

Teilräumliche Planung

Der Stand der Stadtteilplanung
in der Bundesrepublik

Hrsg.: Die kooperierenden Lehrstühle für Planung
an der RWTH Aachen

Deutscher Gemeindeverlag
Verlag W. Kohlhammer

Teilräumliche Planung

Der Stand der Stadtteilplanung
in der Bundesrepublik



Schriftenreihe
Politik und Planung

Band 11

Teilräumliche Planung

Der Stand der Stadtteilplanung
in der Bundesrepublik

Hrsg.: Lehrstuhl für Planungstheorie,
Lehrstuhl für Städtebau und Landesplanung,
RWTH Aachen

Deutscher Gemeindeverlag
Verlag W. Kohlhammer

ISBN 3 555 00435 2

1980

Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer GmbH
Köln, Stuttgart, Berlin, Bremen, Hamburg, Hannover, Kiel,
Mainz, München, Wiesbaden

Verlagsort: Köln

Typoskript: Schreibbüro Forsch GmbH

Redaktion: Renate Oehmichen

Gesamtherstellung: Druckerei List, Aachen

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten — Alle Rechte vorbehalten

Recht zur fotomechanischen Wiedergabe nur mit Genehmigung des Herausgebers

Buch-Nr.: G 0/130

Das Copyright liegt beim Herausgeber

Bestellungen an den Verlag

Anfragen sind zu richten an den Lehrstuhl für Städtebau und
Landesplanung, 5100 Aachen, Schinkelstraße 1

INHALT

Vorwort

TEIL A

Stadtteilplanung: Entwicklung und Anforderungen 1
 Prof. G. Curdes, RWTH Aachen

Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz? 16
 Prof. G. Curdes, RWTH Aachen

Stadtteilentwicklungsplanung 28
 Beigeordneter Dr. Göb, Köln

TEIL B

Vergleichende Untersuchung von 24 teilräumlichen Plänen 41

Prof. G. Curdes
 unter Mitwirkung von cand.arch. Piegsa, Bermbach,
 Dieffenhard, Jonas, Schneller, Schmitz, Tratt und
 Walter

System, Methode, Inhalt und Bindungswirkung teil-
 räumlicher Entwicklungspläne:

Beispiele aus Städten mit über 1 Mio Einwohnern

1. Stand der Stadtteilentwicklungsplanung in Berlin-W
 Bereichsentwicklungsplanung 75
 Baudirektor Eggeling, Berlin

2. Stadtteilplanung in Hamburg
 Stadtteilentwicklungsplanung Ottensen 97
 Baudirektor Busse, Hamburg

3. Stadtteilplanung in München
 Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung Haidhausen 113
 Bauoberrat Distler, München

Diskussion 136

Beispiele aus Städten mit zwischen 500 000 und
1 Mio Einwohnern

- | | |
|--|-----|
| 1. Rahmenplanung in Köln
Rahmenplanung Ehrenfeld
Dr. Küpper, Köln | 139 |
| 2. Stadtteilentwicklungsplanung in Frankfurt
Stadtteilentwicklungsplanung Westend II/Nordend I
Dipl. Ing. Zimmer, Frankfurt/Main | 151 |
| 3. Stadtteilplanung in Düsseldorf
Bezirksrahmenplan für den Stadtbezirk Unterbilk
Baudirektor Schmidt, Düsseldorf | 170 |
| 4. Stadtteilkonzepte in Bremen
Stadtteilkonzepte für Blumenthal und Neustadt
Bau. Ass. Kotthoff, Bremen | 175 |
| Diskussion | 187 |

Beispiele aus Städten mit zwischen 100 000 und
500 000 Einwohnern

- | | |
|---|-----|
| 1. Stadtteilplanung in Mannheim
Rahmenpläne für die Innenstadt und für den Stadt-
teil Filsbach
Dipl. Ing. Bechtel, Mannheim | 191 |
| Diskussion | 201 |
| 2. Rahmenplanung für Bonn
Rahmenplanungen für die Innere Nordstadt und Kessenich
Beigeordneter Nieke, Bonn | 202 |
| Diskussion | 221 |
| Folgerungen für das Instrument der teilräumlichen
Entwicklungsplanung:
Zusammenfassende Semindiskussion | 223 |

Vorwort

In den letzten Jahren hat sich ohne nennenswerte fachliche Diskussion in den meisten größeren Städten ein neues Instrument der Planung entwickelt: Der teilräumliche Entwicklungsplan (auch Stadtteilentwicklungsplan, Stadtteilplan, städtebaulicher Rahmenplan). Vor allem für die Koordination der zahlreichen Maßnahmen einer "inneren" Entwicklungspolitik wie z.B. Sanierung, Modernisierung, Bestandserhaltung, Gestaltsicherung, Bebauungspläne, Maßnahmen der Verkehrsberuhigung sowie für eine gründlichere Zieldiskussion mit Rat und Öffentlichkeit scheint sich ein auf Teilräume orientiertes Instrument der Ziel- und Handlungsplanung durchzusetzen.

Ein Vergleich der bisher bekannten teilräumlichen Pläne zeigt ein heterogenes Bild. Neben Entwicklungsstudien ohne jeden Handlungsbezug stehen Pläne mit umfassenden Ziel- und Maßnahmenbündeln für Makro- und Mikroprobleme. Neben verwaltungsinternen Konzepten stehen solche, bei denen umfangreiche öffentliche Diskussionen und eine Zielbildung im "Gegenstromverfahren" stattgefunden haben. Zum Teil werden Stadtteilpläne als Unikate, zum Teil als flächendeckende Systeme erstellt. Die Zahl der Einwohner schwankt zwischen 80.000 und 5.000, die Abgrenzungen können statistischen oder funktionalen Kriterien folgen. Offen ist, ob teilräumliche Pläne eher ein Instrument der inneren, oder der äußeren, oder der inneren und äußeren Ziel-Mittel-Koordination darstellen, ob sie eher einer Mode oder einer sachgesetzlichen und politischen Notwendigkeit folgen, ob bei sehr großen Städten sich andere Formen und Inhalte als bei kleinen herausbilden.

Diesen Fragen nachzugehen, ist das Ziel eines von der DFG geförderten Forschungsvorhabens über den Stand der teilräumlichen Planung in der Bundesrepublik. Dieser Band ist ein erster Beitrag zur Klärung dieser Frage, die in dem genannten Projekt fundierter beantwortet werden soll. Er gliedert sich in zwei Teile: In Teil A werden Fragen der Entwicklung und Anforderungen an die teilräumliche Planung behandelt, in Teil B sind Referate und Diskussionsbeiträge zusammengefaßt, die auf einem Seminar für in der Praxis stehende Stadtplaner im Juni 1979 am Institut für Städtebau und Landesplanung in Aachen gehalten wurden. Das Seminar sollte einen Beitrag zur Klärung des gegenwärtigen Entwicklungsstandes der teilräumlichen Planung und zur schnelleren Umsetzung von Planungs- und Handlungswissen zwischen den Gemeinden leisten. Der Schwerpunkt der Beiträge liegt

- a) auf der Darstellung des Rahmens der teilräumlichen Planung,
- b) auf der Darstellung eines beispielhaften Planes und
- c) auf der Einschätzung der weiteren Entwicklung dieses Instrumentes.

Im Mittelpunkt stand also der "Plan" als Instrument und nicht die "Planung" und dies aus gutem Grund: Ausgehend von der These, daß ein wesentlicher Beitrag teilräumlicher Planung in der Vorklärung der Ziele und Maßnahmen für größere Stadtbereiche liegt, erhält der "Plan" als Mittel zur inneren Abstimmung in der Verwaltung und zur äußeren Abstimmung mit dem Rat und der Öffentlichkeit eine (wie das Seminar ergab, durchaus nicht problemlose) Schlüsselfunktion:

- Er löst endlich (wie von Politikern und Bürgern oft gefordert) die zu klärenden Fragen aus der punktuellen Enge des Bebauungsplanes und einzelner fachlicher Pläne und Maßnahmenkonzepte;
- er führt zu einer Zieldiskussion zu einem Zeitpunkt, wo zumindest noch eine gewisse Offenheit zu erwarten ist.
- Umgekehrt gibt er der Verwaltung und dem Rat Gelegenheit, anstehende aktuelle Entscheidungen mit abzuklären.

Als Mittel der Konsensbildung hat daher der "Plan" als Dokument der Problem- und Lösungsvorstellungen zu einem bestimmten Zeitpunkt des Prozesses seine Bedeutung. Der Plan erfüllt im Rahmen einer solchen Diskussion aber auch eine weitere wichtige Funktion: Er macht auch für die nicht "vor Ort" Beteiligten den Gegenstand nachvollziehbar. Gemessen an den dargelegten Intentionen und Problemen läßt sich dann das, was sich als Planung nun wesentlich weniger sichtbar in der Verwaltung vollzieht, deutlicher vermitteln. Von daher lag der Schwerpunkt des Seminars und auch dieser Veröffentlichung in der Klärung der Frage, welche Rolle ein teilräumlicher Plan innerhalb des Planungsvorganges gegenwärtig spielt und spielen könnte. Ich habe den Eindruck, daß die in diesem Band zusammengefaßten Beiträge hierzu eine Klärung bringen.

Zum Schluß möchte ich allen Referenten und Teilnehmern danken. Besonders danken möchte ich meiner Mitarbeiterin, Frau Dipl.-Ing. Oehmichen und Herrn cand. arch. Piegsa sowie den Studenten Bermbach, Dieffenhard, Jonas, Schneller, Schmitz, Tratt und Walter, die sich mit großem Elan an der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Seminars beteiligt haben.

Der Dank geht auch an den Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein Westfalen, der Seminar und Publikation durch seine Förderung ermöglicht hat.

Aachen, im Februar 1980

Prof. G. Curdes

T E I L A

STADTEILPLANUNG: ENTWICKLUNG UND ANFORDERUNGEN (1)

Gerhard Curdes

1. Entwicklung der räumlichen Stadtgliederung

Das Thema der sinnvollen Gliederung von Städten und damit die Frage nach der geeigneten Methode der Entwicklungsbeeinflussung von Gesamtstadt und Stadtteilen, die Frage der sozio-kulturellen, funktionalen und städtebaulichen Ausdifferenzierung der Stadtgebiete existiert als allgemeines Problem etwa über 100 Jahre: seit dem Zeitpunkt, an dem das Stadtwachstum auch bei den mittleren Städten eine gegliederte Stadtstruktur hervorgebracht hat.

Zunächst wurden Stadterweiterungen noch im Sinne einer kontinuierlichen Fortsetzung des mittelalterlichen Stadtraumes gedacht und geplant, wenn auch in einer der jeweiligen Zeitströmung entsprechenden Formengrammatik: So nimmt die Kölner Stadterweiterung von Henrici/Stübben (1880) die Außenform der mittelalterlichen Stadtbegrenzung auf und paßt sich dieser, lediglich durch Straßen- und schmale Grünzüge unterbrochen, vollständig an, entwickelt aber in der Bildung von Straßen und Platzräumen und in der Übernahme des geometrischen Prinzips eine eigenständige Charakteristik. Ähnlich auch die Erweiterungskonzepte für Wien und zahlreiche andere Städte. Aber nur wenige Jahre später entstehen Konzepte für deutlicher untergliederte Städte. Ein Anstoß dazu kam durch die Schwierigkeit, die durch die Erweiterung inzwischen erreichten Dorfstrukturen im Umland in das geometrische Prinzip einzubeziehen, ein weiterer durch die Sensibilisierung für die Gestaltungschancen vorgefundener Situationen (ein Bewußtsein, das wesentlich auf Camillo Sittes Buch "Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen" 1889 zurückgeht). Nicht ohne Einfluß dürften schließlich die zunehmenden Entfernungen zum Stadtkern und die Entwicklung des Transportwesens auch schon in dieser Periode gewesen sein.

Wohl einer der ersten Versuche, Stadtteile als Element der Konzeptbildung vorzuschlagen, war der Entwurf von Karl Henrici zur Stadterweiterung von München 1893. 1904 erschien eine der ersten theoretischen Arbeiten, die Dissertation von Hercher (Großstadterweiterungen - Ein Beitrag zum heutigen Städtebau. Göttingen 1904) mit einem Stadtteilkonzept.

Die schriftlichen Beiträge zum Problem der Stadterweiterung um die Jahrhundertwende blieben aber für die Entwicklung des Instrumentariums etwa so folgenlos wie die entsprechenden Beiträge in den 20er, 40er und in den 60er Jahren: Die Diskussion fand überwiegend normativ statt. Stadterweiterungen, "Gartenstadtsiedlun-

(1) Einige der zum Thema gehörenden Aspekte sind in meinem Beitrag "Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz?" behandelt. Sie stehen hier zur Vermeidung von Wiederholungen nur am Rande.

gen", größere Arbeitersiedlungen und Stadtteile wurden im wesentlichen auf der physischen Ebene als komplettes "Produkt" geplant und meist mit nur wenigen Abweichungen gebaut. Das Plankonzept ging anfangs zum Teil bis in den Gebäudeentwurf und in die Parzellierung und enthielt jeweils eine komplette sozialbauliche "Philosophie".

1896 publizierte Fritsch noch ein Konzept mit einer nach Ringen und innerhalb der Ringe nach Klassen und Gewerbe- und Wohnnutzungen separierten Stadterweiterung, eine Vorstellung, die Ebenezer Howard in seinem Schema für eine Gartenstadt 1902 zumindest formal verfolgte.

Die Zeit bis nach dem 1. Weltkrieg ist offensichtlich eine Zeit der allmählichen Ausdifferenzierung der noch kontinuierlich gedachten Stadt in Zonen unterschiedlicher Dichte, Bauhöhe, Nutzung. Die ab 1891 zuerst in Frankfurt und dann in den meisten deutschen Städten angewandten Staffelbauordnungen, mit denen schon grob die vorwiegende Nutzungsart und die Geschoßhöhe sowie die Bauweise geregelt werden konnte (ein imponierend einfaches Instrument) ist die instrumentelle Folge dieser Entwicklung. Entscheidende Anstöße zu einer räumlichen Separierung kamen durch den Siedlungsbau der Industrie, besonders im Ruhrgebiet, die Großbauvorhaben von Terraingesellschaften und durch die Gartenstadtbewegung. Vorschläge zu einer funktionellen Gliederung wurden erstmals um 1921 durch Hoepfner ("Grundbegriffe des Städtebaus") gemacht. 1922 schlägt Ernst May in seinem Entwurf für die Stadterweiterung von Breslau erstmals ein System räumlich abgesetzter Stadtteile vor, die er Trabanten nennt und die als mit Wohnungen, Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen ausgestattete Selbstverwaltungseinheiten gedacht sind. Ihre Entfernung konnte bis zu 30 km betragen, die Einwohnerzahl sollte auf 50.000 - 100.000 begrenzt sein. Der dann später so bevorzugte "Wohntrabant" war lediglich als Ausnahme vorgesehen. Es handelte sich wohl um das erste Regionalstadtmodell. May hat das Konzept in Heft 3/4 der Zeitschrift "Der Städtebau" 1922 ausführlich beschrieben.

Mit den Grundsätzen der "Charta von Athen" wird dann 1933 das Konzept einer nach Stadtvierteln und Funktionen horizontal gegliederten Stadt zum allgemeinen Planungsleitbild.

Nach 1950 wurden dann in größerer Zahl periphere Stadtteile nach dem Trabantenmodell, allerdings auf die Wohnfunktion reduziert, gebaut: Eines der ersten Beispiele war die Gartenstadt Vahr in Bremen, eines der letzten München-Perlach. Regelfall blieb aber, wie auch schon zwischen den beiden Weltkriegen, die kleinteilige Stadterweiterung auf der Grundlage des Instrumentes Bebauungsplan. Ein nennenswerter Anstoß zur Verbesserung des methodischen Instrumentariums ging weder von dem einen noch von dem anderen Typ der Stadterweiterung aus.

2. Entwicklung des Instrumentariums

Die Geschichte der Methoden der Stadtplanung zeigt, daß sich gegenüber den periodisch immer wieder angestellten Versuchen mit komplexeren Planungsinstrumenten die einfacheren Methoden des

Entscheidungsalltags bisher stets behauptet haben. Das gilt auch für das zweistufige Verfahren des BBauG.

Die im BBauG angelegte deduktive Planungslogik erwies sich als Hindernis einer inkremental orientierten Praxis und setzte die vom Gesetzgeber vorgesehene Funktion des Flächennutzungsplanes weitgehend außer Kraft. Erst die Urteile des OVG Kassel haben die Gemeinden wieder verstärkt auf die Pflicht zur Ableitung des B-Planes aus dem F-Plan hingewiesen. Die Novelle des BBauG hat an der Grundproblematik wenig geändert. Damit liegt ein Modell des Umgangs der Gemeinden mit einem das Handeln begrenzenden Instrument vor, das auch für das hier anstehende Instrument von Bedeutung ist.

Etwa Mitte der 60er Jahre begannen verstärkt Überlegungen zur Funktionserweiterung und zur Erneuerung von Teilräumen in bebauten Gebieten. Die auf der Nachbarschaft und auf der Schuleinheit aufgebauten Stadtgliederungen vieler Städte erwiesen sich als überholt. Bis Anfang der 70er Jahre reicht der Versuch, die Größenordnung von Stadtteilen auf der Grundlage von Infrastrukturbündeln zu bestimmen, ein Ansatz, der 1940 bei Feder/Rechenberg beginnt, durch zahlreiche Beiträge weitergeführt wird und mit den zusammenfassenden Versuchen von Frido Wagener (Neubau der Verwaltung 1968) und Spengelin u.a. (Funktionale Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadtteilen 1972) vorerst endet.

Anfang der 70er Jahre wurde von einer Stuttgarter Gruppe ein Vorschlag zu einer städtebaulichen Rahmenplanung vorgelegt, mit dem eine Zwischenstufe zwischen Bebauungsplan und Flächennutzungsplan vorgeschlagen wird. Ohne daß die Beziehung zu diesem Vorschlag erkennbar ist, hat sich in den letzten Jahren insbesondere für Klein- und Mittelstädte und für Stadtteile der städtebauliche Rahmenplan als offener Planungsansatz entwickelt. Als Beispiel hierfür kann der Rahmenplan für Kempten (Schriftenreihe BMbau0.02.009) der Planergruppe Spengelin-Gerlach-Glauner und des Instituts für Landschaftsplanung Stuttgart sowie die Strukturplanung für die Innenstadt Saarbrücken von der Stadtbauplan GmbH in Darmstadt genannt werden. Vergleichende Untersuchungen über den theoretischen Ansatz und über die praktische Bewährung dieser Planform sind bisher nicht bekannt. Bei Rahmenplänen handelt es sich bisher noch eher um Planungsgutachten, die der Entscheidungsvorbereitung der Gemeinde dienen und weniger um ein kommunales Planungsinstrument.

Die im deutschen Sprachraum erstmals von Lenort (Strukturforschung und Gemeindeplanung 1960) umfassend dargestellten Anforderungen an das System der kommunalen Planung blieben lange unbeachtet. Erst das allgemeine Unbehagen an der Realität der deutschen Städte, an der neben massiven Kapitalinteressen der Inkrementalismus auf der Grundlage der §§ 30 und 34 des BBauG nicht unschuldig war, führten zu Ende der 60er Jahre zu jenem Legitimationsdefizit der Stadtplanung und Kommunalpolitik, welches den umfassenden Ordnungsversuch der Stadtentwicklungsplanung zum Durchbruch verhalf.

Die Entwicklung dieses Instrumentes geschah im wesentlichen vor Ort in den Gemeinden. Die in den neugeschaffenen Stäben und Dezernaten für Stadtentwicklung berufenen Mitarbeiter hatten nicht

nur die unterschiedlichen Wissenschafts- und Methodenansätze miteinander auszutragen, sondern auch die Breite der politischen Auffassungsunterschiede, den Zielkonflikt zwischen mittel- und langfristigen Strategien, das Integrationsproblem der Fachplanungen und das Problem völlig unzureichender Datengrundlagen gleichzeitig mit der Entwicklung der Inhalte und Methoden des neuen Instrumentes zu lösen. Ein Bündel von Ursachen führte dazu, daß die Hoffnungen, die in dieses Instrument gesetzt wurden, sich nur teilweise erfüllen konnten. Zum Kern dieser Ursachen gehört der mit jeder umfassenden Planung gestellte Machtanspruch gegenüber Fachplanungen und Partikularinteressen, der Mangel an konkreten Handlungshilfen für den Entscheidungsalltag und die sogenannte Trendwende.

Als besonderes Problem hatte sich auf der gesamtstädtischen Ebene die Bildung eines Zielsystems erwiesen, welches als Ordnungsansatz für Fachplanungen und Teilräume unverzichtbar erschien. Die überwiegende am "synoptischen Ideal" orientierten Zielsysteme erwiesen sich zur Steuerung des inkrementalen Entscheidungsprozesses als wenig hilfreich. Auf sie traf jener Harmonisierungsentwurf zu, den Hesse 1972 treffend beschrieb (S. 28).

Nachdem die Reduktion von Komplexität durch Verallgemeinerung in der Gesamtentwicklungsplanung zu einem Operationalitätsdefizit führte, gehen die Korrekturen der Gemeinden in drei Richtungen:

- a) Konzentration der Gesamtentwicklungsplanung auf ein Grobraster wesentlicher Grundlagen und Aussagen.
- b) Bündelung von Untersuchungen und Aufgaben im Rahmen fachlicher Bereichspläne, wie sie von der KGST in ihrem Gutachten zur kommunalen Entwicklungsplanung empfohlen wurden.
- c) Einführung des Stadtteilentwicklungsplanes als neues Planungsinstrument mit dem Ziel, die Grobziele für die Gesamtstadt und einzelne Stadtteile durch eine aus der örtlichen Gegebenheit entwickelte Zielbildung zu korrigieren und zu konkretisieren. Der Stadtteil dient zugleich als Integrationsebene der Fachplanung.

Einen Großversuch zur Entwicklung der teilräumlichen Entwicklungsplanung in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens wird 1968 mit dem Entwicklungsprogramm Ruhr der Landesregierung NW unternommen, das 1969 zu einem Konzept von Siedlungsschwerpunkten des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk für das gesamte Verbandsgebiet führt. Der im Entwicklungsprogramm Ruhr begonnene Versuch einer Umsteuerung der Zweckförderung des Landes zugunsten einer inneren Entwicklungspolitik der Gemeinden wird im Nordrhein-Westfalenprogramm 1970 fortgesetzt.

Zur Abstimmung der Ressortprogramme und der kommunalen Fachplanungen wurde das Instrument des Standortprogramms als Grundlage der Landesförderung entwickelt, das eine vom Land initiierte Sonderform der teilräumlichen Entwicklungsplanung ist.

Die mit den Standortprogrammen verfolgten Absichten waren:

- eine bessere Zuordnung der von den verschiedenen Ministerien geförderten Infrastruktureinrichtungen zu den vorhandenen Siedlungszentren in den Gemeinden durch eine vorausschauende Stadt-

teilplanung (also eine räumliche Koordination der Zweckförderung des Landes) - insbesondere auch eine Integration des Wohnungsbaues in ein stadtteilorientiertes kommunales Entwicklungskonzept,

- eine Koordination von Siedlungs- und Verkehrswegeplanung (bevorzugte Förderung von Siedlungsschwerpunkten an Schnellbahnstrecken).
- eine Verbesserung des kommunalen Planungsniveaus.

Der notwendige Nachdruck wurde durch die Ankündigung, ab 1975 nur noch Mittel bei Vorliegen von Standortprogrammen zu vergeben, hergestellt. Damit wurde in NW eine intensive Phase der Stadtteilentwicklungsplanung eingeleitet. Die sehr anspruchsvollen 'Vorläufigen Richtlinien' für die Erarbeitung von Standortprogrammen stellten Anforderungen zu einer Zeit an die Gemeinden, wo sie weder personell noch sachlich auf diese Aufgabe vorbereitet waren und wo es in der Fachdiskussion noch keinerlei Konsens über Inhalt und Methodik der Entwicklungsplanung gab. Die Schwierigkeit einer derart umfangreichen Veränderung des kommunalen Entscheidungsverhaltens, der mit der 'Energiekrise' eingeleitete Umbruch im Bewußtsein und der neuerliche Vorrang des 'Befristeten' im kommunalen Entscheidungsalltag entzog den Standortprogrammen und der Entwicklungsplanung im Bundesgebiet abrupt den Legitimationshintergrund.

Hier erfolgte aber zumindest der Versuch einer wissenschaftlichen Vorbereitung und Begleitung, dessen Erfolg jedoch skeptisch beurteilt werden muß. (Vgl. hierzu die Untersuchungen von Planco-Consulting/Zlonicky 1972, Curdes u.a. 1971/72 und die vom Verfasser dazu durchgeführten Tagungen 1972 und 1976, publiziert in Band I und V dieser Schriftenreihe und die Diskussion in der Zeitschrift Nordrhein-Westfälischer Gemeindebund von 1972-1975.) Das Ergebnis dieser Diskussion kann, bezogen auf die hier anstehenden Fragen, wie folgt grob zusammengefaßt werden: Die vom Lande angestrebte Verbesserung der Planungsfähigkeit der Gemeinden wurde teilweise erreicht. Die Entwicklungsplanung hat in NW durch die Standortprogramme einen hohen Stellenwert erhalten. Die Verzahnung von teilräumlicher Planung, Bebauungsplanung und Maßnahmenplanung wurde in den Standortprogrammen zwar formal vollzogen, in der gemeindlichen Planungspraxis änderte sich aber nur wenig, da der Ansatz überwiegend als planerische Hürde vor der Bewilligung standortgebundener Zweckzuweisungen und weniger als Chance zur Verbesserung des kommunalen Entscheidungsprozesses begriffen wurde.

Als Lehre kann aus diesem Großversuch die Stabilität eingefahrener und rechtlich verankerter Planungsverfahren, die Verunsicherung der Verwaltung bei neuen Verfahren, die Grenzen der Innovationsfähigkeit und die Erkenntnis abgeleitet werden, daß die verwaltungsorganisatorisch meist zwei getrennten Abteilungen oder Dezernaten zugeordneten Entwicklungsplaner und Stadtplaner durch neue Planungsformen in schwierige Konkurrenzsituationen geraten. Der Anteil am Mißerfolg von Stadtentwicklungsplänen und Standortprogrammen allein durch die Ämterkonkurrenz ist nicht gering einzuschätzen. Querschnittsvergleiche über den Entwicklungsstand dieses Instrumentariums sind in dem oben erwähnten Band V dieser Schriftenreihe enthalten.

Die Standortprogramme wurden hier ausführlicher behandelt, da hier ein breites Feld empirischer Erfahrung vorliegt, welches für ein verbessertes Instrumentarium fruchtbar gemacht werden kann.

Stadtteilentwicklungspläne sind auch außerhalb von Nordrhein-Westfalen relativ unabhängig voneinander etwa seit 1974 in verschiedenen Städten begonnen worden (z.B. in Hamburg, Hannover, Bremen, Frankfurt, Stuttgart, München).

3. Zum Stand der teilräumlichen Entwicklungsplanung

Inhaltlich sind 7 unterscheidbare Schwerpunkte feststellbar:

- Neuplanung
- Erweiterung/Ergänzung
- Zusammenfassung mehrerer Siedlungsteile
- Funktionsänderung
- Bestands- und Struktursicherung (Rahmenplan)
- Erneuerung und Umbau
- Qualitätsverbesserung (vor allem im Außenraum).

