im Rahmen des „Llei de Barris“ ermöglichte die Schaffung integrativer öffentlicher Räume wie im migrationsgeprägten Stadtteil Sant Pere-Santa Caterina in Barcelona



Quelle: Eigene Fotografie 2015

6 Szenarien und Entwicklungstrends für Spanien

„Immobilienkadaver“ (Basurama 2014; Cadáveres Inmobiliarios 2015), Flächenleerstand nach spekulativem Abriss in den Metropolen Barcelona und Madrid und das tägliche Bekanntwerden urbanistischer Skandale im Zusammenhang mit Korruptionsvorwürfen sind die Szenarien der Gegenwart. „Vom Verbrauch unberührter Flächen zur Erneuerung der existenten Stadt“ (Ministerio de Vivienda 2009: 124) titulierte das seit 2010 ins Infrastrukturministerium integrierte Wohnungsbauministerium einen Bericht zum spanischen Städtebau und weist damit in eine positive Richtung. Blickt man allerdings auf die Dynamiken, zunächst der Hypothekenvergabe und in der Folge der gegen EU-Recht verstoßenden Zwangsräumungen von Wohnungen nach Zahlungsunfähigkeit (vgl. Human Rights Watch 2014), wird deutlich, dass der Staat die dringend gebotenen Steuerungselemente nicht hinreichend formuliert und durchsetzt.

Die Jahrzehnte andauernde Wirkungslosigkeit des Küstengesetzes („Ley de Costas“) und ein Blick auf die aktuell als Bauland ausgegebenen Flächen im „Sistema de Información Urbana“ (vgl. Ministerio de Fomento 2012) lassen auf der einen Seite vermuten, dass der nicht nachhaltige Flächenverbrauch sich fortsetzt, sobald die aktuelle „Ziegelkrise“ („Crisis del Ladrillo“) überwunden

ist (vgl. Golda-Pongratz 2012: 224). Auf der anderen Seite erscheint das Festhalten an Generalplänen für einzelne Munizipien vor allem in den großen städtischen Agglomerationen als überholt. Verdichtung, Rückbau, Regeneration von Flächen, neue Funktionsmischungen und Antworten auf den immensen Leerstand müssen jenseits der bestehenden Zonierung möglich sein, jedoch weniger als Pro-forma-Ziel und als Motor für das Bauwesen, sondern vielmehr im Hinblick auf einen sozial und funktional integrativen Strukturwandel.

Literatur

- Ajuntament de Barcelona (ed.) (2010): Barcelona Visió 2020. Barcelona.
- Basurama (ed.) (2014): Hacia una base de datos pública de cadáveres inmobiliarios. <http://basurama.org/novedad/hacia-una-base-de-datos-publica-de-cadaveres-inmobiliarios> (10.11.2014).
- Cadáveres Inmobiliarios (ed.) (2015): Cadáveres Inmobiliarios. Base de Datos Post-burbuja. <http://cadaveresinmobiliarios.org/> (27.02.2016).
- de Terán, F. (1982): Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900–1980). Madrid.
- Etinger de Araujo Junior, M. (2013): Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado Autonómico Español y en el Federalismo Brasileño. The urban development jurisdiction and the metropolitan planning at the Spanish Autonomous State and at the Brazilian Federalism. In: Boletín Mexicano de Derecho Comparado XLVI (138), 879-907.
- Gobierno de España (ed.) (2015): Infraestructuras y transportes. <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/infraestructuras/Paginas/index.aspx> (25.02.2016).
- Golda-Pongratz, K. (2012): Formen der Mixicidad und Segregation in Spanien. In: Harlander, T.; Kuhn, G. (Hrsg.): Soziale Mischung in der Stadt. Stuttgart, 220-225.
- Golda-Pongratz, K. (2015): Qui Som – Wer sind wir? Interkulturalität im Zentrum von Barcelona. In: Der Architekt (2), 36-39.
- Herreros, J. (2009): De la periferia al centro. La ciudad en tiempos de crisis. In: Alfaya, L.; Muñiz, P. (ed.): La ciudad, de nuevo global. Santiago de Compostela, 252-256.
- Human Rights Watch (ed.) (2014): Shattered dreams. Impact of Spain's housing crisis on vulnerable groups. <http://www.hrw.org/node/125667> (15.11.2014).
- López de Lucio, R. (1997): Planeamiento urbanístico, mercado de suelo y políticas de suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España. In: Urban (1), 78-91.
- López, I.; Rodríguez, E. (2011): The Spanish model. In: New Left Review (69), 5-28.
- Ministerio de Fomento (ed.) (2012): Sistema de información urbana. http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SIU/ (12.11.2014).
- Ministerio de Vivienda (ed.) (2009): Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes. Madrid.

Stadt- und Raumentwicklung Spanien

- Ministerio de Vivienda (ed.) (2010): Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España. Madrid.
- Neuman, M. (2011): Centenary paper. Ildefons Cerdà and the future of spatial planning. The network urbanism of a city planning pioneer. In: *Town Planning Review* 82 (2), 117-143.
- Palomero Ferrer, J. (2009): Public space and urban vitality in the PAU of Madrid. Arbeitspapier zum Kongress City Futures. Madrid.
- Revilla Diez, J. (2003): Regionale Disparitäten in Spanien. Eine Bilanz nach 15 Jahren europäischer Integration. In: *Geographische Rundschau* 55 (5), 4-11.
- Rullán, O. (1999): La nueva ley del suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. In: *Investigaciones Geográficas* (22), 5-21.
- Schulz-Dornburg, J. (2012): Ruinas modernas: Una topografía de lucro. Barcelona.
- Siedentop, S. (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *IzR – Informationen zur Raumentwicklung* 3/4.2008, 193-210.

Weiterführende Literatur

- Cerdà, I. (1867): *Teoría general de urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid.
- Cuadrado-Roura, J. R. (ed.) (2010): *Regional policy, economic growth and convergence: Lessons from the Spanish case*. Berlin/Heidelberg.
- de Solà-Morales, M. (2008): *Ten lessons on Barcelona*. Barcelona.
- European Commission (ed.) (1999): *The EU compendium of spatial planning systems and policies – Spain*. Luxemburg.
- Golda-Pongratz, K. (2014): *Landscapes of pressure*. Barcelona.
- Stöver, P. (2012): *Demokratisierung und Dezentralisierung. Staatsorganisationsreformen im Kontext von Regime- und Regierungswechseln in Spanien, Polen und Großbritannien*. Wiesbaden.
- Wehrhahn, R. (2003): Postmetropolis in Spanien? Neue Entwicklungen in Madrid und Barcelona. In: *Geographische Rundschau* 55 (5), 22-28.

Bearbeitungsstand: 09/2017