Ohne daß übereinstimmende Bezeichnungen gewählt werden, existieren eine Reihe von Ansätzen, die dem Typus einer stadtteilbezogenen Planung zuzuordnen sind. Wir wollen sie zur Unterscheidung mit Stadtteilentwicklungs- und teilräumlichen Plänen bezeichnen.

a) Stadtteilentwicklungspläne

- Typ 1: analytisch deduktiver Schwerpunkt

Kennzeichen ist die umfassende, auf die Erarbeitung von Grundlagen für die unterschiedlichsten Fragestellungen gerichtete Methode. Vorherrschende Methoden sind Defizitanalysen auf der Grundlage von örtlichen Durchschnittswerten und Zielstandards, Verdachtsanalysen durch Indikatoren, Infrastrukturstandortsysteme u.a.m.. Die Entwicklung von Zielvorstellungen erfolgt eher deduktiv, die Plansprache ist eher abstrakt, die Realitätsdimensionen sind verhältnismäßig umfassend behandelt, die Verbindung zum sinnlich Wahrnehmbaren ist schwach ausgeprägt. Der analytische Teil überwiegt im Umfang und in der methodischen Sorgfalt gegenüber dem normativen. Zwischen Analyse und Konzept klafft eine methodisch und theoretisch unbewältigte Lücke. Einem Übergewicht an lang- und mittelfristigen Zielvorstellungen steht meist ein Mangel an kurzfristigen Handlungshilfen gegenüber. Der Systembruch zwischen umfassendem Entwicklungsansatz und städtebaulichem Entwurf bzw. Bebauungsplan ist (methodisch und im Verwaltungsalltag) ausgeprägt. Das Verhältnis von dokumentiertem Planungsaufwand und tatsächlichem Regelungsumfang ist ungünstig, das Verhältnis der Bearbeiter zum Stadtteil nicht besonders intensiv. In der Raumabgrenzung werden flächendeckende Ansätze, in der Regel in Anlehnung an statistische Einheiten, bevorzugt.

- Typ 2: handlungsbezogener, normativ-induktiver Schwerpunkt
- Im Gegensatz zum eher abgehobenen Typ oben liegt hier eine enge Verbindung zu akuten Problemen, zum sinnlich Wahrnehmbaren, zur Örtlichkeit und zu den Vorstellungen örtlicher Parteivertreter und Bewohner/Nutzer vor. Die Probleme/Ziele entwickeln sich mehr

durch Sammlung vor Ort und durch Dialog als durch Vergleich und Ableitung. Die Zieldiskussion erfolgt am Beispiel konkreter Maßnahmenalternativen. Die Verzahnung mit der Finanzplanung und mit der Zweckförderung ist gegeben, ebenso eine enge Kopplung zur Bebauungsplanung. Trotzdem wird die Systemlücke zum städtebaulichen Entwurf meist nicht geschlossen, eine Verbindung zu Verhaltens- und Nutzungstheorien ist nicht erkennbar; dem Übergewicht konkreter Handlungstheorien entspricht eine intensive öffentliche Diskussion und ein relativ schnelles Verhalten zu konkreten Konzeptbestandteilen. Die Koordinationswirkung ist hoch, der intensiveren Erfassung örtlicher Probleme und Strukturen entspricht oft eine Stadtteilzuständigkeit der Bearbeiter und teilweise ein Übergewicht der Architektenplaner.

Beide Typen sind zur Verdeutlichung als Extreme dargestellt, zwischen denen es zahlreiche Mischformen gibt.

b) Zweckbezogene teilräumliche Pläne

Kennzeichen ist die eher handlungsbezogene punktuelle Veranlassung und der nicht flächendeckende Ansatz. Aus Gründen wie der Ausweisung von Erweiterungs-, Sanierungs- oder Modernisierungsgebieten, größeren Verkehrs- oder Verlagerungsmaßnahmen entsteht die Notwendigkeit der Erstellung einer über den Maßnahmenbereich hinausreichenden Analyse und Planung. Die räumliche Ausdehnung erfolgt zweckbezogen soweit wie nötig; gleiches gilt für die behandelten Sachgebiete. Merkmal ist die Tendenz zu einem nur auf den Zweck bezogenen Geltungszeitraum. Durch die Legitimation des konkreten Anlasses ist dieser Planotyp besonders erfolgreich, zumal er auch im Aufwands-/Ertragsverhältnis und in der Erwartung entscheidungsfähiger Ergebnisse ziemlich genau den Erwartungen der politischen Entscheider entspricht.

c) Städtebaulicher Rahmenplan

Der städtebauliche Rahmenplan hat bisher vorwiegend einen städtebaulich/stadtgestalterischen Schwerpunkt gehabt. Er schließt von allen Planformen die Systemlücke zwischen FNP und Bebauungsplan durch Gestaltungsgrundsätze und -beispiele am besten. Mit Ausnahme weniger Beispiele sind durch die überwiegend externe Bearbeitung durch private Planerbüros die lokalen Interessenkonflikte nicht hinreichend einbezogen; der gestalterische Harmonierungsversuch auf der Grundlage lokaler Maßstäbe verändert die örtliche Entscheidungspraxis nur wenig, u.U. gerade auch wegen der durch externe Bearbeitung nur wenig veränderten lokalen Bewußtseinslage.

Der Umfang der anstehenden Aufgaben läßt die externe Bearbeitung nur für Sonderfälle zu. Die mit dem Rahmenplan verfolgten Aspekte sind aber gerade für den kommunalen Entscheidungsalltag für alle Gebiete unverzichtbar. Sie müßten daher in ein erweitertes System der kommunalen Planungspraxis generell und nicht als Sonderfall einbezogen werden. Aufgrund der unterschiedlichen Maßstäblichkeit der verschiedenen Problemaspekte (z.B. Infrastruktur, Stadtgestalt) folgt daraus eine Form gestufter Maßstäbe für die teilräumliche Planung, die dem jeweiligen Problem angemessen sind.

4. Zum Stand der Forschung

a) Zum kommunalen Entscheidungsverhalten

Der gegenwärtige Forschungsstand läßt den Schluß zu, daß das kommunale Entscheidungsverhalten sowohl durch überlokale als auch durch lokale Prozesse und Ereignisse in hohem Maße beeinflußt ist und sich gesellschaftliche Probleme und Widersprüche zu einem guten Teil auf der Gemeindeebene austragen. Aus dieser konstitutiven Systemlabilität resultiert die Bedeutung kurz- und mittelfristigen Entscheidungsverhaltens einerseits als Methode permanenten Krisenmanagements, andererseits als Mittel der Positionsverbesserung im politischen und administrativen Konkurrenzkampf. Demgegenüber steht ein System der Verstärkung des Handelns durch das bürokratisch administrative System und durch technische Unteilbarkeiten und Sachzwänge. Innerhalb dieser Situation kann ein das Handeln koordinierendes und das Absicherungsbedürfnis der Entscheider befriedigendes Planungsinstrument oberhalb der B-Plan-Ebene durchaus funktional sein.

Ein teilräumlicher Planungsansatz hat aber nur dann eine Chance, wenn die "Bewegungsgesetze der sozioökonomischen Umwelt der Gemeinden" (Funke) diesen Planungsansatz nachhaltig erfordern. Das gegenwärtige Verhalten der Gemeinden legt zwar eine positive Beantwortung dieser Hypothese nahe. Es ist aber nicht geklärt, wie lange diese Voraussetzungen Bestand haben werden. Zur Klärung dieser Frage kann neben einer Praxisanalyse auf jenen Beiträgen aufgebaut werden, die sich theoretisch und empirisch mit dem Verhalten der kommunalen Entscheider und mit der Funktion von Planung als Entscheidungsinstrument auseinandergesetzt haben. Dieses Feld ist durch die sogenannte "Neue Politische Ökonomie" (z.B. Widmaier, 1974) und durch Autoren wie Offe, Grauhan, Hesse, Naschhold, Narr, Siebel, Funke u.a. gut aufgearbeitet worden. Auf einzelne Titel hier einzugehen, würde aufgrund der Fülle der Beiträge zu weit führen.

b) Zur Gebrauchsqualität städtischer Teilbereiche

Für die Stadtteilplanung im Rahmen der Stadterneuerung werden neben den üblichen Verfahren kommunaler Zielfindung, auf die hier nicht näher eingegangen zu werden braucht, als Gegengewicht gegen materielle Verwertungsinteressen die Wünsche, Verhaltensweisen und Bedürfnisse der Bewohner und Nutzer besonders wichtig. Die relativ breit aufgearbeitete Partizipationsdiskussion hat die Möglichkeiten und Grenzen der Zielbildung durch Beteiligung deutlich gemacht. (Zuletzt Seeler/Spille: Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung und im Wohnbereich 1977.) Ergänzend zu diesem für das Instrument besonders wichtigen Bereich sind Untersuchungen von Bedeutung, die sich mit Einstellungen und Verhalten von Nutzern in der bebauten Umwelt auseinandersetzen. Hier liegen mit den neueren Arbeiten von Herlyn (Die bauliche Umwelt im Bewußtsein der Bevölkerung 1973), Becker/Keim (Wahrnehmung in der städtischen Umwelt 1973), Friedrichs (Stadtanalyse 1977), Mühlich/Zinn/Kröning/Mühlich-Klinger (Zusammenhang von gebauter Umwelt und sozialem Verhalten 1977) Beiträge vor, aus denen Anforderungen für ein differenzierteres Planungsinstrument abgeleitet werden können.

Die vorliegenden Ergebnisse stammen allerdings aus unterschiedlichen Fragerichtungen, sind fragmentarisch und stehen nur teil-

weise in einem theoretischen Erklärungszusammenhang. Es erweist sich deshalb als notwendig, diese zusammenzufassen und in eine Form zu transformieren, die für den Planungs- und Entscheidungsalltag handlungsgerecht ist. Ein umfangreiches Projekt hierzu wird z.Zt. am Institut des Verfassers abgeschlossen. (Fester/Kraft/Wegener: Raum für soziales Leben. Kriterien und Leitlinien für die Qualität von Wohnquartieren und des Wohnumfeldes.)

c) Zur Schließung der Systemlücke zum städtebaulichen Entwurf
 Mit dem oben genannten Forschungsprojekt ist auch ein wichtiger Schritt in diese Richtung geleistet worden. Auf der Grundlage von sozialwissenschaftlichen Befunden wurde ein Aussagesystem für die Beurteilung sozialräumlicher Situationen entwickelt. Die Ergänzung um ein System von Methoden und Beispielen der Umsetzung ist noch nicht geleistet. Hierzu standen in jüngster Zeit einige Arbeiten: Im deutschen Sprachraum ist hier auf den Versuch von Laage: "Wohnen beginnt auf der Straße" 1977 und im englischen Sprachraum auf folgende Versuche hinzuweisen: Essex County Council: "A design guide for residential areas" 1973; Greater London Council: "An introduction for housing layout", 1978. Alle drei Beiträge beschäftigen sich mit der Integration bewährter Kenntnisse auf den verschiedenen Ebenen städtebaulicher Funktionen (z.B. Raumorganisation, Erschließung, Gestaltung) und können als Versuche zu einer Neuformulierung der Grundsätze des städtebaulichen Entwerfens verstanden werden. Die positiv zu bewertende Konkretheit dieser Beiträge wird jedoch dadurch eingeschränkt, daß nur wenige sozialwissenschaftliche Befunde verarbeitet sind und sie damit ähnliche Schwächen wie frühere Versuche planerischer Normenbildung aufweisen.

d) Zur Abgrenzung von städtischen Teilräumen
 Eine Diskussion vergleichbarer Intensität wie die zur Abgrenzung von Analyse- und Planungsregionen in der Raumordnung (vergl. z.B. Informationen zur Raumentwicklung 1/76) gibt es auf der städtischen Ebene nicht. Die Untersuchung von Manhard zur "Abgrenzung homogener städtischer Teilgebiete" (Hamburg 1977) bleibt aus methodischen Gründen leider ohne Ergebnis.

e) Zur Diskussion über Stadtteilplanung
 Eine wissenschaftlich eingehendere Diskussion ist zu diesem Instrument noch nicht entstanden. Eine ursprünglich vom 'Difu' geplante Arbeitshilfe wurde nicht weiter geführt. Es gibt einige unzusammenhängende Beiträge zu einzelnen Fragen. Der Stand der Diskussion ist nach unserer Kenntnis am umfassendsten noch immer im Band 5 dieser Schriftenreihe dargestellt.

5. Anforderungen an ein verbessertes Instrument der teilräumlichen Entwicklungsplanung

a) Allgemeines Ziel einer Verbesserung des Instrumentes der teilräumlichen Entwicklungsplanung soll eine bisher nicht geleistete theoretische Fundierung und eine vor allem für die Beurteilung der "Gebrauchstauglichkeit" erforderliche Differenzierung (vor

allem der sozialen und baulich/räumlichen Aspekte) sein. Auf der anderen Seite sollte ein für die kommunalen Entscheidungsgremien und für Bewohner und Nutzer zu abstraktes und kompliziertes Instrument vermieden werden, damit seine Anwendung nicht schon an mangelnder Vermittelbarkeit scheitert.

Eine theoretische Fundierung wird für erforderlich gehalten, da die bisherigen Ansätze einer teilräumlichen Planung nahezu ausschließlich aus normativen Vorstellungen oder Maßnahmenkonzepten bestanden. Eine Einbeziehung von Nutzervorstellungen geschieht in der Regel ebenfalls in Form konkreter Maßnahmenvorschläge, in einer Form also, die weder "Gesetzmäßigkeiten" des Nutzerverhaltens noch die Zufälligkeit der jeweiligen Bedarfsartikulation übersteigende Elemente erfaßt. Damit aber entsteht die Gefahr eines neuerlichen Mißerfolges der teilräumlichen Entwicklungsplanung. Eine relativ aufwendige Planungsform, die dann doch nicht zu wesentlich besseren Ergebnissen als die konventionelle "Kleine-Schritte-Planung" führt, könnte wiederum zu einem Rückfall in einen eher planlosen Zustand mit allen daraus folgenden Konsequenzen führen.

In der "Rangordnung" der städtischen Nutzungen haben die ökonomischen auf Kosten der sozialen Nutzungen sowohl über den Bodenmarkt als auch in der Hierarchie der Entscheidungspräferenzen der kommunalen Entscheidungsgremien ein Übergewicht. Hierzu tragen auch die guten theoretischen Kenntnisse über die Existenz- und Standortbedingungen dieser Nutzungen, ihr hoher Organisationsgrad bei der Interessenartikulation und die Abhängigkeit der Gemeinde von dadurch bedingten Einkommens- und Arbeitsplatzeffekten bei. Eine für den Abwägungsprozeß zwischen konkurrierenden Nutzungsansprüchen äquivalente theoretische und organisatorische Basis der sozialen Nutzungen fehlt. Zwar wurde in den letzten Jahren die Kenntnislücke über die Bedingungen und Verflechtungen sozialer und räumlicher Beziehungen verkleinert. Eine Zusammenfassung und Verallgemeinerung dieser Kenntnisse in einer Form, die zumindest bedingte Voraussagen über die positiven und negativen Folgen von Eingriffen und Zielkonzepten zulassen würde, um die sozialräumlichen Belange gleichgewichtig in den Abwägungsprozeß einbringen zu können, fehlt bisher. Ein wesentliches Ziel müßte es sein, diese Lücke etwas zu schließen, wobei aufgrund des sozialwissenschaftlichen Forschungsstandes hier die Erwartungen nicht allzu hoch angesetzt werden dürfen.

Ein weiteres Ziel müßte es sein, die Bedeutung von räumlicher Wahrnehmung und affektiven Beziehungen, von Erfahrungs- und Lernprozessen räumlicher Nutzung in das Instrumentarium aufzunehmen.

Eine Ursache der Schwierigkeiten der Stadtentwicklungsplanung war die Konkurrenz zwischen Stadtentwicklungsstab oder -amt und Planungsamt. Ein wichtiges Nebenziel sollte daher sein, durch eine entsprechende Kopplung von struktureller und physischer Analyse und Planung die Planungsämter in einen teilräumlichen Ansatz zu integrieren.

Um eine vom lokalen Maßstab ausgehende Architektur- und Raumbildung zu erreichen, müßte die Schließung der "Systemlücke" zwischen den bisher üblichen Stadtteilentwicklungsplänen und dem

Bebauungsentwurf ein weiteres zentrales Ziel für ein verbessertes Instrumentarium sein.

b) Aus dem gegenwärtigen Kenntnisstand ergeben sich daher zusammenfassend folgende Anforderungen an ein verbessertes Instrument:

- Schließung der Systemlücke zwischen Stadtentwicklungsprogramm und Flächennutzungsplan einerseits und Bebauungsplan bzw. städtebaulichem Entwurf andererseits,
- Einbindung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen in einen größeren Zusammenhang,
- Integration der Fachplanungen in einem Teilraum,
- Integration von erhaltender, erneuernder, korrigierender und erweiternder Planung,
- Konkretisierung allgemeiner und die Darstellung lokaler und partikularer Ziele und ihrer Folgen,
- Ableitung von Zielen aus örtlichen Bedürfnissen und sozialräumlichen Besonderheiten,
- Beteiligung der Bevölkerung und örtlicher Gruppierungen und damit eine Erhöhung des Wertberücksichtigungspotentials,
- stärkere öffentliche Anteilnahme und Kontrolle der Akteure,
- Frühkontrolle von Planungsfolgen, Vermeidung einer verschleiernenden Planungssymbolik,
- Verbindung von kurz-, mittel- und langfristigen Zielen und Maßnahmen in einem Teilraum,
- Verminderung des Gegensatzes zwischen den Entwicklungs- und Planungsmätern,
- Entscheidungshilfe für Einzelentscheidungen, insbesondere nach § 34 BBauG,
- Stärkung dezentraler Organisationen der örtlichen, politischen und kommunalen Willensbildung (z.B. Bezirksausschüsse. Vgl. dazu meinen Beitrag "Bezirksausschüsse - Laternenausschüsse gegen Bürgerinitiativen?" Stadtbauwelt 36),
- Verbindung von teilräumlicher Entwicklungsplanung und Haushaltsplanung,
- Einbeziehung sinnlicher Nutzungserfahrung.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zeigen schon diese Aspekte auf, welchen unterschiedlichen Anforderungen das Instrument genügen müßte, ohne daß bisher auch nur sein Stellenwert hinreichend geklärt ist.

c) Zum Schluß sollen diese Anforderungen an ausgewählten Fragen zur Beurteilung von Stadt- und Stadtteilentwicklungsplänen verdeutlicht werden.

Fragen zur Beurteilung von Stadtentwicklungsplänen:

- Welche expliziten und impliziten Theorien und Politiken liegen den Stadtentwicklungsplänen und -programmen insbesondere bei der Problemerkennung und Zielbildung für Teilräume zugrunde?

- Sind übergreifende Zielsetzungen durch eine Berücksichtigung der Probleme der Teilräume eingegrenzt und kontrolliert?
- Sind die Teilräume unter Berücksichtigung ihrer Eigenarten abgegrenzt?
- Wie werden die Aufgaben für Teilräume definiert und wie werden ihre speziellen Eigenarten erfaßt und behandelt?

Fragen zur Beurteilung von Stadtteilentwicklungsplänen:

- Welche Größenordnungen von Teilräumen werden gewählt und nach welchen Kriterien werden Teilräume abgegrenzt?
- Wie weit sind siedlungsstrukturelle Elemente sozial-baulicher Homogenität erfaßt und wie weit sind sie Element einer Erhaltungs- bzw. Planungsstrategie?
- Wie werden Mängel und Qualitäten ermittelt und wie weit sind die Ergebnisse hinsichtlich der Bedürfnisse der Bewohner und Nutzer überprüft?
- Wie weit werden soziale, räumliche, historische, natürliche und gestalterische Qualitäten als Elemente einer Qualitätssicherungspolitik erfaßt?
- Wird die affektive Besetzung von Teilen des baulich/räumlichen Umfeldes erhoben (Gebäude, Landschaft, Merkzeichen)?
- Werden räumliche Verhaltensweisen (Raumnutzung, Raumeignung, Nutzungskonflikte) erfaßt und ist die Frage der Gebrauchsfähigkeit von "Quartieren" Gegenstand dieser Pläne?
- Wird in den Ansätzen versucht, die Schnittstelle zum städtebaulichen Entwurf zu schließen?
- Haben die Teilentwicklungspläne genügend Bindungswirkung und zugleich genügend Spielraum für Ratspolitiker und Fachplanungen?
- Ist die Plansprache auf einer Ebene angesiedelt, die sowohl Ratsmitglieder als auch die nicht fachlich vorgebildete Öffentlichkeit erreichen kann?
- Welche Steuerungswirkung hat der Stadtteilentwicklungsplan in der kommunalen Entscheidungspraxis?
- Werden für Analyse und Planung jeweils spezifische und problemangemessene Maßstäbe und Methoden zugrunde gelegt oder werden Analyse und Planung einem einzigen Maßstab untergeordnet?

6. Schlußbemerkung

Auch wenn man nicht allen hier gestellten Fragen folgt, sollte deutlich geworden sein, daß eine Reihe klärungsbedürftiger Fragen bestehen, denen in Praxis und Forschung, besonders aber in handlungsbegleitender Forschung nachgegangen werden sollte.

7. Literatur

- Burger, B., Gutschow, N., Krause, K.J..
Bebauungsplan und Ortssatzungen. Instrumente zur gestalterhaltenden Erneuerung historischer Stadtgebiete. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin 1978.
- County Council of Essex.
A design guide for residential areas. County Council of Essex 1973.
- Curdes, G. u.a..
Standortentwicklung. Beitrag zur Entwicklung von Standortprogrammen für Stadtteile und Zentrale Orte in Nordrhein-Westfalen. 6 Bände (Rohfassung). Institut für Umweltplanung Ulm 1971. Forschungsauftrag des Innenministers von Nordrhein-Westfalen.
- Curdes, G., Böttcher, J., Merk, F..
Standortprogrammplanung. Handbuch für die Erarbeitung von Standortprogrammen für Stadtteile und Zentrale Orte. 2 Bde. Institut für Städtebau und Landesplanung. Aachen 1972.
- Curdes, G..
Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz? In Stadtbauwelt 58. 1978.
- Department of Architecture and Civic Design of the Greater London Council.
An introduction to housing layout. London 1978.
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung.
Städtebauliche Konzepte als Entwicklungsrahmen. Vorbereitender Bericht zur Jahrestagung in Hannover. Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. 20. Jahrgang August 1976.
- Funke, R..
Organisationsstrukturen planender Verwaltungen - dargestellt am Beispiel von Kommunalverwaltungen und Stadtplanungsämtern. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1974 Bd. 03.027.
- Grauhan, R.R. (Hrsg.).
Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Bauwelt Fundamente 38. Gütersloh 1972.
- Hesse, J.J..
Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972.
- Institut Gewerbebetriebe im Städtebau.
Untersuchung zur Förderung von Nebenzentren im Ruhrgebiet. Bearbeitet von G. Curdes und J. Müller-Trudung, 2 Bände. Köln 1966.
- Kooperierende Lehrstühle für Planung RWTH Aachen.
Praxisprobleme der Stadtteil- und Standortprogrammplanung. Köln 1973. Schriftenreihe Politik und Planung Bd. 1.

Kopperierende Lehrstühle für Planung RWTH Aachen.
Stadtteilentwicklungsplanung. Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung als Instrument der kommunalen Entwicklungssteuerung. Köln 1976. Schriftenreihe Politik und Planung Bd. 5.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST).
Organisation der kommunalen Entwicklungsplanung. Köln 1972.

Laage, G..
Wohnen beginnt auf der Straße. Wohnwertverbesserung durch Maßnahmen im Wohnungsumfeld. Stuttgart 1977.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen.
Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-1973. Düsseldorf 1968.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen.
Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75). Düsseldorf 1970.

Lenort, N.J..
Strukturforschung und Gemeindeplanung. Zur Methodenlehre der Kommunalpolitik. Köln und Opladen 1960.

Lenort, N.J..
Entwicklungsplanung in Stadtregionen. Köln und Opladen 1961.

Lenz-Romeiss, u.a..
Freizeit in unseren Wohnquartieren. Einrichtungen zur Freizeitgestaltung innerhalb der Wohnung, des Wohnhauses, des Wohnquartiers (Analyse des Angebots und der Nachfrage). Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bd. O3.049. Bonn 1977.

Mühlich, E., Zinn, H., Kröning, W., Mühlich-Klinger, I..
Zusammenhang von gebauter Umwelt und sozialem Verhalten im Wohn- und Wohnumweltbereich. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bd. O3.062. Bonn 1978.

Planco-Consulting, Zlonicky, P..
Ablaufschema zur Erarbeitung von Standortprogrammen in Nordrhein-Westfalen. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Essen 1971.

Seeler, W., Spille, R..
Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung und im Wohnbereich - bei Vorhaben im Hamburger Raum. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bd. O3.056. Bonn 1977.

Spengelin, F. u.a..
Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen. Nr. O3.003. Bonn 1972.

Siebel, W..

Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bd. 03.028. Bonn 1974.

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR).

Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Heft 28 der Schriftenreihe des SVR. Essen 1969.

Vollwahren, A..

Argumentative Planung im Stadtteil. In Stadtbauwelt 58. 1978.

Wagener, F..

Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin 1969. (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 41).

Widmaier, H.P. (Hrsg.).

Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt 1974.

STADTTEILPLANUNG ALS NEUER PLANUNGSANSATZ? (*) (1)

Gerhard Curdes

1. Zur Situation

In der Geschichte der Methoden, nach denen die Stadt geplant werden soll, konkurrieren seit den 20er Jahren die formalabstrakten mit den konkreten, die umfassenden mit den begrenzten, die langfristigen mit den kurzfristigen Planungsansätzen. Es scheint, daß jeweils die Letzteren die Erfolgreicheren waren. Gleiches gilt vom Verhältnis Stadtentwicklungsplanung - Bebauungsplanung. Die Schwierigkeiten, in die die Stadtentwicklungsplanung vor Jahren gekommen war, hängen zwar auch von den veränderten Entwicklungsvoraussetzungen seit 1973 ab. Es gibt aber weitere Faktoren, über die nicht hinweggesehen werden kann, z.B.:

- die Ämterkonkurrenz,
- die Unvermittelbarkeit und der enorme Umfang mancher Programme,
- die Handlungserferne,
- der mit integrierter Planung automatisch verbundene Machtanspruch,
- die zu starke Konzentration auf langfristige Perspektiven und grundsätzliche Untersuchungen, kurz
- der Mangel an konkreten Handlungshilfen.

Eine Stadtentwicklungsplanung, die keine Rechtsbasis hinter sich hat, wird ohne die Erfahrung ihrer Nützlichkeit bei den Stadträten ein Instrument weniger Gutwilliger und Einsichtiger bleiben. Aus den in der Anfangsphase einer Instrumentenentwicklung unvermeidlichen Suchprozessen und Umwegen hat sich aber inzwischen ein Instrumentarium entwickelt, das sich durch Konzentration auf Schwerpunkte als zunehmend brauchbar erweist. Neben Prognosen, Entwicklungsanalysen und der Aufbereitung von Datenmaterial bewegt sich die Stadtentwicklungsplanung gegenwärtig etwa auf folgende Struktur zu:

- Bildung von Analyse- und Planungsräumen,
- Festlegung von Siedlungsschwerpunkten und Zentren,
- Klärung genereller Probleme, Ziele und Alternativen,
- Klärung des Verhältnisses der Teile zum Ganzen: Räumliches Entwicklungsmodell,
- Ermittlung von Problem- und Entwicklungsräumen,
- Zuweisung von spezifischer Aufgaben und Entwicklungen auf Teilräume,
- Programmvorstellungen für Teilräume und Aufgaben für Fach- und Stadtteilpläne,
- Koordination von Fachplänen.

(*) Dieser Beitrag ist in geringfügig geänderter Form in Stadtbauwelt 58/1978 erschienen.

Die Konzentration auf das Wesentliche war nur ein Ausweg. Der andere war eine Präzisierung der Zielvorstellungen durch eine Veränderung des Bezugsmaßstabes. Die meisten größeren Städte differenzieren ihre Stadtentwicklungsprogramme inzwischen auf der Stadtteilebene aus. Die Stadtteilentwicklungsplanung soll den zu hohen Komplexitätsgrad und die Entscheidungsferne der Gesamtentwicklungsplanung auflösen. Dieser Ansatz wird für die übersehbare Zeit der entscheidende sein, da er genügend geräumig aber auch genügend konkret für die Planung eines Teiles der Stadt entwickelt werden kann. Da es keine rechtlichen Eingrenzungen gibt, kann flexibel in Methode, Umfang und Inhalt auf spezifische Situationen eingegangen werden, eine entscheidende Vorbedingung für ein problemangemessenes Instrument. Dennoch besteht die Gefahr, daß die Stadtteilentwicklungsplanung durch die Wiederholung früherer Fehler wiederum in Mißkredit gerät. Auf der einen Seite werden bei der Größe der meisten Stadtteile nicht jene Annäherungen an die Bedürfnisse der Entscheider erreicht, die für den Erfolg eines solchen Instrumentes erforderlich wären, auf der anderen Seite besteht die Gefahr, wenn diese Annäherung durch die weitgehende Beschränkung auf die Maßnahmenebene (z.B. wie bei den Standortprogrammen in NW) gesucht wird, daß Stadtteilentwicklungsplanung nun zu einem reinen Maßnahmenkatalog reduziert wird. Hatte die Stadtentwicklungsplanung eher einen Methoden- und Theorieschwerpunkt und einen deutlichen Mangel in der Richtung zum Vollzug, scheint die Stadtteilentwicklungsplanung wegen ihrer größeren Nähe zum Raum als Planungsebene tendenziell zu einer um Bürgerbeteiligung und Maßnahmendimension erweiterten Planung ohne hinreichende Fundierung zu verkümmern. In diesem Beitrag soll daher skizzenhaft eine "Schwachstellenanalyse" versucht und ein Vorschlag zur Verbesserung des Instrumentariums zur Diskussion gestellt werden.

2. Stadtteil als Analyse- und Planungsraum?

In der regionalwissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre ist ziemlich intensiv über das Problem geeigneter Analyse- und Planungsräume im Bundesmaßstab, über die Frage, ob Analyse- und Planungsräume unterschiedlich sein können und darüber diskutiert worden, daß eine Abgrenzung von Analyse-, Strategie- und Planungsräumen ohne einen theoretischen Ansatz raumbeeinflussender Wirkungszusammenhänge und Strategien wohl wenig praktischen Erfolg haben wird (2). Eine solche Diskussion hat für Fragen der Abgrenzung städtischer Teilräume bisher nicht stattgefunden. Wenn ich es richtig sehe, werden Stadtteile pragmatisch auf der Grundlage vorhandener Verwaltungs- und Statistikgrenzen abgegrenzt. Dagegen ist auch zunächst nichts einzuwenden. Aber warum Stadtteile?

Es ist zugegeben, daß der Stadtteil eine ausgesprochen naheliegende Größe darstellt, entspricht er doch teilweise wenigstens historisch und physisch wahrnehmbaren Elementen, administrativen Gliederungen und Ortsbezeichnungen im Stadtplan. Zudem ist er in einigen Ländern als unterste siedlungsstrukturelle Einheit auch von Interesse für die Landesplanung: So richteten sich die Standortprogramme des Landes NW in Großstädten auf den Stadtteil; das Landesentwicklungsprogramm NW von 1974 fordert

die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf von den Gemeinden festzulegende Siedlungsschwerpunkte, die, was anders bei einer stagnierenden Gesellschaft, die vorhandenen Stadtteile sein werden. Nichts gegen eine stromlinienförmige Ausgestaltung des Verwaltungshandelns, aber wo ist der Adressat dieser Planung? Welche Methoden und Theoriefragmente sind damit schon undiskutiert akzeptiert?

Das Selbstverständnis im Umgang mit dem Stadtteilbegriff setzt den Stadtteil als eindeutig erkennbaren Raumausschnitt und eine Bedeutung desselben für die Bewohner und Nutzer voraus. Beides ist keineswegs selbstverständlich. Fragen wir uns also, wodurch sich ein Stadtteil eigentlich konstituiert.

- Größe

Die Größe von Stadtteilen hängt offensichtlich von der Gemeindegroße ab. In kleineren Städten können Stadtteile nur einige Tausend, in Großstädten bis zu 100.000 Einwohner haben. Der Mangel jeglicher quantitativen und qualitativen Anforderung macht den Begriff offensichtlich universal verwendbar.

- Eigene bauliche und sozialräumliche Identität

Es lassen sich drei Fälle unterscheiden:

- a) Der Stadtteil als baulich/räumlich eindeutig abgegrenzter Teilraum.
- b) Der Stadtteil als Ausschnitt eines im Prinzip kontinuierlich besiedelten Raumes.
- c) Der Stadtteil als vorwiegend soziales Gebilde von Beziehungen und Raumnutzung.

Fall a) ist problemlos. Fall b) setzt bereits eine Menge von Konventionen voraus und wirft z.B. folgende Fragen auf: Wenn der Stadtteil keine natürlichen oder künstlichen Grenzen hat, wie ist er überhaupt erkennbar? Für wen ist eine wie auch immer begründete Grenze nachvollziehbar? Unschärfe Grenzen führen aber zu einer unscharfen Identität. Eigentlich kann ein nicht erkennbarer Teil aber schon sprachlich nicht "Teil" sein! Fall c) ist die Stadtteildefinition des Nutzers. Als Raumgrenzen werden hier zwar lokalhistorische Konventionen übernommen, die aber nach den eigenen Nutzungsweisen uminterpretiert werden. Die Grenzen der Nutzer sind aber verschieden, je nach ihren Nutzungsgewohnheiten und ihrem konkreten Standort im Gebiet selbst. Es handelt sich also aus dieser Perspektive unter Umständen um ganz verschieden definierte Stadtteile mit einer Schnittmenge als gemeinsamem Kern. Weiter erschwert wird eine mögliche Übereinstimmung von offizieller und nutzerbezogener Stadtteilabgrenzung, wenn eine Unterscheidbarkeit benachbarter Bereiche kaum noch gegeben ist. Der städtische Raum wird zwar nicht "an sich" sondern im Zusammenhang mit den sozialen Beziehungen im Raum durch den Bewohner erlebt. Eine der Qualitäten dafür ist aber die Unterscheidbarkeit, die es erst erlaubt, sich auf einen spezifischen Raumausschnitt zu beziehen (3). Eine "Betroffenheit" der Bewohner und Nutzer erscheint mir aber essentiell, da sonst der Stadtteilplanung sowohl der Adressat als auch ein breiterer öffentlicher Rückhalt fehlt. Denn: Ohne öffentlichen Rückhalt auch kein politischer Rückhalt. Soweit kommunizieren diese beiden Teilsysteme zumindestens miteinander!

Eine annähernde Übereinstimmung zwischen Stadtteil und räumlichem Nutzerverhalten läßt sich am ehesten noch in einkernigen, relativ alten und in nicht zu großen Teilräumen erreichen: dem Idealmodell des sozial integrativen Stadtteils der polyzentrischen Stadtmodelle. Die Regel ist, daß das räumliche Nutzerverhalten in Großstädten sich überwiegend in sehr viel kleineren Territorien mit Ausnahme funktionsbedingter Tätigkeiten (Arbeit, Schule, Einkauf) als in Stadtteilen abspielt. Die großflächigen, meist mehrpoligen und aus unterschiedlichen Siedlungsteilen bestehenden Stadtteile der Großstädte sind bis auf Ausnahmen (z.B. kernnahe Altbauviertel) eher planerisch unterstellte Konventionen als Gebiete gemeinsamen Bezugs der Bewohner.

- Leitbild

Der Begriff des Stadtteils ist mit dem Leitbild des kernbezogenen Siedlungskomplexes untrennbar verbunden. Dieses Siedlungsmodell ist zwar äußerst nutzerfreundlich, die realen Entwicklungsprozesse (periphere Infrastrukturstandorte, Aushöhlung der zentralen Standortfunktion, Aufsiedeln der Siedlungszwischenräume) führen aber eher zu einem Siedlungskontinuum mit Variationen der Nutzungs- und Bebauungsdichte. Der Stadtteilbegriff geht ferner von der These des hierarchischen räumlichen Verhaltens der Bewohner aus (Normalbedarf im Stadtteil, Spezialbedarf im Stadtzentrum) und von der Annahme engerer sozialer Beziehungen innerhalb des Stadtteiles gegenüber der übrigen Stadt, Annahmen, die inzwischen immer weniger zutreffen.

- Flächendeckende Teilräume oder Planungsinseln?

Die meisten Städte, die Stadtteilentwicklungspläne aufstellen, bevorzugen eine flächendeckende Aufteilung des Stadtgebietes in Stadtteile. Den wenigen Vorteilen stehen erhebliche Nachteile gegenüber:

Räumliches Nutzerverhalten und Stadtteile fallen auseinander; heterogene und sehr unterschiedlich ausgestattete Teilräume werden statistisch zusammengefaßt, Defizite in einem Teil werden durch Überausstattung in einem anderen statistisch eliminiert. Der abgegrenzte Stadtteil ist oft ein Kunstprodukt, es werden Bereiche einbezogen, die vorerst nicht aktuell sind; der Arbeitsaufwand ist hoch; die Anschaulichkeit der Problemvermittlung sinkt mit steigender Fläche. Da die Wirklichkeit ab einer bestimmten Größe nur mehr abstrakt erfaßt werden kann, wird in der Tendenz über statistische Daten eine Substratrealität mit Substratproblemen und Substratlösungen erzeugt. Der flächendeckende Ansatz führt zwar zu einer systematisch erwünschten Einheit von Analyse und Planungsräumen, es fehlt ihm aber eine zureichende theoretische Grundlage. Letztliche, wenn auch oft implizite Begründung ist das Ziel einer gleichmäßigeren Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen und die dadurch bedingte Notwendigkeit der Abgrenzung einzelner Teile gegeneinander. Methodisch ist damit der Bilanzierungsansatz schon festgelegt.

Die Gefahr, die bei knappen Mitteln und tendenziellen Infrastrukturüberkapazitäten von einem flächendeckenden Ansatz ausgeht, wird von einigen Stadtplanern deutlich erkannt (4).

Der umgekehrte Ansatz, von manifesten Problemgebieten auszugehen und den Analyse- und Planungsraum nur soweit auszudehnen

als unbedingt erforderlich, ist der klassische Ansatz der Saniierungs-, Modernisierungs- und Bebauungsplanung. Der Vorteil der engen Raumabgrenzung wird jedoch einerseits mit dem Nachteil jeder Inselplanung, der relativen Blindheit über die Grenzen hinaus erkauft. Andererseits geht der Ansatz von einer schon beschlossenen oder doch sehr ernsthaft erwogenen Maßnahmenvorstellung aus. Der Ansatz ist von daher stark auf maßnahmenbedingte Vorklärungen und Vorbereitungen begrenzt und in der Regel deshalb weder in einen großräumigen Untersuchungsansatz eingebunden noch theoretisch-methodisch besonders entwickelt.

3. Thesen zur Bildung von Analyse- und Planungsräumen

Die Probleme einer Wahl des Stadtteils als Analyse- und Planungsebene wurden hier relativ ausführlich behandelt, weil damit für Inhalt und Wirksamkeit des Instrumentariums einige zentrale Entscheidungen getroffen werden. Dabei wurde unterstellt, daß es sich um relativ großflächige Stadtteile handelt mit etwa 15.000 bis 20.000 Einwohnern (Tagesbevölkerung) oder mehr. Es wurde ferner unterstellt, daß aufgrund der Großflächigkeit solcher Gebiete in der Regel keine detailliertere Beziehung zur physischen und sozialen Realität mehr möglich ist, diese also eher durch meist veraltete Daten der Großzählungen mit einigen Ergänzungen abgedeckt werden muß oder umgekehrt, eine im wesentlichen auf der Maßnahmenebene angelegte Diskussion über die damit bedingte Begrenzung kaum hinaus kommt. In beiden Fällen, so die These, verkümmere die Stadtteilplanung zu einem eher verwaltungsinternen Instrument ohne politischen und öffentlichen Rückhalt.

These 1

Unterhalb der Gesamtstadt und oberhalb der B-Planebene ist ein Instrument zur Integration und Abstimmung gesamtstädtischer und teilräumlicher Belange unverzichtbar. Da es einer zusammenfassenden Untersuchung und Darstellung teilräumlicher Entwicklungs-, Erhaltungs- und Veränderungsabsichten allein schon deshalb bedarf, um die öffentlichen und privaten Belange von Bebauungsplänen hinsichtlich der Anforderungen aus dem Teilraum (auf die Flächen der B-Pläne) abzuschätzen, bedarf es eines verfeinerten Instrumentes als es der Flächennutzungsplan ist. Wenn man dem zustimmt, ist als nächstes die Frage der geeigneten Größe und Abgrenzung des Teilraumes zu klären.

These 2

Eine Abgrenzung und Größenordnung, die schon aus Maßstabsgründen die Besonderheiten einzelner Teilgebiete nicht mehr berücksichtigen kann, ist tendenziell ungeeignet, die vorwiegend anstehenden qualitativen Probleme zu erfassen. Eine aus Maßstabsgründen notgedrungene Beschränkung auf eher quantitative Problemerkassungen ist für die überwiegend anstehende Stadtumbauproblematik aber wenig hilfreich.

These 3

Die Belange einzelner Teilräume sind nicht ohne intensive Beschäftigung mit diesen Räumen und nicht ohne Beteiligung und Mitwirkung der davon Betroffenen zu erkennen und zu lösen. Betroffenheit stellt sich aber erfahrungsgemäß nicht über beliebig

große Areale sondern tendenziell im unmittelbaren Erfahrungsreich alltäglicher Raumnutzung her. Die Areale örtlicher Vertrautheit, Erfahrung und Beurteilungskompetenz können nach Alters- und Sozialgruppen und von Person zu Person differieren. Dennoch ergeben sich bei Überlagerung der Bereiche differenzierter räumlicher Wahrnehmung und Nutzung Areale, Orte und Schneisen gemeinsamer Nutzung und Vertrautheit, Symbole, Elemente und Baustrukturen, zu denen gemeinsame affektive Beziehungen bestehen.

These 4

Der engere Bereich des alltäglichen räumlichen Nutzungsverhaltens (Verhaltensräume) ist ein geeigneter Bezugsmaßstab zur Behandlung und Erfassung qualitativer Probleme. Das räumliche Verhalten unterliegt allerdings Veränderungen. Auch sind Untersuchungen darüber aufwendig und theoretisch-praktisch noch ungenügend vorbereitet. Als Hilfsgröße können jedoch Elemente herangezogen werden, welche größere Konstanz als das Verhalten aufweisen und von denen räumliches Verhalten ausgeht: die kleinsten Einheiten sozialräumlicher Homogenität.

Als kleinste Einheiten sozialräumlicher Homogenität werden bebauten Gebiete verstanden, die sich durch Struktur der Nutzung, der städtebaulichen Anlage und der Gebäude von anderen Gebieten deutlich unterscheiden. Sie erfüllen damit das Merkmal der Unterscheidbarkeit (also der Identifikation eines eigenen Territoriums) und der mit einer bestimmten Baustruktur meist verbundenen typischen Sozialstruktur, (die erfahrungsgemäß in bestimmten Gebieten eine typische Homogenität und in Umbruchzonen, gemischten Bereichen eine ebenso typische Inhomogenität aufweist).

These 5

Kleinste Einheiten sozialräumlicher Homogenität sind geeignete Ansatzpunkte einer auf Qualitätssicherung orientierten Problemerkennung und -lösung unter Mitwirkung der Nutzer und zugleich ein geeigneter Maßstab für die Behandlung örtlicher Besonderheiten, stadtgestalterischer Belange und zur Feinabstimmung geplanter Ergänzungen und Veränderungen.

Die Identifikation und Beachtung dieser Gebiete ist selbst schon ein Schritt, örtliche Besonderheiten zu sichern und erlaubt, die zu behandelnde Problematik wenigstens teilweise auf der physisch/konkreten Ebene zu behandeln. Die Gebietsgröße entspricht im Mittel den typischen Bebauungsplanbereichen von ca. 200 - 1.500 Einwohnern und der üblichen Größe von Sanierungs- und Modernisierungseinheiten. Dies scheint mir eine vorerst brauchbare untere Einheit zu sein, von der aus sich durch Erfassung gemeinsamer Verhaltensräume (zu Versorgungseinrichtungen, Freiflächen, nächsthöheren Einrichtungen und Zentren außerhalb des Gebietes) additiv größere Bereiche aggregieren lassen. Dabei werden sich in der Regel unterhalb der Stadtteilebene Teilräume mit einer partiell eigenständigen funktionalen, städtebaulichen und sozioökonomischen Charakteristik abbilden, die je nach Stadtteilgröße und Siedlungsstruktur eine oder zwei Stufen umfassen könnten.

4. Rahmenanforderungen an ein verbessertes Instrumentarium
Planungslogik und Handlungslogik sind etwas Verschiedenes. Die komplexeren Planungsansätze in der Stadtplanung haben bisher weder die Bedingungen und Grenzen der politischen Entscheider noch die Konkurrenz der Ämter und Fachplanungen noch die Machtfrage und plötzliche Veränderungen ausreichend als konstitutive Elemente in einen Planungsansatz einbezogen. Anstatt von den politischen Entscheidern als einem Engpaßproblem auszugehen, wurden Nichtfachleuten utopisch hohe Motivationen, das Erlernen einer speziellen Fachsprache und ein unrealistischer Lernwille unterstellt. Die hohe Abstraktion fachplanerischer Sprache birgt zudem die Gefahr der Täuschung über die zugrundeliegenden Sachverhalte. Die Erfahrung der Sinnhaftigkeit eines Planungsinstrumentes für alle Beteiligten ist aber für seinen Erfolg ausschlaggebend. Dies soll nicht bedeuten, die kommunale Entscheidungspraxis als invariant anzusehen, wohl aber, daß nicht Ausnahmesituationen sondern das, was im normalen Entscheidungsalldag erfahrungsgemäß zu leisten ist, Grundlage eines solchen Konzeptes sein muß. Akzeptiert man die These vom Engpaß bei den Entscheidern, lassen sich folgende Rahmenanforderungen an ein teilträumliches Planungskonzept formulieren. Das Instrumentarium sollte

1. bezogen auf die Ratsausschüsse und den Rat
 - eine problemgerechte Komplexität aufweisen und zugleich allgemeinverständlich sein,
 - einen hinreichenden Regelungsumfang haben und zugleich Spielräume für die politische Gestaltung und Profilierung sowie für Zieländerungen aufweisen,
 - neben lang- und mittelfristigen genügend kurzfristige Ziele und Maßnahmen enthalten,
 - die Tragweite von Entscheidungen durch Erfassung der Realität in ihrer Widersprüchlichkeit und in ihren Ursachen- und Wirkungszusammenhängen absichern,
 - theoretisch und empirisch hinreichend gesichert sein, um weitreichende Entscheidungen zu verantworten,
 - an sinnliche Erfahrung anknüpfen,
 - die Delegation von Aufgaben an Bezirksausschüsse oder Nutzergruppen konzeptionelle einbeziehen.
2. bezogen auf die Fachplanungen und Ämter
 - eine hinreichende Koordinationswirkung und zugleich Spielraum für eigenständige Ausgestaltung sichern,
 - für die Bebauungsplanung die Schnittstelle zwischen städtebaulichem Entwurf und Flächennutzungsplan schließen,
 - die große Kapazität der Planungsämter in den Ansatz einbeziehen.
3. bezogen auf Bewohner und Nutzer
 - an konkreten Bedürfnissen und Problemen des Alltags ansetzen,
 - um die Barriere planerischer Symbolsprache zu vermeiden, an das durch sinnliche Raumwahrnehmung schon vorhandene Informationspotential anknüpfen,

- durch eine intensive Beteiligung bei der Problemerkfassung und Lösungsdiskussion die Berücksichtigung der Belange unterschiedlicher Gruppen sichern,
- auch die sinnliche Beziehung zu Bereichen, Objekten und Symbolen einbeziehen.

5. Folgerungen

Aus dem bisher Gesagten ergeben sich eine Reihe vorläufiger Folgerungen für einen erweiterten Ansatz teilräumlicher Planung vor allem im Hinblick auf die Aufgabe der Stadterneuerung:

a) Der Stadtteil als Ganzes wird als nächstkleinere Einheit zur Lösung der komplexen Anforderungen als Analyse- und Planungsraum nicht durchgehend als geeignet angesehen. Stadtteilpläne sind aber sehr wohl zur Klärung übergreifender Beziehungen zwischen kleineren Einheiten und zu anderen Stadtteilen sinnvoll und notwendig. Als Analyse- und Planungseinheit eignet sich der Stadtteil für netzförmige Strukturen (Verkehrsnetz, Freiraumnetz, Standorte von Infrastruktur) und für die Darstellung und Bewertung von groben Qualitäten und Mängeln. Für die Analyse der Wohnumfeldqualität, für detailliertere Untersuchungen und Aussagen zu Gestaltungsfragen, zu Mängeln und städtebaulichen Konzepten ist der Maßstab dieser Pläne meist ungeeignet. Hier sind deshalb kleinere Einheiten und entsprechend größere Maßstäbe (mind. 1:2 000) erforderlich. Pläne für Teilräume von Stadtteilen werden deshalb zur Unterscheidung zum Stadtteilplan "Teilräumliche Entwicklungspläne" genannt.

b) Damit die inzwischen allgemein akzeptierte Forderung der Erhaltung spezifischer örtlicher Qualitäten nicht auf eine reine Erhaltungspolitik beschränkt bleibt, können positive örtliche Besonderheiten (von der städtebaulichen Konzeption bis zur Architektursprache und zum Material) als wichtige Elemente einer örtliche Gegebenheiten stützenden und interpretierenden Städtebaupolitik und der städtebaulichen Konzeptbildung begriffen werden. Sie werden als Korrektive gegen die vorherrschenden normierenden Einflüsse in der Architektur, im Wohnungsbau und in den Fachplanungen angesehen. Dabei rückt die sinnliche Qualität und die Gebrauchsqualität geplanter Veränderungen und Ergänzungen in den Vordergrund.

c) Ein auf Sicherung und Ausbau örtlicher Qualitäten zielendes Instrumentarium muß daher notwendig von kleinteiligen Analyse- und Planungsräumen ausgehen, gleichzeitig aber deren Einbindung in einen gesamtträumlich/funktionalen Zusammenhang und in die mittelfristigen Entwicklungsziele der Gesamtstadt und ihrer Teilbereiche sichern. Der eingangs dargestellte Stand der Stadtentwicklungsplanung bewegt sich daher auf eine richtige allgemeine Ebene zu. Ebenso können Stadtteilentwicklungspläne als Informationsbündel der Entwicklung und Qualitätssicherung eines größeren Stadtbereichs eine Funktion behalten. Sie sind aber bis auf großmaßstäbliche Probleme nicht Instrument im engeren Sinne. Deshalb wäre bei solchen Plänen besser von "teilräumlicher Planung" zu sprechen.

d) Als geeignete analytische Ansatzpunkte erscheinen "kleinste Einheiten sozialräumlicher Homogenität" als Elemente noch gemeinsamer Betroffenheit und ähnlicher sozial-baulicher Situation. Hier könnte ein nicht nur oberflächlich verstandener Beteiligungsansatz noch greifen und hier ist eine Einheit mit eigenständiger Problematik, noch handhabbarer Komplexität, übersehbaren Eingriffskonsequenzen und in einer Größenordnung, die auf der Ebene einer konkreten Problem- und Lösungsdiskussion behandelt werden kann. Damit erfüllen sie auch die Anforderung zur Schließung der Systemlücke zum städtebaulich-baulichen Entwurf. Da eine kleinteilige Analyse und Beteiligung unsortierte Probleme und Wünsche ganz unterschiedlicher Reichweite erzeugt, werden hier auch wichtige Informationen für die Nutzungsqualität der größeren Gebiete und für das engste Umfeld (Mikroplanung) gewonnen, die je nach Problemmumfang einen Teilansatz mit eigener Problematik und Maßstäblichkeit begründen können. Diese Einheiten eignen sich ferner für die Delegation, also z.B. für die Zusammenarbeit von Eigentümer- und Mietergruppen im Stadtbereich/Stadtteil und für die Delegation öffentlicher Aufgaben an Bewohnergruppen (z.B. Spielplatz- und Freiflächengestaltung und -unterhaltung).

e) Bei diesem Ansatz sind die Grenzen der Zuverlässigkeit einer Beteiligung von vornherein zu bedenken:

- Der besonders früh auf einen Prozeß der Aushandlung orientierte Beteiligungsansatz ist durch die pragmatisch-direkte Form besonders entscheidungsfreundlich. Er hat zusätzlich die Bestätigung des Stimmbürgers.
- Ungelöst ist aber die situationsspezifische "Betriebsblindheit" durch Gewöhnung, die relativ kurzfristige Orientierung und die Beschränkung auf die Werthaltungen der derzeit vorhandenen Bewohner/Besitzer.
- Auch unüblich intensive und qualifizierte Beteiligung löst bei Gestaltungsaufgaben nicht das Entwurfsproblem: Die Beteiligten versuchen, erfahrungsgemäß dann lediglich das zu tun, was ein Architekt und Planer an ihrer Stelle tun würde.
- Die Orientierung an bestimmten Lösungsmustern ist bei Ungeübten besonders stark, so daß eine originäre, die Situation kreativ interpretierende Lösung unter Umständen gerade verhindert wird.

f) Deshalb setzt langfristig die Schließung der Schnittstelle zum städtebaulichen und baulichen Entwurf auch eine Überwindung des Theoriedefizits voraus.

- Die Diskrepanz zwischen der positiven Orientierung der Sozialwissenschaften und der normativen Orientierung des städtebaulichen Entwurfs ist grundsätzlich unaufhebbar. Die Annäherungsversuche haben dies nur verdeutlicht. Rezepte, wie sie der Entwerfer gerne möchte, sind nicht zu leisten und gefährlich.
- Es muß daher ein eigenständiger Beitrag der Transformation sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse ins Normative einerseits und in einer Form vorgenommen werden, die weder zu spezifisch noch zu allgemein ist.

- Einige wichtige Begriffe und Ansatzpunkte dafür scheinen zu sein:
 - die ökonomischen Zusammenhänge (weitgehend geklärt)
 - Homogenität/Heterogenität
 - Öffentlichkeit/Privatheit
 - Lebensmodelle und Rollen
 - Zeitbudget und zeitliche Raumnutzungsverteilung
 - Raumwahrnehmung und Raumnutzung
 - affektive Besetzung räumlich/architektonischer Elemente
 - das Alltagsleben und die Gebrauchstauglichkeit der sozial-räumlichen Umwelt dafür
 - die symbolische Bedeutung der Architektur für die eigene Existenz.

g) Für die örtliche Analyse sind deshalb Arbeitshilfen in Form von operationalen Kriterien der Qualitätsbeurteilung erforderlich, die über die schon relativ weit entwickelten Methoden architektonischer Qualitätserfassung hinausgehen. Forschungsergebnisse in Form einer Arbeitshilfe (5) hierzu werden demnächst vorgelegt mit Kriterien zu folgenden sechs Bereichen:

1. Sicherung der funktionalen Beziehung zwischen Teilraum und Stadt.
2. Sicherung günstiger ökologischer Lebensbedingungen.
3. Sicherung funktional-räumlicher Erfordernisse.
4. Ermöglichung positiver kognitiver und affektiver Umweltbezüge.
5. Ermöglichung positiver sozialräumlicher Beziehungen, Entfaltung individueller und sozialer Fähigkeiten im Umgang mit der Umwelt.
6. Sicherung positiver organisatorischer Regelung für die Nutzung von Umwelt, Beteiligung und Selbstverwaltung.

h) Für die Probleme der Erneuerung und Erhaltung erhält der oft sparsame und vielfach genutzte Außenraum eine erhöhte Bedeutung. Hierfür wird die Entwicklung einer verfeinerten Analyse und Planung vorgeschlagen, die mit Mikroplanung bezeichnet werden soll.

These:

Für die unmittelbare Gebrauchstüchtigkeit des engeren Wohnumfeldes reichen die Ergebnisse der Gartengestalter und Gartenämter nicht aus. Ausgehend von teilweise unverarbeiteten naturräumlich orientierten Leitbildern entstehen Außenräume, die weder als komplementär zur Architektur begriffen werden, noch als Räume intensivster Nutzung geeignet sind. Vorrangig bleibt das Motiv der psychischen Befriedigung, nicht das einer aktiven Nutzung, Veränderung und Aneignung.

Ansatzpunkte:

- Erfassung von Nutzungsspuren
- Erfassung von Konflikten
- konformer-nichtkonformer Gebrauch
- Abstufung von Distanzzonen
- Orientierungsfunktion durch Wegeführung und Bepflanzung
- Raumbildung
- Territorienabgrenzung und -sicherung
- Sicherung vielfältiger Tätigkeiten

- Räumliche Feinzuordnung verschiedener Nutzungen und Tätigkeiten unter Berücksichtigung von Jahreszeiten, Zeitbudget, Nachfragehäufungen
- Teilnehmende Beobachtung und Wiederverfügbarmachung von Nutzungserfahrung

i) Eine Reihe planerischer Methoden bedarf einer Überprüfung und Verbesserung, neue und differenziertere Methoden sind zu entwickeln und zu erproben.

Beispiele:

- Vervollständigung der konventionellen Methoden der Problemerkennung
- Erweiterung des Bilanzierungsansatzes zu einem System kompensatorischer Qualitätszurechnung
- Methode zur Ermittlung örtlicher Besonderheiten und ihrer Verdeutlichung und Verstärkung als Entwurfselement
- Methode zur Bestimmung der im Außenraum in Abhängigkeit vom Zeitbudget und der Entfernungsempfindlichkeit anzuordnenden Tätigkeitsmöglichkeiten
- Methode zum Aufbau einer teilräumlichen "Problembuchhaltung"
- Methoden und Organisationsmodelle zur Delegation kleinteiliger Aufgaben an organisationsfähige Gruppen im Stadtteil.

6. Schlußbemerkung

Die teilräumliche Entwicklungsplanung wird im Hinblick auf die Politik einer inneren Qualitätsverbesserung der Städte eine Schlüsselrolle in der Abstimmung lokaler und gesamtstädtischer Belange erhalten. Gemessen an dieser Bedeutung erscheint das gegenwärtig angewendete Instrumentarium erweiterungsbedürftig, einen intensiveren Diskussion über theoretische Anforderungen und praktische Möglichkeiten angebracht. Die hier vorgetragenen Einschätzungen und Thesen sind aufgrund eines noch immer unzureichenden Forschungsstandes in diesem Lande notwendig vorläufig und an Beispielen abgeleitet, die eher Eckpunkte markieren, nicht aber das Feld gegenwärtiger Praxis abdecken können. Es sollte aber deutlich geworden sein, daß hier ein wichtiger Schwerpunkt für die Transformation von Forschungsergebnissen und für die handlungsbegleitende Forschung und Entwicklung zusammen mit den Städten besteht.

Literatur:

- (1) Zum Stand der Stadtteilentwicklungsplanung vergl. unsere Veröffentlichung: Stadtteilentwicklungsplanung. Band V der Reihe Politik und Planung. Herausg.: Die kooperierenden Lehrstühle für Planung an der RWTH Aachen, DGV/Kohlhammer Verlag 1976
- (2) Vergl. hierzu z.B. Flurbereinigung bei Planungsräumen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, 1976. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung und: Curdes/Fester/Helmer: Grundsätzliche Probleme der Raumabgrenzung für raumwirksame Maßnahmen, ebd. Seite 41 ff.
- (3) Vergl. H. Treinen: Symbolische Ortsbezogenheit. In: Materialien zur Siedlungssoziologie. Hrg. Atteslander/Hamm, Köln 1974
- (4) Vergl. hierzu die Bedenken von Boockhoff, Stadtteilpläne zu einem flächendeckenden Ansatz zusammenzufassen: Boockhoff, H., Stadtteilplanung - Ansatz der Stadt Hannover. In: Stadtteilentwicklungsplanung. Band V der Reihe Politik und Planung. Herausg.: Die kooperierenden Lehrstühle für Planung an der RWTH Aachen, DGV/Kohlhammer Verlag 1976, Seite 168
- (5) Institut für Städtebau und Landesplanung, RWTH Aachen. "Raum für soziales Leben. - Kriterien und Leitlinien für die Qualität von Wohnquartieren und des Wohnumfeldes für Kinder, Jugendliche, Familien und alte Menschen". Bearbeitet von M. Fester, S. Kraft, H.U. Wegener, Manuskript 1978

STADTTEILENTWICKLUNGSPLANUNG

Rüdiger Göb

I - In der Planungsdiskussion taucht seit einiger Zeit zunehmend der Begriff der Stadtteilentwicklungsplanung auf. Er wird unterschiedlich angewandt und vermehrt damit den Artenreichtum der Begriffslandschaft der Planung. Die Verwendungshäufigkeit des Begriffes "Planung" macht diese Landschaft zumindest für den Praktiker ohnehin allmählich zu einem Dschungel. Die zunehmende Orientierungslosigkeit wird noch dadurch verstärkt, daß durch die Kreuzung verschiedener, bisher eindeutig bekannter und fixierter Planungsarten neue Gattungen entstehen, die in ihren Erscheinungsformen vielleicht den alten noch annähernd entsprechen, die sich aber nach Inhalt und Methode jetzt auch verändert haben. Man denke dabei nur daran, daß etwa die Einführung der Entwicklungsplanung in ihrer Einwirkung auf selbst hermeneutisch faßbare Planungsgattungen wie die Stadtplanung, repräsentiert durch Flächennutzungs- und Bebauungspläne, auch diesen neue inhaltliche Dimensionen gegeben hat. In der Verbindung mit Entwicklungsplanungen wendet sich die Bauleitplanung von dem bisherigen Status einer Anpassungs- oder Auffangplanung doch stärker dem einer induzierenden Planung zu. Dieser verwirrende Zustand wird noch dadurch verschärft, daß Inhalt und Methoden, Wirksamkeit und Erscheinungsform gerade der kommunalen Entwicklungsplanung von Stadt zu Stadt unterschiedlich beurteilt werden müssen. Es ist bis zum heutigen Tage auch nicht abzusehen, ob es gelingen wird, in absehbarer Zeit dieses Planungsbegriffslabyrinth mit einem Ariadnefaden zu versehen. Sicherlich spiegelt sich die Planungsinflation auch in einer theoretischen Planungsdiskussion wider, die in ihrem Umfang heute schon nicht mehr zu überschauen ist. Doch hat sich aus dieser Diskussion bis zur Stunde noch keine Planungstheorie als gesichertes Wissenschaftsfeld entwickeln können. So gibt es bis heute keine einheitliche Planungsgrundlagenforschung, die geeignet wäre, Wesen, Grundlagen, Grenzen, Arten und Träger der Planung zusammenfassend darzustellen. Wenn man Planung auch unter dem Aspektfeld vielerlei Wissensbereiche betrachten kann, ist es wohl auch fraglich, ob es jemals gelingen wird, zu einer einheitlichen "Planungswissenschaft" zu kommen (vgl. dazu im einzelnen mit weiteren Nachweisen Rüdiger Göb, Planung im Verwaltungshandeln des Kreises, in: Der Kreis, 1976, S. 100).

Vor diesem Hintergrund muß man sehen, daß seit einiger Zeit ein neuer Begriff zunehmend an Bedeutung gewinnt: die Stadtteilplanung oder Stadtteilentwicklungsplanung. Schon aus der Tatsache, daß hier im Zusammenhang mit dem Begriff "Stadtteil" von Stadtteil"planung" und Stadtteil"entwicklungsplanung" gesprochen wird, kann man entnehmen, daß es so ohne weiteres nicht möglich ist, auch dieser Erscheinungsform der Planung im Irrgarten unserer Planungsbegrifflichkeit einen festen Standort

zu geben. Was bedeutet also "Stadtteilentwicklungsplanung?" Handelt es sich darum, der alten Nachbarschaftsidee im Städtebau mit den Formen der Entwicklungsplanung neuen Auftrieb zu geben? Wäre dies eine echte Chance der Belebung unserer Bemühungen um neue Leitbilder für die Stadt, etwa im Sinne einer Ausformung spezifisch großstädtischer Öffentlichkeit von Jane Jacobs, nach der Bürgersteigkontakte das Wechselgeld sind, das die Basis für das Gedeihen eines öffentlichen Lebens in der Großstadt abgeben kann (Jane Jacobs, Tod und Leben großer amerikanischer Städte, 1963, S. 56). Soll hier also das Plädoyer für Nahkontakte von Mitscherlich (Alexander Mitscherlich, Die Unwirklichkeit unserer Städte, 1968, S. 71) mit der Großstadttheorie von Bahrđt (Hans Paul Bahrđt, Die moderne Großstadt, 1961, S. 107) zu einer städtebaulichen Zielsetzung verbunden werden, in der Theorie und Praxis des Städtebaus neue Ziele erhalten?

Oder geht es letztlich nur darum, daß Stadtteilentwicklungsplanung als ein methodisch-instrumentales Hilfsmittel zu sehen ist, das die Schwierigkeit überwinden soll, die sich daraus ergibt, daß es bis heute nicht gelungen ist, großräumige, an einem synoptischen Ideal orientierte Gesamtentwicklungspläne mit ihrer deduktiven Planungslogik in einen kommunalen Entscheidungsprozeß umzusetzen, der weitgehend inkremental strukturiert ist? Die Übersetzungsebene eines stadtentwicklungsplanerischen oder auch städtebaulichen Zielsystems mit hohem Abstraktheitsniveau zu konkreten Finanzierungs- und Investitionsprogrammen ist zu groß. Es muß zwischen beiden ein Transformationsrad eingeschaltet werden, das es ermöglicht, die Kraft aus dem großen Schwungrad gesamtstädtischer Zielvorstellungen auf die vielen kleinen Räder aktueller, sektoraler und räumlicher konkreter Entscheidungsvorgänge zu übertragen. Handelt es sich bei der Stadtteilentwicklungsplanung nur darum? (Vgl. z.B. Gerhard Curdes, Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz, in: Bauwelt 1978, S. 102 ff.)

In den folgenden Überlegungen soll der Nachweis versucht werden, daß Stadtteilentwicklungsplanung von beiden Ansätzen ausgehen muß.

II - Die Städte - und hier vor allem natürlich die großen Städte - sind als Reflex der Entwicklung unserer Gesellschaft immer Gegenstand kritischer Auseinandersetzung gewesen. Dabei war das Verhältnis der Menschen zu ihren großen Städten zwiespältig: Die geistigen, kulturellen und wirtschaftlichen Leistungen, die den Wandel unserer Gesellschaft bewirkt haben, wären ohne die Daseinsform der Stadt nicht möglich gewesen. Doch hat die großstädtische Daseinsform immer wieder Anlaß gegeben zu sozialen, gesundheitlichen, psychologischen, soziologischen Besorgnissen. Bis zum heutigen Tag wird die Großstadt auch als Exponent der Mißstände des industriellen Systems mitangeklagt: Zivilisationskritik und Großstadtkritik sind weitgehend synonym (vgl. Elisabeth Pfeil, Großstadtforschung, 1972, S. 10). Auch in den vergangenen Jahrzehnten hat diese Großstadtkritik immer wieder dazu geführt, daß die Suche nach städtebaulichen Leitbildern nicht abbrach.

Die massive Kulturkritik, die sich an den Ergebnissen einer Entfesselung der Stadt infolge der Industrialisierung um die Jahrhundertwende entzündete, führte im Ergebnis zu dem Prinzip der aufgelockerten und gegliederten Stadt, die zwar in ihrer Ausformung sehr unterschiedlich gesehen und gewertet wurde, allgemein gesagt aber doch eben vermeiden wollte, daß Störfaktoren städtischer Nutzung sich räumlich überlagerten und damit kumulierten. Dieses Prinzip degenerierte zur Funktionsentmischung im Städtebau, die etwa Anfang der 60er Jahre aufkommende Verödungserscheinungen zeitigte und deswegen wiederum zu einer heftigen Welle der Großstadtkritik führte. Beklagt wurde damals, daß eine Stadt wie eben auch ein Mensch und wie die Gesellschaft sich nicht in Scheiben schneiden und durch planimetrisch einander zugeordnete Funktionen wieder verbinden lassen könne. In seiner Anstiftung zum Unfrieden erklärte Alexander Mitscherlich über "Die Unwirtlichkeit unserer Städte", die Städte seien heute nur noch ein Agglomerat von Wohnstätten, Arbeitsplätzen, Eßgelegenheiten, Illusionsgewerben aller Art; nur eines seien sie nicht: Eine aus einem Kern wachsende Stadt. (Alexander Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, 1966, S. 78). Wie viele andere Stadtkritiker erklärte er damals, man müsse danach suchen, wie sich der Arbeits- und Wohnbereich wieder näher zusammenschließen ließe. Beim Umfang der Verwaltungen und bei dem zunehmenden Sauberwerden der industriellen Fertigung dürften sich technisch keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bieten, wenn nur erst das aus der ersten Industrialisierungshochflut stammende Statusdenken überwunden sei, möglichst weit entfernt von schmutzigen Fabriken und schmutzigen Arbeitervororten wohnen zu wollen.

Da die Entwicklung unserer großräumigen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur zu der Erkenntnis geführt hatte, daß an der Stadt kein Weg mehr vorbeiging, führte die eigenartige Haßliebe zu unseren Städten dazu, daß gleichzeitig von Entballung und von Verdichtung gesprochen wurde. Integration und Kommunikation waren jetzt die Schlagwörter, und es entstand das Konzept der "Urbanität durch Verdichtung", ohne daß man infolge einer sehr dürftigen theoretischen Fundierung dieser These genau wußte, welche Kommunikation die Menschen wirklich wollen und welcher Grad und welche Erscheinungsform der Verdichtung im Städtebau dem entsprochen hätte. Es entstanden "unvernünftige Massierungen und böse Maßstabsverzerrungen" (Gerd Albers, Ein sechstel Jahrhundert Städtebau, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 22. Jahrgang, August 1978, Band 2, S. 13). So nimmt es nicht wunder, daß schon nach knappen 10 Jahren die Euphorie einer "Urbanität durch Verdichtung" mit ihren Entscheidungsformen zu einer erneuten massiven Kritik führte, die vor allem von der mittlerweile sich durchsetzenden Erkenntnis des Verbrauches der natürlichen Lebensquellen verursacht war. Die Erkenntnis setzte sich durch, daß mit der Entwicklung unserer Großstädte, mit der Steigerung der Wirkungskraft moderner Technik und dem Wachstum der Städte eine Schädigung der natürlichen Versorgungsquellen einhergegangen war und daß das allgemeine Wohlergehen, das eigentlich der hauptsächliche Gewinn aus dem technischen Fortschritt sein sollte, abgenommen hatte. Aus diesem Bewußtsein und auch aus der Unzufriedenheit mit dem, was sich in den vergangenen 20 Jahren in den Städten abgespielt hatte, entstand nun die Forderung nach der Stabilisierung der Stadt, nach der "Stadt im Gleichgewicht", eine Be-

wahrungsquelle, die sich aus verschiedenen Quellen speist und die heute auch von niemanden so recht als städtebauliches Leitbild definiert werden kann.

Die "Bewahrungswelle" wird begleitet von der Erkenntnis, daß die Rahmenbedingungen für jede räumliche Planung sich nachhaltig gewandelt haben: Es gibt eine veränderte Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, eine Einsicht in mögliche Grenzen des Wachstums, die sich in der Beschränktheit materieller Ressourcen und in der Gefährdung der Umwelt niederschlagen (vgl. Rüdiger Göb, Die schrumpfende Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, S. 149 ff., 151).

Bei aller Unterschiedlichkeit von städtebaulichen Leitbildern oder auch von Stadtmodellen, die Einsicht von der Notwendigkeit einer strukturellen Gliederung der Stadt als Planungsziel war den meisten doch gemeinsam. So wurde nicht nur versucht, gegen die allgemeine Vorstellung der funktionalen Segregation im Städtebau stärker integrativ betonte Gegenmodelle zu entwickeln. Vor allem gibt es seit Jahrzehnten die Versuche, das Stadtgebiet zu gliedern, zu Gruppeneinheiten zusammenzufügen und diese in größere Einheiten zu integrieren. Die Forderung, durch solche Gruppierungen die Stadt übersichtlicher und überschaubar, für den Menschen als Lebensraum erfahrbar zu machen, wurde immer wieder gestellt und dabei nicht nur funktionelle Größenordnungen - wie etwa die Größe eines Schulbezirkes oder die Überwindung von Entfernungen - zugrunde gelegt, sondern auch zunehmend auf die Notwendigkeit, bei kleineren Einheiten menschliche Gemeinschaft zu finden, verwiesen (vgl. dazu im einzelnen Elisabeth Pfeil, a.a.O., S. 341 ff.).

Gerade auch die Auseinandersetzung mit den Gedanken von Jane Jacobs haben zu einer Belebung dieser Diskussion geführt, bei der die alten Vorstellungen der Nachbarschaftsidee wieder einfließen (vgl. Elisabeth Pfeil, a.a.O., S. 343; Henning Dunckmann, Zur Rezeption der Gedanken von Jane Jacobs, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1969, S. 46 ff.; Renate Krysmanski, Nachbarschaft, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 1970, S. 2023 ff.). All diesen Überlegungen ist gemeinsam, daß der Nachteil funktionalistischer Planung darin besteht, daß sich öffentliche Kontaktmöglichkeiten reduzieren und einseitig auf eine Nutzung hin konstruierte Räume sich hemmend auf das Kontaktverhalten der Menschen auswirken, weil die räumliche Isolation der verschiedenen Nutzungsfunktionen auch die Wahrnehmungsinhalte voneinander isoliert, die überhaupt erst unvorhergesehene Kontaktmöglichkeiten erlauben (Heide Berndt, Der Verlust von Urbanität im Städtebau, in: Das Argument, 1967, Heft 4, S. 263 ff., 285). Bis zum heutigen Tag kann man aber davon ausgehen, daß trotz aller Versuche namhafter Soziologen die Nachbarschaftsidee sich als urbanes Leitbild nicht allgemein hat durchsetzen können. Das liegt nicht nur daran, daß bis zum heutigen Tag die Stadtsoziologie wesentliche Fragen des modernen Nachbarschaftsverhaltens nicht hat eindeutig klären können. Es ist auch bedeutsam, daß es an einer Konzeption fehlt, wie die Integrations- und Harmonisierungselemente des Nachbarschaftsgedankens in ein Stadtentwicklungskonzept und Stadtplanungskonzept übernommen werden können, das von vorgegebenen sozio-ökonomischen Raumeinheiten ausgehen muß, die mehr oder weniger historisch entstanden sind.

III - Und hier ist nun der Ansatzpunkt für die Stadtteilentwicklungsplanung, die geeignet sein könnte, die Entmischung der Wohn- und Stadtfunktionen und damit den Verlust an Individualität und Integration in den einzelnen Stadtquartieren zu überwinden. Wer nun freilich meint, der Begriff "Stadtteil" sei im Gegensatz zu dem der "Nachbarschaftseinheit" stadtsoziologisch erforscht und so definiert, daß er in planerische Handlungskonzepte übertragen werden könnte, der muß hier enttäuscht werden. Es gibt diesen Begriff nicht. Man kann ganz unterschiedliche Merkmale wählen, um einen Stadtteil als Einheit darzustellen; z.B. besondere Bauformen in Verbindung mit Nutzungen und Sozialstruktur, die Abgrenzung von seiner Umgebung durch markante Straßen, Flüsse oder Parks. Der Stadtteil kann auf einen Mittelpunkt bezogen sein, einen Ortskern, ein markantes Gebäude oder einen Gewerbebetrieb, ein Kurhaus usw.. Sehr flüchtig sind hier auch die Grenzen zu dem Begriff der in sich geschlossenen Stadtviertel oder Stadtquartiere.

Dementsprechend gehen die Städte auch bei der Abgrenzung solcher teilräumlicher Planungseinheiten sehr unterschiedlich vor. In Hamburg versteht man etwa unter einem Stadtteil räumliche Gebietseinheiten mit Eigennamen, wie z.B. Eppendorf, St. Georg, Fuhlsbüttel, Blankenese. Sie sind historisch gewachsen und waren in der Mehrzahl bis zu ihrer Vereinigung mit dem Territorium der Stadt Hamburg selbständige Gemeinden oder Städte. Die Größe der somit festgelegten 104 Stadtteile schwankt der Fläche nach zwischen 58 ha und 3527 ha und nach der Einwohnerzahl zwischen 228 und 84.780. In Hamburg werden diese Stadtteile zum Teil noch in statistische Untereinheiten, die Ortsteile, gegliedert (Karl-Heinrich Busse, Stadtteilentwicklungsplanung in Hamburg, in: Bauwelt, 1976, S. 743 ff.).

Der Rat der Stadt Köln hat im März 1978 ein Gesamtkonzept Stadtentwicklung verabschiedet, in dem mit einem räumlich-funktionalen Ordnungsmodell 56 "Stadtteile" im Sinne dieses Konzeptes als Planungs- und Handlungsräume festgelegt werden. Damit soll der Stadt ein räumlicher Entwicklungsrahmen vorgegeben werden, der eine sinnvolle Zuordnung von Nutzflächen, Verkehrs- und Versorgungsnetzen sowie Einzelstandorten ermöglicht. Dabei wird kein völlig neues, utopisches räumliches Leitbild auf die Stadt gestülpt, sondern an vorhandene Raumstrukturen und -prinzipien angeknüpft. Der wichtigste Ansatzpunkt für diese Stadteinteilung war eine Bestandsaufnahme über die im Stadtgebiet vorhandenen zentralen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen, nicht zuletzt auch der Geschäftszentren. Als weitere Gliederungskriterien wurden verwandt:

- topographische und bauliche Zäsuren mit starker Trennwirkung, z.B. Rhein, Eisenbahnlinien, Autobahnen,
- Nutzungsgrenzen zu Nichtwohngebieten, z.B. Industrie,
- historische Zusammenhänge,
- Bindungen und Orientierungen der Wohnbevölkerung, Verkehrsverbindungen.

Mit diesen Gliederungsmerkmalen wurden insgesamt 56 Funktionsräume abgegrenzt. Ihre Einwohnerzahl liegt in der Regel zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern, in einigen Fällen auch darüber. Die Planungsziele, die damit erreicht werden sollen, sind vor allem:

- a) eine Dezentralisation von Politik und Verwaltung, nicht nur als Maßnahme administrativer Dezentralisation, sondern auch zur Schaffung größerer Bürgernähe;
- b) es sollen überschaubare, multifunktionale Lebens- und Erlebnisbereiche geschaffen werden. Nicht zuletzt die teilweise Verödung der Innenstädte und die einseitige Funktion vieler Schlafstädte am Strandrand führen zu der Forderung nach stärkerer Mischung der Lebensfunktionen. Hier sollen in zumutbarer Entfernung von der Wohnung nicht nur die wichtigsten Versorgungseinrichtungen, sondern auch Arbeitsplätze, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen vorhanden sein.
- c) Pflege der Eigenständigkeit, Originalität und Historie von Zentren und Bereichen.
Die Siedlungseinheiten sollen so gestaltet sein, daß überschaubare, d.h. möglichst zu Fuß erlebbare Räume geschaffen werden, so daß sich Vertrautheit, Identifikation und Kommunikation entwickeln können. Dadurch soll der häufig beklagten Anonymität und Gleichförmigkeit, der Vermassung in der Großstadt begegnet werden. Die Vielfalt der städtischen Lebensformen und kulturellen Ausprägungen in den verschiedenen Stadtvierteln soll stärker als bisher sichtbar gemacht und gefördert werden, so daß die einzelnen Siedlungseinheiten ein möglichst unverwechselbares Erscheinungsbild sowie einen ablesbaren Mittelpunkt mit eigenständigem Erlebniswert aufweisen.
- d) Bedarfsgerechte abgestufte Versorgung in zumutbarer Entfernung.
Durch die Anwendung eines hierarchischen Systems aufeinander bezogener Versorgungsleistungen mit Bereichen unterschiedlicher Größe und Ausstattungen, die ein bestimmtes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungsleistungen vorhalten, sollen Ausstattungsunterschiede im Stadtgebiet ausgebaut werden.
- e) Weitere Ziele, die mit der Festlegung teilräumlicher Planungseinheiten (Stadtteile) in Köln verfolgt werden, sind vor allem die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen und privaten Mitteleinsatzes durch Zuordnung ausreichend großer Einzugsbereiche.
- f) die Konzentration der Siedlungsentwicklung und die Verhinderung von Zersiedelung, um dem ungeordneten Zugriff auf die Fläche bei begrenztem Angebot an Grund und Boden Einhalt zu bieten.
- g) Minimierung des Verkehrsaufkommens und der Reisezeiten durch eine Orientierung künftiger Siedlungs- und Wirtschaftstätigkeit an einer Reduzierung des vermeidbaren Verkehrsaufkommens. Hier soll also die teilräumliche Planung verhindern, daß eine zentrifugale Ausdehnung der Siedlungsbereiche und die damit verbundenen funktionalen Entmischungsprozesse sich fortsetzen und zu unfreiwilliger Mobilität wegen der immer größeren Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz sowie Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen führen. (Vgl. Gesamtkonzept Stadtentwicklung Köln, Dezernat für Stadtentwicklung 1978, Kapitel C1,S.3ff.)

Schon diese beiden Beispiele zeigen, daß bei der Abgrenzung von Stadtteilen als teilräumlichen Planungseinheiten mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Methoden gearbeitet wird. Die Stadtteilentwicklungsplanung ist bis heute nicht zu einem umfassenden Thema wissenschaftlich-methodischer Untersuchung geworden. Deswegen gibt es auch keine ausreichende Diskussion über die Abgrenzung

dieser Räume. Hier ist also noch ein Arbeitsfeld, das wissenschaftlicher Vertiefung dringend bedarf (vgl. zur Problematik des Stadtteils als Analyse- und Planungsraum auch Gerhard Curdes, Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz, in: Bauwelt 1978, S. 102 ff., S. 103; der Stand der Diskussion im Jahre 1976 und die Arbeiten der Städte Wuppertal, Duisburg, Essen, Düsseldorf, Hannover, München und Hamburg sind in einer Seminarveröffentlichung der kooperierenden Lehrstühle für Planung an der RWTH Aachen in der Reihe Politik und Planung Nr. 5, 1976 dargestellt. Spätere zusammenfassende und vergleichende Arbeiten fehlen bis heute.).

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß Stadtteilentwicklungsplanung, also die alte städtebauliche Konzeption von der gegliederten Stadt, auch heute als Teil eines städtebaulichen Leitbildes angesehen werden muß. Es soll als räumlich-funktionales Ordnungsmodell in dem Leitbild "Stadt im Gleichgewicht" vor allem zur Erfüllung folgender Ziele dienen:

- Dezentralisation von Politik und Verwaltung
- Orientierung an übergeordneten Entwicklungszielen
- Schaffung überschaubarer, multifunktionaler Lebens- und Erlebnisbereiche
- Pflege der Eigenständigkeit, Originalität und Historie von Zentren und Bereichen
- bedarfsgerechte, abgestufte Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung
- Wirtschaftlichkeit des öffentlichen und privaten Mitteleinsatzes
- Konzentration der Siedlungsentwicklung und Verhinderung von Zersiedelung
- Minimierung des Verkehrsaufkommens und der Reisezeiten
- Entlastung der Innenstadt und Ergänzung und Ausgleich der Funktionserfüllung zwischen den einzelnen Stadtteilen im Gesamtsystem der Stadt.

Ein solches Leitbild einer gegliederten Stadt, mit einer in sich geschlossenen Ordnung der einzelnen Stadtteile, ist eine bewußte Absage an die architektonische Reproduktion der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und an die Methode des "social engineering". Man kann nicht aus dem Organismus der Stadt gewisse zweckbestimmte Funktionen aussortieren, um sie dann einzeln in relativ unabhängiger Weise neu zusammenzustellen. Es ist eine Absage an die Planungspraxis, die sich auf die Anweisung von homogenen Räumen, wie Wohn-, Gewerbe-, Industrie- und Kerngebieten, im Flächennutzungsplan und auf Einzelprojekte wie Wohnbauten, Schulhäuser, Bürokomplexe oder Fabrikanlagen im Bebauungsplan beschränkt.

IV - Wenn mit diesem Leitbild ein umfassendes System funktionaler raumbezogener Abhängigkeiten für die Stadt formuliert werden soll, so bedarf es keiner weiteren Begründung, daß es nicht möglich ist, die in der vorstehend dargestellten Weise abgegrenzten teilräumlichen Planungseinheiten (Stadtteile) beziehungslos nebeneinander zu stellen. Es ist selbstverständlich, daß sie in ein räumlich-funktionales Ordnungssystem der Gesamtstadt eingeordnet werden müssen, in dem die einzelnen Stadtteile sich in ih-

ren Funktionen gegenseitig ergänzen und ausgleichen. Als Ansatzpunkt für die Zuordnung der Stadtteile zueinander bietet sich das innerstädtische Zentralitätsgefüge an. Die Zentren bilden das wesentliche Element in der Siedlungsstruktur, da sie als Standorte zentraler Versorgungsfunktionen und als Mittelpunkte der Urbanität und Stadtkultur angesprochen werden können. Die Zentren verkörpern mit ihrem oft historisch geprägten Grundwissen und Gestaltbild, ihren kulturellen Überlieferungen und heutigen Erlebniswerten, oft auch den geistig symbolischen sowie optisch ablesbaren Mittelpunkt der verschiedenen Stadtteile und -quartiere. Hier ist auch der geeignete Ort für Kommunikation und vielfältige Freizeitgestaltung, für öffentliches Leben schlechthin (vgl. dazu im einzelnen ausführlich Gesamtkonzept Stadtentwicklung Köln, a.a.O., S. 8 ff.). Aufgrund des inneren Kreislaufes der Versorgung ist nunmehr eine Stadt ein mehrrangig differenziertes funktionales und räumliches System, in dem die innerstädtischen Zentren mit ihren integrierten Bezugsgebieten miteinander in Beziehung stehen (vgl. dazu Dieter Böke- mann, Das innerstädtische Zentralitätsgefüge, Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe, 1967, S. 15 ff.). Eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung ist danach nur dann gewährleistet, wenn die öffentlichen und privaten Einrichtungen nach ihrem Standard und nach der Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme hierarchisch gegliedert und räumlich zugeordnet werden. So ist es notwendig, im Stadtgebiet unterschiedlich große und entsprechend abgestufte Versorgungsbereiche zu bilden. Aus diesen Notwendigkeiten ergibt sich das hierarchisch abgestufte Gefüge von Zentren und Versorgungsbereichen, die das Grundgerüst eines polizentrischen Ordnungsmodells bilden. In der Stadt Köln wurde entsprechend der vorhandenen Raum- und Zentralitätsstruktur ein vierstufiges Gliederungssystem mit folgenden Gebietseinheiten und Zentren gebildet:

Funktionsraum (Bereichsstufe)	Zentrentyp in Köln	Einwohnerzahl
Nahbereich	Nahbereichszentrum (NZ)	5 - 10.000 EW
Mittelbereich	Mittelbereichszentrum (MZ)	20 - 40.000 EW
Stadtbezirk,	Bezirkzentrum (BZ)	75 - 200.000 EW
Gesamtstadt/Region	Hauptzentrum (City)	nicht eindeutig bestimmbar

Es ist nunmehr möglich, einen Zielkatalog über die idealtypische Ausstattung der verschiedenen Funktionsräume und Zentrenstypen aufzustellen. Er kann als Orientierungshilfe für die richtige funktionalräumliche Zuordnung und Dimensionierung von Nutzflächen, Verkehrs- und Versorgungsnetzen sowie von Einzelstandorten dienen. Idealtypische Ausstattungskataloge lassen entsprechende Analysen und Defizitbewertungen zu, die in die teilräumlichen sektoralen Zielplanungen dann eingehen können.

Daß es sich auch bei einem derartigen polizentrischen Ordnungskonzept nicht nur um ein methodisches Hilfsmittel handelt, zeigt die Tatsache, daß die Festlegung hierarchisch abgestufter

Zentren und Versorgungsbereiche wichtige Zielplanungen und Durchführungsmaßnahmen impliziert, wie z.B.:

- Steuerung des Entwicklungspotentials auf vorhandene Siedlungsbereiche und Zentren zu ihrer Arrondierung und Auffüllung
- Entlastung der Innenstadt, insbesondere der City von Überlastung und Veränderungsdruck durch Ausbau der Bezirkszentren
- Verbesserung der Versorgungsfunktion, insbesondere in den Nahbereichen
- Zuordnung vorhandener Infrastrukturen nach den räumlich-funktionalen Einheiten
- Schaffung von ablesbaren Mittelpunkten und Gestaltqualitäten zur Orientierung und Identifikation
- Räumliche Strukturierung zersiedelter oder monofunktionaler Bereiche
- Verbesserung der Erreichbarkeit von Zentren durch Anschluß an leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel
- Beseitigung von Störfaktoren, welche die Funktionsfähigkeit der Zentren gefährden (z.B. Individualverkehr).

V - Die Stadtteilentwicklungsplanung hat auch einen methodischen Aspekt: Sie ist durchaus als instrumentelles Hilfsmittel der Stadtentwicklungsplanung anzusehen. Der Begriff der Entwicklungsplanung ist z.Zt. nach wie vor nicht allgemein gültig definiert, die Notwendigkeit einer sachlichen, zeitlichen und räumlichen Koordinierung aller Planungen in ein integrales Gesamtsystem aber anerkannt (vgl. dazu im einzelnen Rüdiger Göb, Planung im Verwaltungshandeln des Kreises, a.a.O., S. 111; Joachim Jens Hesse, Organisation kommunaler Entwicklungsplanung, 1976, S.32 ff.). Der mehr technische Hintergrund dieser Entwicklungsplanung ist darin zu sehen, daß die in der arbeitsteiligen Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung be- und erarbeiteten Pläne noch unverbunden nebeneinander stehen, daß sie weder einen zwingenden Finanz- noch einen Zeitbezug haben und somit eine aufeinander abgestimmte harmonische Entwicklung des Gemeinwesens nicht bewirken können. So soll eine Entwicklungsplanung sachliche und räumliche Ziele mit den dazu notwendigen Investitionsmaßnahmen unter Einbeziehung des Zeitfaktors verbinden.

So unbestritten die Notwendigkeit einer so definierten Entwicklungsplanung auch ist, so hat sich in der kommunalen Praxis gezeigt, daß Anspruch und Wirklichkeit dieser Planungsart weit auseinander klaffen. Integrale Zielplanungen, Grundsatzplanungen und Programmplanungen treten mit ihrer Logik und Terminologie aus den überkommenen Staats- und Verwaltungsfunktionen heraus. Ihre Aufstellung, der Vollzug, die Fortschreibung ist mit dem herkömmlichen Recht und mit den bestehenden Mitteln nur unvollkommen zu lösen. In den einzelnen Städten unterschiedlich kann man aber allgemein sagen, daß es nicht gelungen ist, die Unkoordiniertheit von Programm- und Finanzplanung durch ein integriertes System von Ressourcen- und Aufgabenplanung zu überwinden.

Nach wie vor führen Programmplanungen in ihrer Zeitperspektive für die meisten Planungsbereiche nur zu kurzfristigen suboptimalen Fortschreibungen, und die längerfristigen Ressortplanungen führen - wie dies beispielsweise in der Verkehrsplanung deutlich zu sehen ist - meist nur zu Fort- und Festschreibung bestehender Strukturen. Vor allem nicht gelungen ist die Lösung der Umsetzungsproblematik von Planung in intendierte Folgewirkungen durch veränderte Implementationsstrategien. Dies ist genau der Punkt, in dem die Stadtteilentwicklungsplanung als neuer Planungsansatz angesprochen ist. Soweit die Städte Stadtentwicklungspläne oder -Programme aufgestellt haben, zeichnen sie sich weitgehend dadurch aus, daß sie sich auf langfristige Perspektiven konzentrieren, daß sie durch ihr hohes Abstraktheitsniveau nicht in die Praxis vermittelt werden können, also handlungsfern sind und daß ein Mangel an konkreten Handlungshilfen besteht. (Vgl. zusammenfassend Gerhard Curdes, Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz, a.a.O., S. 102).

So soll also gerade die Stadtteilentwicklungsplanung als eine instrumentale Zwischenebene zwischen der Gesamtstadtplanung, die sich in einem gesamtstädtischen Entwicklungskonzept niederschlägt, das durch den Flächennutzungsplan verräumlicht wird, dazu dienen, bisher nicht gelöste Grundprobleme kommunaler Entwicklungsplanung zu überwinden. Es geht dabei vor allem darum:

Der Koordinierungs- und Integrationsauftrag scheitert an dem hohen Abstraktheitsniveau gesamtstädtischer Entwicklungspläne, das durch den zu hohen Komplexitätsgrad bedingt ist. Die in der Stadtteilplanung mögliche engere räumliche Beziehung soll den Komplexitätsgrad ebenso wie die entscheidungsferne gesamtstädtische Planung auflösen. Dazu kommt, daß wegen des geringeren Komplexitätsgrads, der größeren Ortsbezogenheit die bessere Möglichkeit besteht, die Bevölkerung am Planungsprozeß zu beteiligen und damit die gesellschaftliche Legitimation der Planungsinhalte und -ziele zu erreichen. Die räumliche und damit auch die sachliche Beschränkung ergibt endlich auch die Möglichkeit, infolge einer Verringerung des räumlichen Bezugsmaßstabes auch Handlungs- und Durchsetzungsstrategien in Form von Maßnahmenprogrammen zu entwickeln.

Ebenso wie die Struktur der Stadtentwicklungsplanung insgesamt in den einzelnen Städten mittlerweile sehr unterschiedlich geworden ist, zeigt auch die Praxis der Stadtteilentwicklungsplanung, daß die einzelnen Städte auch hier unterschiedlich vorgehen. Stärker analytisch-deduktiven Planungen ohne ausreichenden Maßnahmenbezug stehen mehr normativ-induktive Stadtteilplanungen gegenüber, die stark handlungsbezogen sind und auch einen engen Bezug zur Bebauungsplanung haben (vgl. Gerhard Curdes, a.a.O., S. 102 ff.).

VI - Gegen die hier vorgetragene Theorie der Stadtteilentwicklungsplanung gibt es nun sehr ernst zu nehmende Einwendungen, die vor allem von Curdes vorgebracht werden (vgl. Gerhard Curdes, Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz, a.a.O., S. 104). Curdes macht geltend, daß der Stadtteilbegriff, der mit dem Leitbild des kernbezogenen Siedlungskomplexes verbunden ist,

von der These des hierarchischen räumlichen Verhaltens der Bewohner ausgeht und von der Annahme engerer sozialer Beziehungen innerhalb des Stadtteils gegenüber der übrigen Stadt. Er stellt diese Annahmen in Frage und meint, daß räumliches Nutzerverhalten und Stadtteile zunehmend auseinanderfallen und daß dadurch heterogene und sehr unterschiedlich ausgestattete Teilräume mehr statistisch zusammengefaßt werden. Der abgegrenzte Stadtteil sei ein Kunstprodukt, in den Bereiche einbezogen werden, die vorerst für eine Planung gar nicht aktuell seien. Damit sei der Arbeitsaufwand zu hoch und die Anschaulichkeit der Problemvermittlung sinke mit der steigenden Fläche. Zwar führe ein solcher flächendeckender Stadtteilansatz zu einer systematisch erwünschten Einheit von Analyse- und Planungsräumen. Die oft implizite Begründung dafür sei das Ziel einer gleichmäßigeren Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen und die dadurch bedingte Notwendigkeit der Abgrenzung einzelner Teile gegeneinander. Mit diesem Bilanzierungsansatz ergebe sich die Gefahr, bei knappen Mitteln und tendenziellen Infrastrukturüberkapazitäten an der Wirklichkeit vorbei zu planen.

Die Extremalternative, den Analyse- und Planungsraum nur soweit auszudehnen als unbedingt erforderlich, lehnt Curdes zu Recht ebenso ab. Nach seiner Auffassung ist dies der klassische Ansatz der Sanierungs-, Modernierungs- und Bebauungsplanung. Der Vorteil einer engeren Raumabgrenzung werde mit dem Nachteil der Inselplanung, der relativen Blindheit über die Grenzen hinaus erkauft. Der Ansatz sei deswegen zu stark maßnahmebedingt und in der Regel weder in einen großräumigen Untersuchungsansatz eingebunden noch theoretisch-methodisch besonders entwickelt.

Als geeignete teilräumliche Planungseinheiten sieht Curdes deswegen den engeren Bereich des alltäglichen räumlichen Nutzungsverhaltens (Verhaltensräume) an, den er als einen geeigneten Bezugsmaßstab zur Behandlung und Erfassung qualitativer Probleme ansieht. Als die kleinsten Einheiten sozialräumlicher Homogenität versteht er bebaute Gebiete, die sich durch die Struktur der Nutzung, der städtebaulichen Anlage und der Gebäude von anderen Gebieten deutlich unterscheiden. Sie erfüllen damit das Merkmal der Unterscheidbarkeit (also der Identifikation eines eigenen Territorismus), ebenso das einer mit einer Baustruktur meist verbundenen typischen Sozialstruktur (Gerhard Curdes, a.a.O., S. 104 ff.).

Der Auffassung, daß es notwendig ist, teilräumliche Planungseinheiten festzulegen, in denen integrale Entwicklungsprogrammplanungen mit denen des Vollzugs koordiniert werden können, ist wohl zuzustimmen; freilich mit der Einschränkung, daß es sich dabei dann nicht um Inselplanungen handeln darf, bei denen die Fehler der Ausweisung von homogenen Räumen ohne Einbindung in das System raumbezogener Abhängigkeit der Gesamtstadt in einem etwas größeren Maßstab wiederholt werden. Diesen Notwendigkeiten versucht nunmehr, das Planungssystem zu entsprechen, das in den vergangenen Jahren in der Stadt Köln aufgebaut wurde und an dessen Realisierung zur Zeit gearbeitet wird. Es sieht folgende Planungsstufen vor:

Als Zielsystem der Stadtentwicklung wurde ein "Gesamtkonzept Stadtentwicklungsplanung Köln" erarbeitet und im März 1978 vom

Rat der Stadt Köln verabschiedet. Es enthält eine zusammenfassende Darstellung der Entwicklungsbedingungen und -ziele für die Gesamtstadt, das bereits skizzierte räumlich-funktionale Ordnungskonzept für die Zentren- und Bereichsgliederung innerhalb der Stadt und untereinander abgestimmte Fachkapitel. Diese haben zum Teil programmatischen Charakter, wie zum Beispiel die Kapitel über Verkehr und über Stadterneuerung, zum Teil enthalten sie räumlich konkretisierte Zielplanungen, wie z.B. die Kapitel räumlich-funktionale Ordnung, Wohnen, Wirtschaft und Freiraum.

Um dem gesamtstädtischen Zielsystem die notwendige Flexibilität zu erhalten, ist eine grundstücksscharfe Festlegung von Einzelnutzungen im Sinne eines gesamtstädtischen Nutzungsplanes unterblieben. Die Verknüpfung des Gesamtkonzeptes mit den als Durchführungsplanung anzusehenden Bereichen Liegenschaft und Investitionsplanung erfolgte nicht. Diese Aufgabe ist auch aufgrund des Arbeitsaufwandes dieser Schritte nur teilräumlich und projektbezogen leistbar.

Deshalb werden auf einer zweiten Ebene der Stadtentwicklungsplanung teilräumliche Planungen aufgestellt, deren Zielplanungsgerüst aus dem Gesamtkonzept Stadtentwicklung und seinen Zielvorgaben abgeleitet wird. Diese teilräumlichen Entwicklungsplanungen, die sich auf überschaubare, aus dem räumlich-funktionalen Ordnungskonzept abgeleitete Bereichen beziehen, nennen wir Rahmenplanungen, die von der Stadtentwicklungsplanung gemeinsam mit der Stadtplanung erarbeitet werden. Die Rahmenplanungen enthalten neben einer knappen Analyse und Bewertung der Strukturen des Planungsbereichs ein Planungskonzept und ein Handlungsprogramm. Im Planungskonzept werden in Plänen zur gewünschten Nutzungs- und Verkehrsstruktur sowie zur Stadtgestalt die Zielvorstellungen zwar generalisiert, aber basierend auf grundstücksbezogenen Nutzungsentscheidungen dargestellt. Die vorgeschlagenen Planungs- und Vollzugsmaßnahmen sind gekennzeichnet, die Pläne und Begleittexte müssen beratungs- und beteiligungsgerecht aufbereitet sein, was angesichts der Komplexität von Stadtteilanalysen keine leichte Aufgabe ist. Während also das Planungskonzept die Nutzungen, ihre räumliche Zuordnung, sowie die Grundzüge ihrer baulich-strukturellen Ordnung festlegt, stellt das Maßnahmenprogramm die Vorgaben für das Verwaltungshandeln und den Rahmen privater Aktivitäten und somit vor allem die stadtteilbezogene Verknüpfung mit Bauleitplanung, Liegenschaften und Investitionsplanung dar.

Der Unterschied zu den von Curdes gemachten Vorschlägen besteht bei diesem Planungssystem darin, daß es durchaus deduktiv angelegt ist. Das gesamtstädtische Zielsystem sowie die daraus abgeleiteten teilräumlichen Planungen für die Stadtteile sind als deduktiver Planungsansatz zu werten. Sie entstehen also nicht dadurch, daß durch die Erfassung gemeinsamer Verhaltensräume im Sinne der kleinen Einheiten mit sozialräumlicher Homogenität additiv größere Bereiche aggregiert werden.

Es mag sein, daß Köln für ein derartiges Planungssystem eine günstigere Ausgangsposition als andere Städte deswegen hat, weil die in räumlich-funktionalen Ordnungskonzepten als Funktionsbereiche festgelegten Stadtteile als Viertel im Bewußtsein und

Verhalten der Bevölkerung traditionell verankert sind. Es bleibt daher die Frage, die sich für Köln nur in wenigen Ausnahmen stellt, ob sich ortskernbezogene Siedlungsbereiche zum Zwecke einer teilräumlichen Gliederung nach dem räumlich-funktionalen Ordnungsmodell schaffen lassen, auch wenn kein oder nur ein geringer Ansatz dazu im Einzelfall vorhanden ist.

VII - Stadtentwicklungsplanung und Stadtplanung stehen heute - auch was die Stadtteilentwicklungsplanung anbetrifft - vor einer Fülle ungelöster Probleme, die durchaus geeignet sind, im Planungsmetier Verunsicherung hervorzurufen. Die hier noch bestehenden weißen Felder sollten schleunigst in einer vertieften Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis aufgearbeitet werden. Doch darf uns dieses Defizit nicht dazu veranlassen, an die Stelle einer Zieldiskussion den Versuch zu stellen, die Mittel zur Erreichung nicht vorhandener Ziele zu perfektionieren. Planungspfektionismus, der Rückzug auf Abstraktion und Methoden ist unmenschlich. Gerd Albers hat kürzlich einmal gesagt, daß die aktuelle Aufgabe im Kern darin besteht, die Situation nüchtern ins Auge zu fassen und einen Mittelweg zu suchen zwischen Planungseuphorie und Planungsverdrossenheit, zwischen Heilserwartung und Resignation. Bei all den ungelösten Fragen der Stadtentwicklungsplanung sollten wir der Versuchung widerstehen, einen Irrweg zu beschreiten, nur weil dieser im Augenblick gangbar ist. Wenn es in vielen Städten noch nicht gelungen ist, die Planungsmethodik der Erstellung isolierter Fachplanungen zugunsten einer integrativen Sachlogik der kommunalen Entwicklungsplanung zu überwinden, so sollte man doch sehen, daß die Erarbeitung induktiv zu erstellender Systeme kleinräumiger integrierter Entwicklungsplanungen dem Anspruch nicht genügt, Planungspolitik der Stadt insgesamt auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Ebenso wenig wie die Summe isolierter Fachplanungen ein konsistentes Ordnungsbild für die Entwicklung einer Stadt ergeben kann, ebensowenig kann Addition kleinräumiger integrierter Entwicklungsplanungen eine Gesamtplanung ersetzen. Stadtentwicklungsplanung darf den Anspruch der sachlichen, zeitlichen und räumlichen Koordinierung aller Planungen in ein integrales Gesamtsystem nicht aufgeben. Trotz aller Rückschläge gibt es in den Städten durchaus auch Ansätze, die diesem Anspruch gerecht werden und die man mit aller Kraft weiterverfolgen sollte.

T E I L B

VERGLEICHENDE UNTERSUCHUNG VON 24 TEILRÄUMLICHEN PLÄNEN

Gerhard Curdes

unter Mitwirkung von cand. arch. Piegsa, Bernbach, Dieffenhard,
Jonas, Schneller, Schmitz, Tratt und Walter

A) Ziel und Stand des Vergleichs

Dieses Seminar und der hier angestellte Vergleich stehen im Zusammenhang mit einem Forschungsvorhaben meines Instituts. Ziel des Vorhabens ist es, einen Beitrag zur theoretischen und praktischen Fundierung der teilräumlichen Planung zu leisten. Seminar und Vergleich dienen einem doppelten Zweck:

1. einer Klärung des gegenwärtigen Entwicklungsstandes dieses Instrumentes für Praxis und Lehre,
2. der Vorbereitung der Forschungsarbeiten.

Im Rahmen dieser Arbeiten soll die Struktur teilräumlicher Pläne, ihr Stellenwert im kommunalen Entscheidungsprozeß, ihre Entstehungsbedingungen und konkreten Wirkungen, Stärken und Schwächen und die Möglichkeiten einer Verbesserung untersucht werden. Der hier angestellte Vergleich ist deshalb nur ein erster Schritt, der selbst noch unvollständig und unzureichend durchgearbeitet ist, dennoch aber einen zumindest groben Eindruck vermitteln können.

Zur Aussagefähigkeit:

Der Vergleich basiert auf einer Auswahl von 24 teilräumlichen Plänen. Als Grundgesamtheit wurden sämtliche Großstädte der Bundesrepublik (68) zugrunde gelegt, da hier ein hinreichend gegliedertes Gemeindegebiet, eine entsprechende Komplexität der Problematik und ein ausgebauter Verwaltungsapparat für eine Differenzierung des Planungsinstrumentariums vorausgesetzt werden kann. Von diesen 68 Städten haben bisher etwa 49 (72 %) geantwortet. Etwa 40 Unterlagen liegen vor. Nur wenige Städte schreiben, daß sie keine solche Planform haben und beabsichtigen. Alle übrigen übersandten Unterlagen. Viele wiesen darauf hin, daß sie gerade im Verfahren wären. Insgesamt ergibt sich daher als erstes Ergebnis, daß dieses Planungsinstrument auf breiter Front bereits etabliert ist.

Die Aussagefähigkeit der nachfolgenden Daten ist noch aus folgenden Gründen eingeschränkt:

- 1) wurden aus Gründen der Arbeitsökonomie nicht alle vorhandenen sondern nur jeweils typische Pläne zugrunde gelegt. Lagen aus einer Stadt mehrere gleichartige Pläne vor, wurde jeweils nur ein Plan aufgenommen. Es werden daher hiermit die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Städten dargestellt.
- 2) wurden die Ergebnisse im Rahmen eines Seminars erarbeitet. Eine vollständige Kontrolle aller Angaben konnte noch nicht durchgeführt werden.
- 3) sind einem zunächst formalen Vergleich Grenzen gesetzt durch die verwendeten Kriterien, die lediglich grobe Strukturunterschiede erkennbar machen.

4) sind aus der Untersuchung von Plänen allein lediglich Schlußfolgerungen über die Pläne selbst, nicht aber über ihre Wirkung, ihren Stellenwert in der Kommunalpolitik, ihre Integrations- und Koordinationswirkung abzuleiten.

5) wurden unterschiedliche Pläne einbezogen. Neben 'echten' teilräumlichen Plänen wurden auch größere "Vorbereitende Untersuchungen" zur Sanierung und eher populäre Formen in geringem Umfang einbezogen, da die Grenzen zwischen den einzelnen Formen durchaus fließend sind und eine subjektive Vorentscheidung über den Charakter eines teilräumlichen Planes vermieden werden sollte.

Auswahlkriterien und Definition:

Als teilräumliche Pläne werden definiert Pläne, die

- nur einen Teil des Gemeindegebietes umfassen;
- wesentlich größer als übliche Bebauungspläne sind;
- nicht der unmittelbaren Entscheidung sondern der Entscheidungsvorbereitung dienen;
- in der Regel die räumliche Planung und mindestens eine Fachplanung umfassen;
- über eine unterschiedlich umfangreiche Bestands- und Problemanalyse verfügen und mindestens zu Vorstellungen über ein räumliches, z.T. auch zu einzelnen fachlichen Konzepten kommen;
- den Realisierungsaspekt einbeziehen.

Ausgeschlossen sind also damit reine städtebauliche Entwürfe, Konzepte mit nur einem Hauptaspekt (z.B. Stadtgestaltung), kleinräumige Konzepte der Wohnumfeldverbesserung und Siedlungsplanung, Gutachten ohne erkennbaren Bezug zur Umsetzung durch die Gemeinde.

B) Vergleich 24 teilräumlicher Pläne

Die Kriterien dieses Vergleichs und der Vergleich selbst wurden gemeinsam vom Verfasser und den Studenten Bermbach, Dieffenhard, Jonas, Piegsa, Schneller, Schmitz, Tratt und Walter im Rahmen des Seminars "Stadtteilplanung" 1978/79 erarbeitet. Einen wesentlichen Anteil an der Aufbereitung des Vergleichs hatte Günter Piegsa. Auf die Einschränkungen wurde oben schon hingewiesen. Die Zuordnung der Pläne zu den folgenden fünf Typen ist eine vorläufige.

Tabelle 1 enthält teilräumliche Pläne mit dem Schwerpunkt auf Durchführung und Finanzierung. Dieser maßnahmenorientierte Planotyp wurde innerhalb der Verwaltungen unter Abstimmung der Ämter und in Koppelung mit der mittelfristigen Finanzplanung erarbeitet und dient in den meisten Fällen zur Erneuerung von Problemgebieten.

Tabelle 2 führt einen Teil der zugesandter teilräumlichen Pläne mit Schwerpunkt auf umfassender Konzeptbildung und Vorschlag von Maßnahmen auf. Dieser unter den zugesandten Plänen am häufigsten vorkommende Planotyp bereitet die Ausführung vor, indem er rahmensetzende Ziele, Konzepte und z.T. Alternativen diskutiert und auf mögliche Maßnahmen hinweist. Der im Vergleich zu Typ 1 unverbindlicheren Natur dieses Planotyps entsprechend wird

dessen Erarbeitung z.T. an Büros vergeben; es ist eine sofortige praktische Umsetzung der Planung aufgrund anzuehender Probleme nicht nötig.

Tabelle 3 enthält teilräumliche Pläne, deren Schwerpunkt die städtebauliche Konzeptfindung ist. Meist handelt es sich um alternative Vorentwürfe für Neubaugebiete, die Grenzen zum Typ 2 sind jedoch schwimmend. Der Durchführungsbezug ist fast immer sehr gering. Diese Arten teilräumlicher Pläne weisen in jeder Gruppe große Unterschiede auf, so daß die getroffene Zuordnung nur als erster Zugang verstanden werden sollte. Etwa 20 Städte schickten - häufig mehrere - diesen Typen zugeordnete Pläne. Erwähnenswert ist, daß viele Städte, die keine den ersten drei Planungstypen zuzuordnende Pläne schickten, angaben, teilräumliche Pläne erarbeiten zu wollen bzw. sie gerade fertigzustellen.

In Tabelle 4 sind einige der sehr häufig zugesandten teilräumlichen Pläne enthalten, die als Grundlage städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dienen. Den meisten Raum nehmen in diesen Plänen die vorbereitenden Untersuchungen nach § 4 Städtebauförderungsgesetz ein, die Planungskonzepte haben den Charakter von Vorschlägen.

Tabelle 5 stellt einige populäre Bürgerinformationen vor, die z.T. der Vorbereitung teilräumlicher Pläne dienen.

Die Auswahl der in den Tabellen enthaltenen Pläne erfolgte unter dem Gesichtspunkt, eine möglichst große Spanne unterschiedlicher Pläne abzudecken. Die Kriterien zur Einschätzung von Methode, Inhalt und Zusammenhang der einzelnen Pläne sind z.T. wenig ausdifferenziert. Unterschiedliche Qualitäten werden durch die Nominalskalierung nicht sichtbar. Die Menge an auszuwertendem Material und die teilweise fehlende definitivische Festlegung der Begriffe wird hier und da zu fehlerhaften Zuordnungen geführt haben, für die wir um Verständnis bitten. Eine Gegenprüfung konnte in der Kürze der Zeit nur für einige Zuordnungen erfolgen. Unsichere Einordnungen sind mit Klammern versehen.

C) Auswertung des Vergleichs

1. Formale Angaben zur Planerstellung und zum Plan

Vor den einzelnen inhaltlichen Aspekten soll das Allgemeinste dieser Pläne verglichen werden:

1.1 Zeitlicher Ablauf der Planerstellung - Beginn der Arbeiten
Zunächst interessierte uns, ab wann die Städte mit den Arbeiten an teilräumlichen Plänen begonnen haben, da daraus Hinweise auf die Entwicklungsgründe gewonnen werden können. Mit Ausnahme des Innenstadtplanes von Kaiserslautern, dessen Vorarbeiten bis in das Jahr 1961 zurückreichen, liegt der Beginn dieses Instrumentes im Jahr 1972. Bis 1973 wurden 25 % begonnen (Kaiserslautern, Köln Severinsviertel, Hagen-Haspe). Sie sind auf der Basis von Sanierungsuntersuchungen entstanden und firmieren auch als solche. Lediglich ein Plan, Bonn-Kessenich, beginnt 1973 bereits

<p>QUERSCHNITTVERGLEICH TEILRÄUMLICHER PLÄNE</p>	<p>SCHWERPUNKT DURCHFÜHRUNG UND FINANZIERUNG</p>							
<p>TABELLE 1 - Blatt 3 -</p>	<p>Bochum Planung Standortprogramm Bochum- Langendreer-Werne</p>	<p>Düsseldorf Stadtteilentwicklungsprogramm Unterbilk</p>	<p>Hamburg Erläuterungsbericht zum Programmplan Ottensen Handlungskonzepte für die Entwicklung Ottensens</p>	<p>Köln Rahmenplanung Alt-Ehrenfeld/ West</p>	<p>Salzgitter Stadtteilentwicklungsprogramm Salzgitter-Bad</p>	<p>Stuttgart Entwicklungsprogramm Stuttgart-West</p>	<p>Wuppertal Entwicklungsplan Katernberg</p>	
<p>7.2 Zielfindung - Zielquellen (falls angegeben): - Stadtentwicklungsplan - Sektorpläne - Bestandsaufnahme - Standardanwendung / Richtwerte - Ratsgremien - Bevölkerung - Betriebe - Träger öffentlicher Belange - Zielkonflikte werden offengelegt - Eine Zieldiskussion findet statt - Zielvorgaben für spätere Sanierungsplanung enthalten - Fachplanungen wurden beteiligt</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	
<p>7.3 Konzeptentwicklung - Planungsvorschläge / Planungsalternativen für Problembereiche - fachliche Teilkonzepte - Alternativen für die fachlichen Teilkonzepte - Einschätzung der Realisierungsmöglichkeit - Bedenken der Folgen der Planungswirkung - alternative Teilkonzepte sind politisch entscheidbar - Bürgeranhörung zu den alternativen Teilkonzepten - alternative Gesamtkonzepte - alternative Gesamtkonzepte sind politisch entscheidbar</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	
<p>7.4 Maßnahmenplanung - Der Maßnahmenplan ist - sehr allgemein - sehr detailliert - Vorschlag von B-Plan Gebieten - Prioritätensetzung - Träger der Maßnahmen wird aufgeführt</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	
<p>7.5 Finanzierung - Die Finanzierung ist angegeben für - den gesamten Planungszeitraum - Jahresabschnitte - das einzelne Jahr</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	
<p>7.6 Fortschreibung/weiteres Verfahren - Aussagen hierzu liegen vor</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	
<p>8. Bürgerbeteiligung - erfolgt oder vorgesehen</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	

QUERSCHNITTSVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	SCHWERPUNKT UMFASSENDE KONZEPTBILDUNG/ VORSCHLAG VON MASSNAHMEN						
<p>TABELLE 2</p> <p>- Blatt 1 -</p>	Bonn Rahmenplanung kessenich	Frankfurt Stadtteilentwicklungsplan Frankfurt-Oberried	Leverkusen Städtebauliche Rahmenplanung Leverkusen-Wiesdorf	Mannheim Städtebauliche Untersuchung Rahmenplan Neckarstadt-west	München Gesamtkonzept zur Stadtteil- sanierung Haidhausen	Oberhausen Rahmenplanung Oberhausen Starkrade-Nord	Oldenburg Stadtteilentwicklungsplan Osternburg
<p>1. Formale Angaben zur Planerstellung und zum Plan</p>							
<p>1.1 Zeitlicher Ablauf</p>							
<p>- Beginn der Arbeiten</p>	73	12/74	76	5/74	76	78	
<p>- Beschluß über vorgelegten Plan</p>	2/77			6/76			
<p>- Herausgabebjahr</p>	75	12/76	11/77	4/77	78		11/78
<p>- Durchführungszeitraum</p>	2000 ff			77-91			
<p>1.2 Charakter des Planes</p>							
<p>- auswärtiges Gutachten</p>							
<p>- noch nicht von den Ratsgremien beschlossenes verwaltungsinternes Konzept</p>	●		●			●	
<p>- vom Ausschuß gebilligter Plan</p>				●	●		
<p>- Kurzfassung eines offiziellen Planes</p>							
<p>- populäre Informationsschrift</p>							
<p>1.3 Umfang des Planes</p>							
<p>- Seitenzahl</p>	30	94	44	240	127	228	34
<p>- Anzahl Karten/Pläne</p>	9	20	5	44	20	6	9
<p>- Maßstab der Pläne</p>	1:12500	1:5000	1:5000	1:2500 1:1000			1:2000
<p>2. Lage und Charakter des Planungsraumes</p>							
<p>- City</p>			●				
<p>- Cityrand</p>		●		●	●		
<p>- Stadtteil innerhalb der geschlossenen Bebauung</p>	●			●			
<p>- peripherer Stadtteil</p>						●	●
<p>- Erläuterung der Funktion des Planungsraumes in der Gesamtstadt</p>	●	●	●				
<p>- überwiegende Nutzung:</p>							
<p>- Wohnen</p>	●	●		●	●	●	●
<p>- Tertiärnutzung</p>				●	●		●
<p>- Wohnen und produzierendes Gewerbe</p>				●	●		●
<p>- Wohnen und Tertiärnutzung</p>			●				
<p>- Entstehungszeit des Planungsraumes</p>							
<p>- Ausländeranteil</p>	16,2%		2,4%	24,3%	23,8%		
<p>- Überalterung</p>		2,7%		15,7%	●		
<p>3. Anlaß der Planerstellung</p>							
<p>3.1 Formaler Anlaß</p>							
<p>- Aufstellen eines neuen Flächennutzungsplanes</p>			●				●
<p>- Bindeglied zwischen FNP und B-Plänen</p>	●	●					
<p>- Finanzmittel Bund/Land; Gesetze und Erlasse</p>				●			
<p>3.2 Inhaltlicher Anlaß/Ziel</p>							
<p>- Funktionsstabilisierung</p>				●			●
<p>- Sanierung</p>	●			●	●		
<p>- Neuordnung</p>						●	
<p>- Funktionsveränderung</p>	●						
<p>- Stärkung eines Siedlungsschwerpunktes/Entwicklung eines Stadtteilzentrums</p>							
<p>- Planung eines neuen Stadtteils</p>							
<p>- Erweiterung</p>							
<p>- Verkehr</p>	●						

QUERSCHNITTSVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	SCHWERPUNKT STÄDTEBAULICHE KONZEPTFINDUNG						
<p>T A B E L L E 3</p> <p>- Blatt 1 -</p>	Darmstadt Stadtteilplanung Bessungen	Kassel Ortsentwicklunglungsplanung Wolfsanger	Ludwigshafen Strukturplan Ludwigschafen- Oppau/Edigheim/Pfingstweide				
<p>1. Formale Angaben zur Planerstellung und zum Plan</p> <p>1.1 Zeitlicher Ablauf</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beginn der Arbeiten - Beschluß über vorgelegten Plan - Herausgabjahr - Durchführungszeitraum <p>1.2 Charakter des Planes</p> <ul style="list-style-type: none"> - auswärtiges Gutachten - noch nicht von den Ratsgremien beschlossenes verwaltungsinternes Konzept - vom Ausschuß gebilligter Plan - Kurzfassung eines offiziellen Planes - populäre Informationsschrift <p>1.3 Umfang des Planes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seitenzahl - Anzahl Karten/Pläne - Maßstab der Pläne 							
	1/77	6/76	10/75				
	●	●	●				
	127	83	62				
	18	13					
	~1: 8.000	~1: 11.500	1: 25.000				
	~1: 1.000						
	1: 8.000						
<p>2. Lage und Charakter des Planungsraumes</p> <ul style="list-style-type: none"> - City - Cityrand - Stadtteil innerhalb der geschlossenen Bebauung - peripherer Stadtteil - Erläuterung der Funktion des Planungsraumes in der Gesamtstadt - überwiegende Nutzung: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Tertiärnutzung - Wohnen und produzierendes Gewerbe - Wohnen und Tertiärnutzung - Entstehungszeit des Planungsraumes - Ausländeranteil - Überalterung 							
	●						
		●	●				
	●	●	●				
	18./19. Jh.	altes Dorf	alte Dörfer				
	11%						
	19%						
<p>3. Anlaß der Planerstellung</p> <p>3.1 Formaler Anlaß</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufstellen eines neuen Flächennutzungsplanes - Bindeglied zwischen FNP und B-Plänen - Finanzmittel Bund/Land, Gesetze und Erlasse <p>3.2 Inhaltlicher Anlaß/Ziel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionsstabilisierung - Sanierung - Neuordnung - Funktionsveränderung - Stärkung eines Siedlungsschwerpunktes/Entwicklung eines Stadtteilzentrums - Planung eines neuen Stadtteils - Erweiterung - Verkehr 							
		●					
	●	●					
	●	●					
			●				
		●					
			●				
		●					

QUERSCHNITTSVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	SCHWERPUNKT STÄDTEBAULICHE KONZEPTFINDUNG						
<p>TABELLE 3</p> <p>- Blatt 2 -</p>	Darmstadt Stadtteilplanung Bessungen	Kassel Ortsentwicklungslucensplanungs- Wolfsanger	Ludwigshafen Ludwigshafen- Oppau/Boigtelstr./Pflingstweife				
	<p>4. Abgrenzung und Größe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gibt es einen fest definierten Planungsraum? - Abgrenzung richtet sich nach <ul style="list-style-type: none"> - Stadtteilgrenzen - Statistischen Bezirken - Baustruktur - natürliche oder bauliche Grenzer. - Ausdehnung des Problembereiches - Wird die Abgrenzung begründet? - Größe des Planungsraumes (in ha) - Einwohnerzahl des Planungsraumes 	●		●			
<p>5. Vorgaben; Bezug zur übergeordneten Planung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ratsbeschlüsse für den Planungsraum als Vorgaben - Vorgaben aus der Landes-, Gebietsentwicklungs- und/oder Regionalplanung - Bezug zum Stadtentwicklungsplan / -programm / räumlichen Ordnungskonzept - Flächendeckender Ansatz der teilräumlichen Planung - Erläuterung der Funktion des Planes im Planungssystem 		●	●				
<p>6. Sachlicher Umfang des Planes / Planungsinhalte der Arbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bestandsaufnahme und -analyse - Zielvorstellungen - Gesamtkonzept / Flächennutzungskonzept - Städtebauliches / Stadtgestalterisches Konzept - Verkehrskonzept - Infrastrukturkonzept - Grünkonzept / Fußwegesystem - Alternativen - Maßnahmenplanung - Finanzplanung - Grundsätze für den Sozialplan - Prognosen 	●	●	●				
<p>7. Methode der Planerarbeitung</p> <p>7.1 Bestandsaufnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Bestandsaufnahme ist <ul style="list-style-type: none"> - parzellenscharf - blockbezogen - auf einen statistischen Bezirk bezogen - Die Bestandsaufnahme liegt vor in Form einer <ul style="list-style-type: none"> - qualitativen Problemanalyse - quantitativen Problemanalyse (Statistik) - Stadtgestaltanalyse 	●	●	●				
	7600	~ 670 ~ 7000	~ 3000 ~ 2700				

QUERSCHNITTSVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	SCHWERPUNKT STÄDTEBAULICHE KONZEPTFINDUNG							
<p>TABELLE 3</p> <p>- Blatt 3 -</p>	Darmstadt Stadtteilplanung Hessungen	Kassel Ortsentwicklungsplanung Hollensenget	Ludwigshafen Strukturplan Ludwigshafen- Oppau/Leigheim/Pflungstweide					
<p>7.2 Zielfindung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zielquellen (falls angegeben): - Stadtentwicklungsplan - Sektoralpläne - Bestandsaufnahme - Standardanwendung / Richtwerte - Ratsgremien - Bevölkerung - Betriebe - Träger öffentlicher Belange - Zielkonflikte werden offengelegt - Eine Zieldiskussion findet statt - Zielvorgaben für spätere Sanierungsplanung enthalten - Fachplanungen wurden beteiligt <p>7.3 Konzeptentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planungsvorschläge / Planungsalternativen für Problembereiche - fachliche Teilkonzepte - Alternativen für die fachlichen Teilkonzepte - Einschätzung der Realisierungsmöglichkeit - Bedenken der Folgen der Planungswirklichkeit - alternative Teilkonzepte sind politisch entscheidbar - Bürgeranhörung zu den alternativen Teilkonzepten - alternative Gesamtkonzepte - alternative Gesamtkonzepte sind politisch entscheidbar <p>7.4 Maßnahmenplanung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Maßnahmenplan ist - sehr allgemein - sehr detailliert - Vorschlag von B-Plan Gebieten - Prioritätensetzung - Träger der Maßnahmen wird aufgeführt <p>7.5 Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Finanzierung ist angegeben für - den gesamten Planungszeitraum - Jahresabschnitte - das einzelne Jahr <p>7.6 Fortschreibung/weiteres Verfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aussagen hierzu liegen vor <p>8. Bürgerbeteiligung</p> <ul style="list-style-type: none"> - erfolgt oder vorgesehen 								

QUERSCHNITTSVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	GRUNDLAGE STÄDTEBAULICHER SANIERUNGS- UND ENTWICKLUNGSMASSNAHMEN						
<p>TABELLE 4</p> <p>- Blatt 1 -</p>	Berlin Vorbereitende Untersuchung Spandau Altstadt	Hagen-Halden Entwicklungsbereich "Unteres Lennetal"	Hagen-Haspe Vorbereitende Untersuchungen zur Städtebaulichen Neuordnung Teil I-V	Köln Sanierung Severinsviertel			
	<p>1. Formale Angaben zur Planerstellung und zum Plan</p>						
<p>1.1 Zeitlicher Ablauf</p>							
<p>- Beginn der Arbeiten</p>	74	7/76	11/72	72			
<p>- Beschluß über vorgelegten Plan</p>				1			
<p>- Herausgabejahr</p>		77	6/73-7/74	12/77			
<p>- Durchführungszeitraum</p>				15 Jahre			
<p>1.2 Charakter des Planes</p>							
<p>- auswärtiges Gutachten</p>	●	●	●				
<p>- noch nicht von den Ratsgremien beschlossenes verwaltungsinternes Konzept</p>					●		
<p>- vom Ausschuß begünstigter Plan</p>							
<p>- Kurzfassung eines offiziellen Planes</p>							
<p>- populäre Informationsschrift</p>							
<p>1.3 Umfang des Planes</p>							
<p>- Seitenzahl</p>	151	136	410	104			
<p>- Anzahl Karten/Pläne</p>	75	10	41	30			
<p>- Maßstab der Pläne</p>		1:10.000	1:10.000 1:7.500				
<p>2. Lage und Charakter des Planungsraumes</p>							
<p>- City</p>				●			
<p>- Cityrand</p>							
<p>- Stadtteil innerhalb der geschlossenen Bebauung</p>	●						
<p>- peripherer Stadtteil</p>		●	●				
<p>- Erläuterung der Funktion des Planungsraumes in der Gesamtstadt</p>			●	●			
<p>- überwiegende Nutzung:</p>							
<p>- Wohnen</p>		●	●				
<p>- Tertiärnutzung</p>				●			
<p>- Wohnen und produzierendes Gewerbe</p>	●						
<p>- Wohnen und Tertiärnutzung</p>			●	●			
<p>- Entstehungszeit des Planungsraumes</p>							
<p>- Ausländeranteil</p>	Mittelalter	ob 1920	um 1940	Mittelalter			
<p>- Überalterung</p>	14,2%	6,9%	9%	30,1%			
		10,1%	15%	19,4%			
<p>3. Anlaß der Planerstellung</p>							
<p>3.1 Formaler Anlaß</p>							
<p>- Aufstellen eines neuen Flächennutzungsplanes</p>							
<p>- Bindeglied zwischen FNP und B-Plänen</p>							
<p>- Finanzmittel Bund/Land; Gesetze und Erlasse</p>	●	●	●	●			
<p>3.2 Inhaltlicher Anlaß/Ziel</p>							
<p>- Funktionsstabilisierung</p>							
<p>- Sanierung</p>	●		●	●			
<p>- Neuordnung</p>							
<p>- Funktionsveränderung</p>			●				
<p>- Stärkung eines Siedlungsschwerpunktes</p>		●					
<p>- Entwicklung eines Stadtteilzentrums</p>			●				
<p>- Planung eines neuen Stadtteils</p>							
<p>- Erweiterung</p>							
<p>- Verkehr</p>				●			

QUERSCHNITTSVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	GRUNDLAGE STÄDTEBAULICHER SANIERUNGS- UND ENTWICKLUNGSMASSNAHMEN						
<p>TABELLE 4</p> <p>- Blatt 3 -</p>	Berlin Vorbereitende Untersuchungen Spandau Altstadt	Hagen-Halden Entwicklungsbereich "Unteres Lennetal"	Hagen-Haspe Vorbereitende Untersuchungen zur städtebaulichen Neuordnung Teil I-IV	Köln Sanierung Severinsviertel			
<p>7.2 Zielfindung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zielquellen (falls angegeben): - Stadtentwicklungsplan - Sektoralpläne - Bestandsaufnahme - Standardanwendung / Richtwerte - Ratsgremien - Bevölkerung - Betriebe - Träger öffentlicher Belange - Zielkonflikte werden offengelegt - Eine Zieldiskussion findet statt - Zielvorgaben für spätere Sanierungsplanung enthalten - Fachplanungen wurden beteiligt <p>7.3 Konzeptentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planungsvorschläge / Planungsalternativen für Problembereiche - fachliche Teilkonzepte - Alternativen für die fachlichen Teilkonzepte - Einschätzung der Realisierungsmöglichkeit - Bedenken der Folgen der Planungserwirklichung - alternative Teilkonzepte sind politisch entscheidbar - Bürgeranhörung zu den alternativen Teilkonzepten - alternative Gesamtkonzepte - alternative Gesamtkonzepte sind politisch entscheidbar <p>7.4 Maßnahmenplanung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Maßnahmenplan ist - sehr allgemein - sehr detailliert - Vorschlag von B-Plan Gebieten - Prioritätensetzung - Träger der Maßnahmen wird aufgeführt <p>7.5 Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Finanzierung ist angegeben für - den gesamten Planungszeitraum - Jahresabschnitte - das einzelne Jahr <p>7.6 Fortschreibung/weiteres Verfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aussagen hierzu liegen vor <p>8. Bürgerbeteiligung</p> <ul style="list-style-type: none"> - erfolgt oder vorgesehen 							

QUERSCHNITTVERGLEICH TEILRAUMLICHER PLANE	POPULÄRE BÜRGERINFORMATION							
<p>TABELLE 5</p> <p>- Blatt 1 -</p>	<p>Hannover zur Diskussion: Bereichsplan Döhren Städtebauliche Rahmenplanung</p>	<p>Kaiserslautern zur Diskussion: "Altstadt" Bestandaufnahme (Heft 3) Strukturplan (Heft 4)</p>	<p>Witten Städtebauliche Nutzungs- und Gestaltungsvorschläge für den Standortbereich Witten-Armer</p>					
<p>1. Formale Angaben zur Planerstellung und zum Plan</p>								
<p>1.1 Zeitlicher Ablauf</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beginn der Arbeiten - Beschluß über vorgelegten Plan - Herausgabjahr - Durchführungszeitraum 	<p>74 77 -84</p>	<p>61 72 77/78</p>	<p>~ 75/76 78</p>					
<p>1.2 Charakter des Planes</p> <ul style="list-style-type: none"> - auswärtiges Gutachten - noch nicht von den Ratsgremien beschlossenes verwaltungsinternes Konzept - vom Ausschuß gebilligter Plan - Kurzfassung eines offiziellen Planes - populäre Informationsschrift 								
<p>1.3 Umfang des Planes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seitenzahl - Anzahl Karten/Pläne - Maßstab der Pläne 	<p>20 6 ~1:9.000 1:1500</p>	<p>25 5 1:700</p>	<p>40 8 1:5.000</p>					
<p>2. Lage und Charakter des Planungsraumes</p> <ul style="list-style-type: none"> - City - Cityrand - Stadtteil innerhalb der geschlossenen Bebauung - peripherer Stadtteil - Erläuterung der Funktion des Planungsraumes in der Gesamtstadt - überwiegende Nutzung: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Tertiärnutzung - Wohnen und produzierendes Gewerbe - Wohnen und Tertiärnutzung - Entstehungszeit des Planungsraumes - Ausländeranteil - Überalterung 								
<p>3. Anlaß der Planerstellung</p>								
<p>3.1 Formaler Anlaß</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufstellen eines neuen Flächennutzungsplanes - Bindeglied zwischen FNP und B-Plänen - Finanzmittel Bund/Land; Gesetze und Erlasse 								
<p>3.2 Inhaltlicher Anlaß/Ziel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionsstabilisierung - Sanierung - Neuordnung - Funktionsveränderung - Stärkung eines Siedlungsschwerpunktes/Entwicklung eines Stadtteilzentrums - Planung eines neuen Stadtteils - Erweiterung - Verkehr 								

19. Jh. Mittelalter ab Mitte 19. Jh.
14,4%

als Rahmenplan für die Erneuerung, Bestandssicherung und Entwicklung einer ehemals selbständigen Gemeinde: Folge der kommunalen Neugliederung.

Schwerpunkte sind die Jahre 1974 - 76, in denen allein 56 % der 24 Pläne begonnen wurden. Die These, daß der durch die Ölkrise 1973 und die Randwanderung veränderte Stellenwert einer 'inneren Entwicklungspolitik' eine zentrale Ursache sei, wird hier gestützt.

1.1 Zeitlicher Ablauf

Beginn der Arbeiten vor	72	1	5 %
	72	2	10
	73	1	5
	74	5	26
	75	3	15
	76	3	15
	77	2	10
	78	1	5
		<u>18</u>	

Herausgabebjahr

86 % der Pläne sind seit 1976 erschienen, fast 40 % alleine im Jahr 1977. Es liegen also überwiegend aktuelle Pläne vor.

Herausgabebjahr	74	1	4 %
	75	2	8
	76	4	17
	77	9	39
	78	5	22
	79	<u>2</u>	8
		<u>23</u>	

Planungszeitraum

Obwohl nur in neun (37 %) der Pläne konkrete Angaben über Durchführungszeiträume enthalten sind, zeichnet sich schon eine deutliche Tendenz zu einer mittelfristigen Perspektive von bis zu 15 Jahren ab. Die detaillierten Pläne weisen in der Regel eine Kombination von kurzfristigen, mittel- und langfristigen Maßnahmen auf. Der hohe Anteil der Pläne ohne Zeitangaben erklärt sich aus dem z.T. vorläufigen Bearbeitungsstand. Keine Angaben haben Pläne mit städtebaulichem Schwerpunkt und fast alle Sanierungspläne und populären Bürgerinformationen.

Durchführungszeitraum in Jahren	bis 10	4	44 %
	bis 15	4	44
	über 15	<u>1</u>	11
		<u>9</u>	

1.2 Charakter der Pläne

Es lassen sich fünf deutlich unterscheidbare Typen ausmachen:

1. Pläne mit einem deutlichen Schwerpunkt auf Maßnahmen, Durchführung und Finanzierung, wie sie etwa dem Typ der nordrhein-westfälischen Standortprogramme entsprechen. Vier von sieben ausgewählten stammen aus NW, nur ein Plan nennt sich aber Standortprogramm.

2. Pläne, die sowohl eine umfassende Analyse und Konzeptbildung als auch Maßnahmenvorschläge umfassen. Die Vorschläge reichen von sehr allgemeinen, beispielhaften Maßnahmen bis zu konkreten, auf Zeiträume und Ämter aufgeschlüsselten Maßnahmen.
3. Pläne mit eindeutig städtebaulichem Schwerpunkt. Obwohl auch hier analytische Elemente und teilweise Maßnahmen enthalten sind, liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung städtebaulicher oder planerischer Leitvorstellungen, teilweise mit Alternativen. Alle Pläne dieses Typs sind noch verwaltungsinterne Konzepte, woran unschwer zu sehen ist, daß sie als Vorstufe des vorherigen Typs verstanden werden können.
4. Pläne mit Schwerpunkt Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach Städtebauförderungsgesetz. Der inhaltliche Umfang großer Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist teilweise mit denen des Typs 1 + 2 identisch, so daß es keine Berechtigung gibt, diese aus dem Vergleich auszuklammern.
5. Die letzte Gruppe bilden Pläne, bei denen für uns nicht immer klar wurde, ob es sich um Kurzfassungen ausführlicherer Pläne, um Auszüge aus verstreut verfügbaren Arbeitsergebnissen oder um einen besonderen Planotyp handelt. Hierzu gehören besonders die Hannoverschen Rahmenpläne Döhren und Linden-Nord. Alle Pläne dieses Typs scheinen eine Funktion als Mittel der Bürgerbeteiligung zu haben. Sie haben mit 20 - 40 Seiten den geringsten Umfang.

Charakter der Pläne

Auswärtiges Gutachten	7	36 %
noch nicht beschlossen	8	42
Kurzfassung	1	5
populäre Informationsschr.	3	16
	<u>19</u>	

Mehr als 1/3 aller Pläne wurde außerhalb der Verwaltung bearbeitet, nur einer davon wurde vom Rat beschlossen. 30 % der Pläne wurden vom Rat beschlossen, bei den meisten anderen sind Beschlüsse vorgesehen. Teilräumliche Pläne sind also eindeutig ein Mittel der administrativen und politischen Handlungskoordination.

1.3 Umfang und Maßstab

Den geringsten Umfang hat Hannover-Döhren mit 20, den größten Hagen-Haspe mit 410 Seiten. Da sich hier z.T. sämtliche analytischen Grundlagen hinter den Zahlen verbergen, läßt der Umfang keinerlei Qualitätsrückschlüsse zu. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die auswärtig bearbeiteten Pläne haben durchgehend die höchsten Umfänge, sind aber auf der konzeptionell-umsetzungsorientierten Seite eher gering entwickelt. Ebenso schwankt die Zahl der Pläne und Karten. Das Minimum wird hier von Wuppertal-Katernberg, mit nur einer einzigen Maßnahmen darstellenden Karte, das Maximum vom Rahmenplan Mannheim-Neckarstadt West mit 44 Karten besetzt. Am häufigsten kommen Pläne mit bis zu fünf und bis zu 20 Karten vor.

Umfang und Maßstab

Seitenzahl bis	50	7	29 %
	100	6	25
	150	6	25
über	150	5	21
		<u>24</u>	
Kartenzahl bis	5	6	30 %
	10	2	10
	20	6	30
	30	3	15
über	40	3	15
		<u>20</u>	

Maßstäbe

Die Maßstäbe der Karten und Pläne gehen vom Maßstab 1:200 für Detailaspekte bis zum Maßstab 1:20 000 für generelle Aussagen über allein 15 unterschiedliche Stufen, wobei so gängige Maßstäbe wie 1:500 und 1:2 000 überhaupt nicht, dafür aber z.B. so kuriose wie 1:8 500 auftreten. Am häufigsten kommen 1:1 500, 1:2 500, 1:5 000 und 1:10 000 vor.

Aus dem geringen Anteil von Plänen mit Maßstäben unter 1:5 000 läßt sich schon erkennen, daß sich die teilräumlichen Pläne überwiegend mit sehr allgemeinen Angaben zu qualitativen räumlichen Problemen begnügen:

M.	1:	200	1	3 %
		500	-	-
		700	1	3
		1 000	2	7
		1 500	3	10
		2 000	-	-
		2 500	3	10
		3 000	1	3
		5 000	4	14
		6 000	1	3
		7 500	1	3
		8 500	1	3
		9 000	1	3
		10 000	6	21
		12 500	1	3
		15 000	1	3
		20 000	2	7
			<u>29</u>	

2. Lage und Charakter des Planungsraumes

Es überwiegen mit 42 % eindeutig die peripheren Stadtteile, also jene Bereiche, in denen die Randwanderung gestoppt werden soll. Zweitstärkste Gruppe sind mit 33 % die Cityrandgebiete. Eigenartigerweise wird die Funktion des Teilraumes innerhalb der Gesamtstadt nur bei 46 % der Fälle erwähnt.

Lage und Charakter des Planungsraumes		
City	2	8 %
Cityrand	8	33
in geschlossener Bebauung	4	17
peripherer Stadtteil	10	42
	<u>24</u>	

Funktion: bezogen auf 24 Pläne = 46 %

Dem großen Anteil peripherer Lagen entspricht der hohe Anteil an überwiegenden Wohnfunktionen mit 40 %. Die Mischnutzung von Wohnen und Gewerbe mit 37 % läßt auf gründerzeitliche Viertel schließen,

Überwiegende Nutzung		
- Wohnen	14 ⁺	40 % ⁺
- tertiäre Nutzung	0	0
- Wohnen und prod. Ge- werbe	13 ⁺	37 % ⁺
- Wohnen und tert. Nutzung	<u>7⁺</u>	20 % ⁺
	34	

⁺ Mehrfachnennungen

was sich durch den hohen Anteil von über 50 % von Stadtteilen, die überwiegend im 19. Jahrhundert entstanden, bestätigt. Bei den 17 % mit einer Entstehungszeit in diesem Jahrhundert handelt es sich um die erste Welle der Erneuerung von Bereichen aus den 20er Jahren.

Entstehungszeit		
- Mittelalterl. Bestände,	5	30 %
- 19. Jahrhundert	9	53
- 20. Jahrhundert	<u>3</u>	17
	17	

Dementsprechend haben 80 % der Fälle einen Ausländeranteil von 10 % bis über 30 %.

Ausländeranteil		
- bis 10 %	3	21 %
- bis 20 %	7	50
- bis 30 %	3	21
- über 30 %	<u>1</u>	7
	14	

Bei nur 10 Aussagen zur Überalterung lassen sich keine zureichenden Schlüsse ziehen. Die Zahlen von bis zu 30 % deuten nur dann auf eine Überalterung hin, wenn die ausländische Bevölkerung mit eingerechnet wäre.

Überalterung		
- bis 20 %	6	60 %
- bis 30 %	<u>4</u>	40
	10	

3. Anlaß der Planerstellung

3.1 Formaler Anlaß

Unabhängig von den teilweise vorhandenen Rahmenbeschlüssen zur teilsräumlichen Planung wurde in den Plänen nachgesehen, ob und wenn ja welcher Zweck formal als Begründung für dieses Instrument genannt wurde. Interessanterweise zeigt sich hier die schwache Kopplung zur Gesamtentwicklungsplanung. Ein Bezug dazu war auch bei vorhandenen und aktuellen Gesamtplanungen Aus-

nahme. Am häufigsten wurden Finanzmittel und Gesetze/Erlasse, z.B. StBFG, Beteiligung nach § 2a BBauG erwähnt. Bei einem Drittel wurde ausdrücklich auf die Funktion als Bindeglied zwischen FNP und B-Plan hingewiesen. In drei Fällen dienen Rahmenpläne ausdrücklich der Vorbereitung des FNP, z.B. in Leverkusen, ohne daß eine Gesamtentwicklungsplanung besteht oder angestrebt wäre.

Flächennutzungsplan	3	20 %
Bindeglied FNP-B-Plan	5	33 %
Finanzmittel, Gesetze	7	47 %
	<u>15</u>	

Bei den inhaltlichen Anlässen halten sich die Ziele Funktionsstabilisierung, Sanierung, Neuordnung und Stärkung von Siedlungsschwerpunkten fast die Waage. Ebenso oft sind aber auch verkehrliche Probleme Anlaß.

3.2 Inhaltlicher Anlaß

Funktionsstabilisierung	9	17 %
Sanierung	11	21 %
Neuordnung	10	19 %
Funktionsveränderung	5	10 %
Siedlungsschwerpunktstärken	8	15 %
Neuer Stadtteil	1	2 %
Erweiterung	1	2 %
Verkehr	9	17 %
+ Mehrfachnennungen	<u>53+</u>	

Abgrenzung und Größe

Fast alle (90 %) Pläne weisen einen durch Grenzziehung von den angrenzenden Gebieten unterscheidbaren Planungsraum auf, wobei mit einem Drittel die Abgrenzung nach den Grenzen statistischer Bezirke, einem sehr groben analytischen Ansatz, überwiegt. In fast gleichem Anteil - ein Viertel - ein Fünftel - werden zusätzlich oder statt dessen die Grenzen durch Baustruktur, natürliche Grenzen und durch die Ausdehnung der Probleme bestimmt. Eine ausdrückliche Begründung der Abgrenzung findet sich nur bei 37 % der Fälle, ein Hinweis darauf, daß flächendeckende Ansätze und ein Bewußtsein über die Bedeutung von Teilräumen für die Bewohner (z.B. i.S. von Aktionsräumen) schwach entwickelt sind.

Definierter Planungsraum	22 (von 24)	
Abgrenzung nach stat. Grenzen	13 ⁺	35 %
Abgrenzung nach Baustruktur	7 ⁺	19 %
Abgrenzung nach nat. und baul. Grenzen	9 ⁺	24 %
Abgrenzung nach Problembereich	8 ⁺	22 %
	<u>37</u>	
Begründung der Abgrenzung	9 (von 24)	37 %

+ Mehrfachnennungen

Die Größe der Räume schwankt außerordentlich und reicht von 17 ha (Altstadt Kaiserslautern) bis zu ca. 600 ha, wobei die Problembereiche in der Regel unter 100 ha liegen.

Größe des Planungsraumes		
bis 50 ha	3	30 %
100 ha	0	0 %
200 ha	1	10 %
500 ha	3	30 %
700 ha	3	30 %
	<u>10</u>	

Die Einwohnerzahl liegt mit einer Ausnahme unter 50.000. Der häufigste Wert liegt zwischen 10 - 20.000, mit je 24 % folgen Größen unter 10.000 und zwischen 20 - 30.000. Dreiviertel der Fälle liegen mit über 10 000 EW in Größenordnungen, die auch langfristig die Tragfähigkeit für eine ausreichend ausgestattete Siedlungseinheit garantieren.

Einwohnerzahl		
bis 10.000	5	24 %
20.000	7	33 %
30.000	5	24 %
40.000	3	14 %
über 50.000	<u>1</u>	5 %
	<u>21</u>	

4. Vorgaben, Bezug zur übergeordneten Planung

Es bedurfte nicht der z.Zt. diskutierten BBauG-Novelle: Gleichrangigkeit von FNP und B-Plan, um das Idealbild der deduktiven Planungslogik zu erschüttern. Im kommunalen Handlungsalltag herrschen ohnehin die aus dem Einzelproblem, die aus den räumlich und sachlich begrenzten Problemfeldern entwickelten Entscheidungen vor. Darauf wies auch schon bei den Anlässen das Überwiegen von Förderungsmitteln hin und der immerhin zu 20 % genannte Anlaß der Vorbereitung eines FNP durch teilräumliche Pläne. Es überrascht daher nicht, daß jeweils nur zu 40 % Vorgaben aus Regional- und Landesplanung und Stadtentwicklungsplanung genannt werden. Der überwiegende Teil dieser Nennungen erschöpft sich außerdem noch in einem rein verbalen Verweis. Entscheidende Vorgaben sind allerdings die räumlich-funktionalen Konzepte (RFK), die die Funktion von Teilräumen, insbesondere von Stadtteilzentren, innerhalb der Gemeinde klären und diesen Teilräumen bestimmte Aufgaben zuweisen. Solche Funktionen werden immerhin zu 40 % erwähnt. In dem geringen Anteil von 23 % konkreter Vorgaben des Rates spiegelt sich die konzeptionell schwache Rolle des Rates. Der mit nur 13 % geringe Anteil flächendeckender Ansätze unterstreicht zusätzlich den inkrementalen Charakter auch der teilräumlichen Planung. Eine Reihe von Städten hat aber inzwischen Beschlüsse zur Einordnung der TRP gefaßt.

Vorgaben, Bezug zur übergeordneten Planung		
Ratsbeschlüsse als Vorgaben	6 ⁺	23 %
Vorgaben Regional- und Landes-		
planung	10 ⁺	38 %
Vorgaben STEP, RFK	10 ⁺	38 %
	<u>26</u>	
Flächendeckender Ansatz	3 (von 24)	13 %
Erläuterung der Funktion	10 (von 24)	42 %

⁺Mehrfachnennungen

5. Sachlicher Umfang des Planes, Planungsinhalte
 Nahezu alle Pläne haben, wenn auch noch so rudimentär, Bestandsanalysen und Zielvorstellungen. Fast alle führen auch zu einem Gesamtkonzept. Mit knapp 60 % sind die städtebaulichen stadtgestalterischen Konzepte schon nicht mehr Kernbestandteil. Es wird in den weiteren Untersuchungen zu prüfen sein, ob hier nicht wesentliche Einflußbereiche ausgespart bleiben und ob diese nicht zum Kernbestandteil qualitätsorientierter Rahmenplanung gehören müßten. Mit 80 % zeigt der Verkehrssektor auch hier seine planerische Bedeutung, während Infrastruktur-, Grün- und Fußwegkonzepte nur in der Hälfte der Fälle vorkommen. Ein erheblicher Anteil der Verkehrskonzepte behandelt Verkehrsberuhigungsmaßnahmen. Mit 42 % kommen Alternativen noch in erstaunlichem Umfange vollständig in den populären Plänen vor. Fast alle Pläne mit Schwerpunkt Durchführung und umfassende Konzeptbildung haben Maßnahmenpläne (Typ 1 + 2), während Typ 3, 4 und 5 (städtebauliche Konzeptfindung, Sanierung, populäre Pläne) diese praktisch nicht aufweisen. Gleiche Tendenz gilt für den Bezug zur Finanzplanung, während sich Prognosen mit Ausnahme von Typ 5 bei allen Typen finden.

Sachlicher Umfang/Inhalt (bezogen auf 24 Pläne)

Bestandsanalyse	23	96 %
Zielvorstellungen	24	100 %
Gesamtkonzept/FNP	21	88 %
Städtebauliches Gestaltungs-		
konzept	14	58 %
Verkehrskonzept	19	79 %
Infrastrukturkonzept	11	46 %
Grün-Fußwegkonzept	12	50 %
Alternativen	10	42 %
Maßnahmenplanung	14	58 %
Finanzplanung	8	33 %
Grundsätze Sozialplan	6	25 %
Prognosen	13	54 %

6. Methode der Planbearbeitung

6.1 Bestandsaufnahme (bezogen auf 24 Pläne)

parzellenscharfe Bestandserhebung	7	29 %
blockbezogene Bestandserhebung	8	33 %
statistischer Bezirk	7	29 %
quantitative Analyse	20	83 %
qualitative Problemanalyse	13	54 %
Stadtgestaltanalyse	14	58 %

Es überwiegen die quantitativen Methoden. Es überrascht, daß bei einem auf die Probleme von Teilräumen orientierten Instrument qualitative Analysen nur mit 54 % vertreten sind. Hier wirken auch berufsspezifische Fähigkeiten der Bearbeiter in die Inhalte hinein, u.U. auch die Zuständigkeitsverteilung in der Verwaltung. Es fällt auf, daß besonders in industrieorientierten Städten, sehr stark in NW, die sinnliche Ebene selten Gegenstand von Analyse und Konzeptbildung ist. Offenbar wirken hier die Traditionen der 'Macher' und der Geringschätzung baulich-städtebaulicher Gestalt bis in die Gegenwart. Nicht ein einziges Mal kommen Untersuchungen der dynamischen Freiraumnutzung durch die Bevölke-

rung und der Bedeutung von Elementen des Bau- und Raumsystems für die Nutzer vor. Selbst nicht in den stadtgestalterischen Analysen, die sich überwiegend an das sehr formale Stuttgarter Muster anlehnen. Die Gefahr technokratischer Problemerkennung, schwer verständlicher Erhebungskategorien und damit die Aussparung der zentralen sozialen Probleme ist unübersehbar.

Lediglich bei einem in diesen Vergleich noch nicht aufgenommenen Plan (München-Westend) findet sich der Grundsatz, daß der Spielraum zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse den Spielraum für die Entwicklung bestimmen soll. (In schwächerer Form auch schon im Plan München-Haidhausen.) Dies sind auch die einzigen Pläne, in denen gleichbedeutend neben den anderen Fachplänen ein Sozialrahmenplan steht.

Da der analytische Ansatz nicht nur einiges über das Bewußtsein der Verfasser aussagt, sondern in starkem Maß das Ergebnis bestimmt, liegt hier ein Schlüssel einerseits für eine wirkliche Qualitätsverbesserung, andererseits für die Existenzmöglichkeit teilträumlicher Pläne über einen eventuell vorhandenen Modetrend hinaus. Eine wichtige Voraussetzung wäre daher auch die Einbeziehung kleinteiliger Probleme, was eine Unterteilung der Planungsräume in kleinere Einheiten und damit erst Maßstäbe erlauben würde, die auf die Ebene sinnlich erfassbarer Realitätsdarstellung vorstoßen. Damit würde zugleich ein stärkerer 'Betreff' bei den Bewohnern und Politikern erzeugt, die TRP bekämen lokalen Rückhalt.

6.2 Zielfindung, Zielquellen

Stadtentwicklungsplan	3	10 %	
Sektorale Pläne	2	7 %	
Bestandsaufnahme	9	30 %	
Standards, Richtwerte	3	10 %	
Rat	4	13 %	
Bevölkerung	4	13 %	
Betriebe	4	13 %	
Träger Öff. Belange	1	3 %	
	<u>30</u>		
Offenlegung der Zielkonflikte	10	42 %)
Zieldiskussion	8	33 %)
Zielvorgaben für Sanierung	9	38 %) bezogen auf
Fachplanungen beteiligt	13	54 %) 24 Pläne

Entsprechend der überwiegenden Problemlage in erneuerungsbedürftigen Altbaubereichen überrascht nicht, daß 30 % der Nennungen auf die Bestandsaufnahme entfallen. Die geringe Bedeutung der Gesamtentwicklungsplanung zeigt sich mit 10 % auch hier wieder. Der geringe Anteil der Ziele aus sektoralen Planungen ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, daß Ziele ohne Herkunftserwähnung oft von vornherein übernommen werden. Darauf weist auch der Anteil von 52 % Beteiligung der Fachplanungen hin. Erstaunlich ist der hohe Anteil offengelegter Zielkonflikte. Meist handelt es sich dabei um grundsätzliche Darstellungen. Der relativ geringe Anteil von 33 %, wo überhaupt eine Diskussion der Ziele stattfindet, erklärt sich z.T. aus dem Stand im Verfahren. In einer frühen Stufe treten Zieldiskussion häufiger auf als in einer fortgeschrittenen Stufe der Abstimmung. Diese Kriterien streuen über

alle Plantypen und sind wohl eher vom Selbstverständnis der Planer als von der Problemlage beeinflusst.

6.3 Konzeptentwicklung

Vorschläge und Alternativen	10	42 %
fachliche Teilkonzepte	7	29 %
alternative fachliche Teil-		
konzepte	5	21 %
Realisierungseinschätzung	5	21 %
Planungsfolgen	6	25 %
Entscheidbarkeit Teilkonzept	6	25 %
Bürgeranhörung Alternativen	5	21 %
alternative Gesamtkonzepte	4	17 %
Entscheidbarkeit Gesamtkonzept	4	17 %

bezogen auf 24 Pläne

Aufgrund der oben angesprochenen Allgemeinheit der Gesamtkonzepte und der Großflächigkeit des Vorgehens enthalten nur 42 % der Pläne detaillierter ausgearbeitete Vorschläge für einzelne Problembereiche, z.T. auch noch Alternativen dazu. Der geringe Anteil separater und in sich vollständiger fachlicher Teilkonzepte zeigt, daß es sich überwiegend noch, auch was die Binnenkoordination anbelangt, um Planungen eines federführenden Amtes und um noch nicht in der Durchführung befindliche Pläne handelt. Immerhin enthalten aber ein Fünftel der Pläne Alternativen zu einzelnen Fachkonzepten und Einschätzungen der Realisierungsmöglichkeiten, ein Viertel gibt auch Planungsfolgen an. Auch bei einem Viertel sind alternative Teilkonzepte den Entscheidungsgremien zur Wahl gestellt. Auch hierbei zeigt sich kein wesentlicher Unterschied zwischen den einzelnen Typen. Erstaunlich hoch ist mit 21 % der Anteil der Teilkonzepte, die den Bürgern vorgestellt werden. Alternative Gesamtkonzepte werden für Frankfurt Oberrad, Leverkusen-Wiesdorf, Kassel-Wolfsanger und Hagen-Haspe vorgeschlagen. Entgegen der Erwartung handelt es sich nur bei dem letztgenannten Plan um ein auswärtiges Gutachten. In der Entwicklung von sehr detaillierten baulichen Konzepten und mehreren Alternativen zu einzelnen Bereichen geht der Plan für Witten-Annen am weitesten.

6.4 Maßnahmenplanung

sehr allgemeine Maßnahmen	5	21 %
sehr detaillierte Maßnahmen	11	46 %
B-Plan als Maßnahme	14	58 %
Prioritätensetzung	9	38 %
Nennung Maßnahmenträger	9	38 %

bezogen auf 24 Pläne

Spätestens am Umfang der Maßnahmen unterscheiden sich die fünf Plantypen sehr deutlich:
Durchschnittliche Punktzahl bei der Maßnahmenplanung bei vier möglichen Punkten:

Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5
3,6	2,0	0,3	1,5	0,6

Hier drückt sich der Handlungsbezug von Typ 1 deutlich aus. Die sehr detaillierten Maßnahmen wurden bei diesem Typ bei 85 %, die sehr allgemeinen bei Typ 2 mit 71 % festgestellt. Über alle Typen zeigt sich folgendes Bild:

	Typ	% je Typ					gesamt
	1	2	3	4	5		
sehr allgemeine Maßnahmen	0	72	-	-	-	21 %	
sehr detaillierte Maßnahmen	100	28	-	50	-	46 %	
Vorschlag von B-Plangeb.	85	43	33	50	66	58 %	
Prioritäten	85	28	-	25	-	38 %	
Nennung der Maßnahmenträger	85	28	-	25	-	38 %	

Die Abgrenzung und Inhaltsbestimmung für B-Pläne tritt mit 58 % als häufigste Maßnahme auf und zeigt deutlich die Funktion der TRP als Bindeglied zwischen allgemeiner Zielbestimmung und konkreter Handlung.

6.5 Finanzierung

gesamter Zeitraum	4	50 %
Jahresabschnitte	3	38 %
für jedes einzelne Jahr	1	12 %
	<u>8</u>	
	bezogen auf 8 Pläne	

Der handlungsvorbereitende Charakter wird auch an der Finanzierung deutlich. Nur 1/3 der Pläne enthält überhaupt Angaben dazu: 57 % der Pläne von Typ 1, 28 % von Typ 2 und nur 25 % von Typ 5 (Sanierung). Typ 3+5 enthalten keinerlei Angaben.

6.6 Weiteres Verfahren

Fortschreibung erwähnt	8	33 %
------------------------	---	------

Nur 1/3 erwähnen den weiteren Verfahrensablauf bzw. eine Fortschreibung. Auch hier finden sich bis auf eine alle Nennungen bei Typ 1 + 2.

7. Bürgerbeteiligung

erfolgt oder vorgesehen	20	83 %
-------------------------	----	------

Der entscheidungsvorbereitende Charakter wird besonders auch an dem hohen Anteil von 83 % schon erfolgter oder vorgesehener Bürgerbeteiligungen deutlich. Möglicherweise verbirgt sich dahinter auch ein Rationalisierungseffekt für die B-Planung. Bürgerbeteiligung ist bei 85 % der Pläne der Typen 1 + 2, 33 % des Typs 3, 100 % des Typs 4 (Sanierung) und des Typs 5 (Bürgerinformation) vorgesehen.

8. Aufbau der räumlichen Planung in ausgewählten Städten
 Eine Reihe von Städten hat TRP als Zwischenstufe definitiv festgelegt und betrachtet dieses Instrument als Klammer zwischen FNP bzw. Stadtentwicklung und B-Plan einerseits und den Fachplänen und der Finanzplanung andererseits. Deutlich wird dies vielleicht an folgenden Zitaten:

Köln: Rahmenplanung ist Teil der Entwicklungsplanung. Rahmenplanung ist die Verknüpfung von sektoraler und räumlicher Planung unter gesamtkonzeptioneller Zielsetzung. Mittels eines zugehörigen Handlungsprogramms wird die konkrete Planverwirklichung angestrebt. (Man. Kupper 21.7.78)

Oldenburg: Stadtteilentwicklungspläne sind als grundlegende Planungsebene für das System der Bauleitplanung zu verstehen und dienen der Abstimmung möglichst aller kommunalen Planungen mit der räumlichen Entwicklung. Sie treffen Aussagen zu den Zielen der räumlichen Entwicklung ohne konkrete Angaben zu Zeitstufen und Maßnahmen im Hinblick auf den Ablauf der Entwicklung. (Oldenburg-Osterburg 78 Einleitung)

Bremen: Die Stadtteilkonzepte als städtebauliche Entwicklungsplanung verbinden die allgemeinen Planungsgrundlagen wie Globaldaten, Grundsätze zur Stadtentwicklung und sachliche Teilentwicklungsprogramme einerseits mit der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung sowie den beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen andererseits und wirken damit in alle kommunalen Handlungsbereiche hinein. Zu diesem Zweck müssen sie für alle Stadtteile aufgestellt werden. (Sen. Bauwesen Ref. 32 11.1.77)

Zwischen der Stadtteilebene und der Gesamtstadt scheinen sich in einigen Städten noch Bezirksebenen zu bilden, die allerdings verschieden definiert werden (vergl. Abb. 1). So geht z.B. Köln von 9 Bezirken, 13 Mittelbereichen und 56 Nahbereichen aus. Diese Nahbereiche bezeichnet Göb (siehe den Beitrag in diesem Band) als Stadtteile. Mit einer Größe von 5 - 10.000 EW sind sie jedoch eher einem Begriff wie Stadt- oder Siedlungsbereich zuzuordnen. Bezirksprogramme sind bei einem so feinteiligen System als Koordinierungsinstrumente dann wohl erforderlich. Bremen geht dagegen von größeren Stadtteilen aus, die identisch mit den Bezirken der Stadtteilbeiräte, also kongruent mit der politischen Willensbildung eingeteilt sind. Aber auch hier wird eine Grobkoordination über fünf Planungsbezirke versucht. Soweit bisher erkennbar, fehlt diese Ebene in Berlin. Hier bilden Großbereiche in der Größenordnung von Großstädten funktionale Teilräume. Die Angaben hierzu sind insgesamt noch zu spärlich, um eindeutige Tendenzen und Zuordnungen feststellen zu können. Die Entwicklung scheint bei den meisten Städten noch voll im Fluß zu sein.

Ähnlich ist es mit der generellen Funktion teilräumlicher Pläne. Hier sind grundsätzlich zwei Formen denkbar: Bedarfsorientierte oder flächendeckende Ansätze. Städte mit einer ausgeprägten polyzentrischen Struktur und mit einer organisatorischen Zuständigkeitsgliederung nach Stadtteilen scheinen eher zu einem flächendeckenden System der Stadtteilplanung zu neigen als Städte mit weniger deutlicher Gliederung. Vom Einfluß ist ferner der Erprobungsstand der TRP und die politische 'Führungsphilosophie'

Abb. 1: Aufbau der räumlichen Planung in ausgewählten Großstädten

Ebenen	BERLIN Stand 76	HAMBURG Stand 77/78	KÖLN Stand 78/79	BREMEN Stand 77
Gesamtstadt	räumliches Entwicklungs- modell REM	räumliches Ordnungsmodell	Gesamtkonzept Stadtentwick- lung	Stadtentwicklungs- programm
	FNP	FNP	FNP	FNP
Bezirk	Großbereiche	Sachliche Ord- nungspläne		
	-	-	Bezirksent- wicklungs- programme für Planungsvoll- zug	Planungsbezirke (5) zuständig für örtliche Stadt- teilplanung
Stadtteil	Bereichsent- wicklungspla- nung (40 Mit- telbereiche)	Programmpläne. Stadtteilent- wicklungspläne Aufstellung nach Bedarf. Schwerpunkt: Koordination	-	Stadtteilkonzepte (23) in räumlicher Übereinstimmung mit den Beiratsbe- zirken. Flächenbe- deckend. Inhalt, internes und exter- nes Abstimmungs- verfahren geregelt
	-	-	Rahmenpläne, detailliertes Planungskon- zept, Hand- lungsprogramm	-
B-Plan	B-Plan	B-Plan	B-Plan	B-Plan

der Verwaltung: Teilräumliche Planung führt eher zu einer übergreifenden Zieldiskussion, zur Notwendigkeit der öffentlichen Konfliktaustragung als die Politik der kleinen Schritte und der vollendeten Tatsachen.

Von den untersuchten Städten haben drei (Oldenburg, Bonn, Wuppertal) und mit Einschränkungen Hamburg eine flächendeckende teilräumliche Planung. Dies ist auch bei der noch nicht in den Vergleich einbezogenen Stadt Bremen der Fall. Bei anderen Städten ist nicht immer klar erkennbar, ob sich die vorliegenden Pläne als 1. Prioritätsstufe einer langfristig flächendeckenden Planung oder aber als ausgesprochener Schwerpunktansatz verstehen. Im letzteren Fall wäre die TRP eine Planform für Entwicklungs- und Ordnungsgebiete mit hohem Koordinierungsaufwand.

9. Begriffe

Die begriffliche Differenzierung kann kaum weiter getrieben werden. Von 21 Städten werden allein 12 unterschiedliche Begriffe angewandt, die sich aber auf zwei grobe Grundkategorien reduzieren lassen: Begriffe, die den Aspekt des Teilraumes hervorheben und Begriffe, die den Aspekt des planerischen Rahmens, der Steuerung, hervorheben. Eine gewisse Angleichung könnte hier sicher nicht schaden, wobei zuvor zu klären ist, ob man wirklich die gleiche Sache meint (Abb. 2).

Verwirrend ist auch, daß aus den verwendeten Begriffen und meistens auch aus dem Text nicht zu entnehmen ist, in welchem Verfahrensstand sich der Plan befindet. Hier wären Begriffe wie "Verwaltungsentwurf", "Ratsbeschluß", "1. Fortschreibung" auch für die Öffentlichkeit von Bedeutung.

10. Zusammenfassung

Nach den - zugegeben groben - Kategorien des Vergleichs stellt sich aus den Plänen selbst die TRP wie folgt dar: TRP werden vorwiegend für periphere Stadtteile und citynahe Gebiete aus der Gründerzeit aufgestellt, in denen Wohn- und gemischte Nutzung überwiegen.

- Sie dienen der Aufstellung eines FNP oder als Bindeglied zwischen STEP/FNP und B-Plan und haben vor allem koordinierende Funktion.
- Teilräumliche Pläne werden flächendeckend als neue Planungsstufe oder nur für Problemgebiete aufgestellt.
- Die Grenzen werden überwiegend nach statistischen Grenzen gebildet, um das vorhandene Datenmaterial zu verwenden. Dementsprechend überwiegen statistische Analysen. Qualitative Analysemethoden sind mit Ausnahme des Verkehrslärms noch selten.
- Die Größe der Planungsräume ist sehr unterschiedlich. Durchschnittlich haben sie 20.000 - 30.000 EW.
- Sachlich umfassen sie in der Regel Analyse, Zustandsbewertung, Zielbildung (z.T. Alternativen), Gesamtkonzepte der Entwicklung und einige Fachkonzepte.

Abb. 2: Bezeichnungen teilräumlicher Pläne

Stadtteilentwicklungsplanung	Hamburg
Stadtteilentwicklungsplan	Oldenburg Frankfurt
Stadtteilentwicklungsprogramm	Düsseldorf Salzgitter
Stadtteilplanung	Darmstadt
Stadtteilkonzept	Bremen
Ortsentwicklungsplanung	Kassel
Räumlicher Teilentwicklungsplan	Wuppertal
Bereichsentwicklungsplanung	Berlin
Bereichsplan	Hannover
Rahmenplan	Mannheim Köln Bonn Gelsenkirchen
Städtebaulicher Rahmenplan	Stuttgart Leverkusen Hannover
Strukturplanung	Ludwigshafen Saarbrücken
Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung	München

- Die Umsetzung in Maßnahmen und in das Verwaltungshandeln ist sehr unterschiedlich.
- Generell werden TRP vom Rat beschlossen, überwiegend werden die Bürger angehört.
- Fortschreibung und weiteres Verfahren bleiben zumeist unklar.
- Es fehlen meistens Informationen über Konfliktpunkte oder Abwägungen zwischen verschiedenen Lösungen zur Lösung von Zielkonflikten.
- Die Plansprache bleibt überwiegend im ³Symbolischen. Begriffe und Zeichen tendieren zu einer eher abstrakten Zeichensprache. Auf die Transformation zur sinnlich erfahrbaren Realität und auf die Benutzung von Ausschnitten der sichtbaren Realität als Verständigungsmittel für Rat und Öffentlichkeit wird bis auf wenige Ausnahmen verzichtet!
- Insgesamt steht zu fürchten, daß damit eine Chance, die Bevölkerung aktiv in den Entwicklungsprozeß einzubeziehen, verschenkt wird.
- Mit nur 58 % sind städtebauliche Konzepte schon nicht mehr Kernbestandteil. Überwiegend gehen diese aufgrund des Kartenmaßstabes über grobe Andeutungen nicht hinaus. Hier scheint mir ein grundlegender Mangel zu liegen. Von den anstehenden qualitativen Problemen in der Stadterneuerung her fehlt gerade oberhalb des Bebauungsplanes eine den räumlichen Zusammenhang sichernde Leitlinie. Es wird daher notwendig werden, für gestalterisch besonders empfindliche Bereiche und zur Sicherung einer gestalterischen Koordination der Fachplanungen Zielangaben bis zum Maßstab 1:1 000 - 1:2 000 herunter zu machen. Dies setzt allerdings kooperative Strukturen bei der Erarbeitung über Amts- und Dezernatsgrenzen hinweg voraus.

Beispiele aus Städten mit über 1 Mio Einwohnern

STAND DER STADTTEILENTWICKLUNGSPLANUNG IN BERLIN (WEST)

Bereichsentwicklungsplanung

Rolf Eggeling

Vorbemerkung:

Mitte 1978 wollte die Planungsabteilung des Senators für Bau- und Wohnungswesen folgenden Senatsbeschuß herbeiführen:

"Für die 35 Mittelbereiche von Berlin (West) werden räumliche Bereichsentwicklungsplanungen (BEP) als konzeptionelle, kontinuierliche Planungen für Teilräume des Stadtgebiets erarbeitet und abgestimmt. Die räumliche BEP soll ohne rechtliche Bindungswirkung Grundlage für das stadtplanerisch wirksame Verwaltungshandeln der Planungsbehörden, Fachressorts und Träger öffentlicher Belange sein. Die räumliche BEP soll für die vorgezogene Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung gem. §2a BBauG herangezogen werden."

Zu einem solchen Beschluß kam es bis jetzt noch nicht. Trotzdem ist 1978 mit der BEP für 9 der 35 Mittelbereiche begonnen worden. Ergebnisse liegen noch keine vor.

Im folgenden werden neben den Vorarbeiten für die BEP ein Überblick über die stadtplanerische Situation und die wesentlichen Probleme Berlins behandelt.

1. Veränderte Entwicklungs- und Planungsbedingungen

Die Konzentration auf städtebauliche Einzelentscheidungen der Wachstumsphase von 1960 bis 1975 hat auch in Berlin zu einem Planungsdefizit an konzeptionellen Überlegungen für größere räumliche Bezugsseinheiten geführt.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben ebenso wie auch die absehbaren Trends eine Reihe von Problemen der räumlichen Umwelt verschärft, diese bewußter und den begrenzten Handlungsspielraum deutlich gemacht.

Beispiele für diese veränderten Entwicklungs- und Planungsbedingungen sind insbesondere:

- die politische Konsolidierung auf der Grundlage des Viermächteabkommens (Verkehrsverbund, Konzentration auf neue City)
- die rückläufige Bevölkerungsentwicklung (Wohnungszahl)
- die Stagnation des Wirtschaftswachstums (Erhalt der Betriebe)
- die veränderten qualitativen und quantitativen Ansprüche der Bevölkerung an die räumliche Umwelt (Wohnung, Gemeinbedarfs-einrichtungen, Grünflächen, Umweltbelastung, Stadtbild etc.)
- die Notwendigkeit einer stärkeren Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planungsprozesse vor allem in Hinblick auf die Abwägung der Interessen von öffentlicher Hand, privaten Investoren und betroffenen Bevölkerungsgruppen (gekoppelt mit einer allgemeinen Planungs- und Veränderungsfeindlichkeit)

Besonders räumlich-strukturelle Probleme Berlins sind:

- hoher Altwohnungsbestand in Gebieten mit städtebaulichen Mängeln (Dichte, Infrastruktur, Grün)

- begrenztes Angebot bzw. starke Nutzungskonkurrenz bei verfügbaren Flächen für Gewerbeansiedlung und Erholungsanlagen
- Umweltbelastungen infolge Verkehr und störender Funktionsmischungen von Wohn- und Arbeitsstätten
- Gefährdung von Stadtbild und ortstypischen städtebaulichen und gestalterischen Merkmalen
- begrenzter Veränderungsspielraum infolge Bedarfsrückgang und verfestigter bzw. erhaltenswerter städtebaulicher Strukturen
- absehbare Überangebote hoffentlich schlechter Wohnungen in bestimmten Stadtteilen

Angesichts dieser veränderten Bedingungen haben sich auch die Aufgabenschwerpunkte der räumlichen Planung verlagert. Insbesondere die Auseinandersetzung mit dem Bestehenden nach qualitativen Gesichtspunkten, das Abbremsen bzw. Entgegensteuern negativer Entwicklungen und die Lösung der gegenwärtigen und absehbaren Probleme in einem überschaubaren Zeitraum gehören zu den wichtigsten Aufgaben. Hierin ist weniger eine Belastung als die Aufforderung und Chance zu sehen, die Funktionsfähigkeit und Attraktivität der Stadt zu verbessern. Es muß allerdings gelingen, rechtzeitig die notwendigen Maßnahmen, Instrumente und Ressourcen zielgerichtet und gebündelt zu Handlungsprogrammen zu verdichten und diese zu realisieren.

Dies bedeutet für die räumliche Planung:

- Beobachtung der räumlichen Entwicklung und ihrer Bestimmungsfaktoren
- Verdeutlichung der Probleme, Mängel oder zukünftigen Überangebote sowie des Spielraums für Veränderungen
- Abbau der Probleme durch "Reparatur" oder schrittweisen Stadtumbau
- räumliche und zeitliche Prioritätensetzung für den gezielten und gebündelten Einsatz von Maßnahmen
- Weiterentwicklung der Planungsinstrumente und -methoden zur Ergänzung der Bauleitplanung

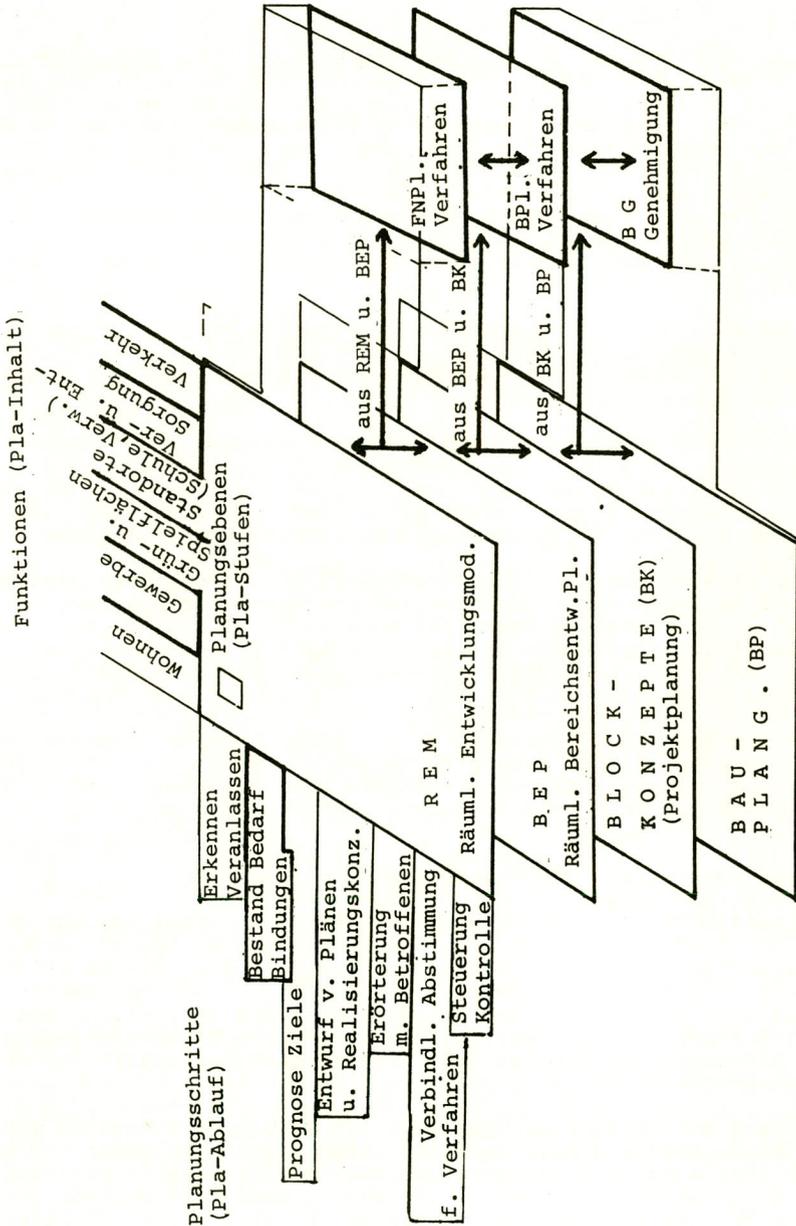
In Berlin mußten den traditionellen Planungsebenen (parzellenscharfer, detaillierter Flächennutzungsplan und als Bebauungsplan übergeleiteter Baunutzungsplan) integrierte Planungskonzepte vor- bzw. zwischengelagert werden. Es fehlten rahmensetzende Planungen, die die regional und sektoral unterschiedlichen Ziele in Übereinstimmung bringen, alle Teilplanungen mit flächenbeanspruchender bzw. räumlicher Wirkung miteinander verknüpfen und Aussagen machen, welche Maßnahmen wann mit welchen Mitteln zu realisieren sind (s. A1).

2. Räumliche Rahmenplanungen unterschiedlichen Detaillierungsgrades (REM, BEP, STU)

Neben der Vielzahl der fachspezifischen Teilplanungen sind in Berlin folgende drei Arbeitsbereiche in den letzten Jahren ausgebaut worden:

Die Erarbeitung eines räumlichen Entwicklungsmodells - REM - (Maßstab 1: 20 000 und 1: 50 000) für das gesamte Stadtgebiet von Berlin (West). Es dient als gesamtstädtischer Orientierungsrahmen für die neue Stadtpolitik gegenüber unausgewogenen Bezirkswünschen, einseitigen Fachverwaltungsanforderungen und unabhingestimmten Einzelprogrammen. REM diente als Basis für die

Abb. 1
Planungsebenen



integrierte
Konzepte

Planungs-
u. Baurecht

Abgrenzung der 35 Mittelbereiche der Bereichsentwicklungsplanung. Es enthält gesamtstadtbezogene nutzungsstrukturelle und sozial-räumliche Darstellungen, sektorale räumliche Verteilungsmodelle für Wohnen, Arbeiten, Erholen und Verkehr sowie regionale Zusammenfassungen für Mittelbereiche und die 96 statistischen Gebiete.

Die Erarbeitung von räumlichen Bereichsentwicklungsplanungen - BEP - (Maßstab 1: 4 000 und 1 : 10 000) für die 35 Mittelbereiche von Berlin (flächendeckend). Die generellen Ausführungen unter Gliederungspunkt 1 gelten auch für die BEP. Sie soll im Rahmen der Zuständigkeit für räumliche Fragen dem Bausenator und den 12 bezirklichen Bauabteilungen dazu dienen, den vorhandenen parzellenscharfen Flächennutzungsplan weiterzuentwickeln, Konzepte für städtebauliche Block- und Standortplanungen zu begründen und helfen, deren Fixierung in Bebauungsplänen den im Planungsverfahren zu Beteiligten zu erläutern (weiteres unter 5. bis 7.).

Die Erarbeitung der blockbezogenen stadtplanerischen Tragfähigkeitsuntersuchung - STU - für die rd. 6000 Blöcke. Die STU soll anhand von Daten- und Bewertungsbögen mit kartografischer Auswertung klären:

- den Umfang der derzeitigen räumlich-baulichen Tragfähigkeit (Flächen, BGF, WE ..) und der tatsächlichen Auslastung durch Einwohner und Beschäftigte
- die Bewertung dieses Potentials anhand von Richtwerten, Standards und Vergleichsdaten zur Beschreibung des regionalen Wertgefülles
- die Einschätzung der zukünftigen Auslastung bei Einwohnerrückgang und Wohnungsüberangebot infolge von regionalem Wertgefülle und sozialstruktureller Merkmale
- die Zielsetzungen aus örtlicher Sicht zur Veränderung des Tragfähigkeitspotentials (Steuerung der Binnenwanderung durch bauliche Maßnahmen)

Diese umfangreiche Untersuchung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den bezirklichen Stadtplanungsämtern. Durch die STU liegen wichtige Detailgrundlagen für andere Planungsebenen, andere Verwaltungen und sektorale Aufgaben (z.B. Mietenspiegel) vor.

3. Berliner Daten, REM-Ergebnisse

3.1 Berliner Daten

Auf Berlin (West) treffen die veränderten Entwicklungsbedingungen wie Bevölkerungsrückgang, Stagnation des Wirtschaftswachstums und gestiegene Ansprüche der Bevölkerung an die räumliche Umwelt in besonderem Maße zu. Der hohe Anteil älterer Menschen, ausländischer Familien und Einpersonenhaushalte stellen ebenso eine Besonderheit dar wie die fortbestehende Mietpreisbindung für Altbauten und die geringe Investitionsbereitschaft der privaten Miethausbesitzer.

Bei zwei Millionen Einwohnern und 1,1 Millionen Wohnungen ist der quantitative Bedarf gedeckt. Dies trifft aber weder für öffentliche Wohnfolgeeinrichtungen noch für private Freiflächen zu. Qualitativ weisen die in der dichtbebauten Innenstadt gelegenen Wohnungen erhebliche Substanz-, Ausstattungs-, Funktions-

STRUKTURDATEN VON BERLIN (WEST)

Bevölkerungs- 1970 (JF) 2,18 Mio (Verwaltungsintern korrig. antl. Fortschreibg
Entwicklung: 1975 (*) 2,09 Mio (*)
1978 (*) 2,01 Mio (*)

1962 (*) 1,91 Mio (Senatsbereichsbevölk. Pro)
1970 (*) 1,79 Mio (Gutachten des DIM von 1975, Variante W 6)
2000 1,5 Mio (Statusquo-Prognose (Einqueteklass. des AGH)
bzw. 1,7 Mio (Gutachten des DIM 1979)

Ausländer 1978 (JF): 196.000 = 9,7 %

Senioren (über 64-Jährige) 1978: 462.000 = 23,0 %

Geburten 1978 pro Tausend Einwohner und Jahr: 8,5

Todesfälle 1978 pro Tausend Einwohner und Jahr: 18,5

Vanderungen:	Zuzüge	Fortgezogene	Saldo	Binnenzüge
1975	59.400	77.100	-17.700	243.000
1977	68.900	73.400	-4.500	265.000

Bevölkerungsverteilung für "Innenstadt" bzw. "Äußeren Bereich":

Einwohner insgesamt 1978: ca. 819.000 = 43,3 % - ca. 1.140.000 = 56,7 %

Veränderung
1973 - 78: Einwohner insgesamt - 8,8 %
darunter Deutsche - 11,7 % - 1,3 %
- 1,05 %

Haushalte 1977: insgesamt 1.047.000 (Gutachten des DIM 1979),
davon Einpersonenhaushalte 472.000 = 45 %

Wohnungen 1978 (JF): insgesamt 1.099.000
davon Mietwohnungen 90 %; Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus ca. 430.000
Eigentumswohnungen 10 %; Eigentumswohnungen ca. 35.000
nach Baualter: vor 1948: 416.000; nach Ausattung: ohne WC i. d. Wohnung 92.000
1973-1948: 175.000
ohne Bad/Dusche 144.000
nach 1948: 508.000
ohne Sanitärheizung 54.000

nach Bebauungsdichte: Wohnungen in Blöcken mit einer durchschnittlichen

GFZ von \approx 3,0: ca. 100.000
GFZ von 2,4 bis 2,9: ca. 160.000
GFZ von 2,0 bis 2,3: ca. 110.000

Anteil der Wohnungen mit 1 - 2 Zimmern (Nicht außer Betracht): 67 %.

Mieten pro m^2 und Monat - 1978:

(soq. *Kaltmiet*, d. h. Grundmiete einschließlich Betriebskosten, ohne Kosten von Heizung, Warmwasser, Aufzug)

in Altbauwohnungen: 1,80 - 4,00 DM (Ø 3,20 DM)

in Neubauwohnungen:

im freifinanzierten Wohnungsbau: 6,00 - 14,00 DM (Ø 11,00 DM)

im steuerbegünstigten Wohnungsbau: 6,20 - 10,20 DM (Ø 8,00 DM)

in Sozialen Wohnungen: 3,85 - 6,15 DM (Ø 4,70 DM)

Sozialer Wohnungsbau 1970: Bewilligungsrate 4,90; Kostensätze 16,50 DM.

Mietwohnungen, deren Preisbildung öffentlicher Einflußnahme unterliegt:

(Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus, im Eigentum gemeinnütziger Wohnungsgesellschaften und des Landes Berlin): ca. 470.000

Baulandpreise JF 78:

Wohn- gebiete - offene Bauweise Wohn- gebiete - geschlossene Bauweise:
Stadtrandlagen: 270 - 320 DM Stadtrandlagen (GFZ = 1,0): 250 - 360 DM
mittlere Lagen: 280 - 320 DM innerer Bereich (GFZ = 1,5): 300 - 450 DM
bevorzugte Lagen: 320 - 500 DM citynahe Lagen : 470 - 650 DM
Kerngebiete/Hauptgeschäftsstraßen: 800 - 3500 DM

Versorgung mit Naherholungs-Freiflächen:

Öffentl. Spielplätze	(Soll: 1 $\frac{m^2}{\text{Einw.}}$)	Innenstadtbereich	Berlin (4) insgesamt:
Sportanlagen	(Soll: 3 $\frac{m^2}{\text{Einw.}}$)	45 %	55 %
Öffentliche Grünanlagen	(Soll: 13 $\frac{m^2}{\text{Einw.}}$)	35 %	46 %
			69 %

Private Spielplätze im Innenstadtbereich 1978:

Von den nach BauD Bin zu fördernden Spielplatzflächen sind nur 6 % vorhanden.

Beschäftigte:	Produz. Sektor	Private Dienstleistungen	Öffentliche Dienstlgn.	Insgesamt
1970	405.000	315.000	220.000	950.000
1976	284.000	295.000	295.000	874.000

(Quelle: AZ 70, VGR 77; Berechnungen der AGS)

Ausländische Beschäftigte 1970 ca. 60.000 = 6,3 % der Beschäftigten insgesamt
1976 ca. 81.000 = 9,7 %

Anteil der Beschäftigten im Innenstadtbereich: (1970): 55 %

Verteilung der gewerblich genutzten Großgeschäftsflächen (1970):

von 3050 ha 88% entfallen 71 % auf Gewerbe- und Industriegebiete,
13 % auf Wohn-, Misch- und Kerngebiete.

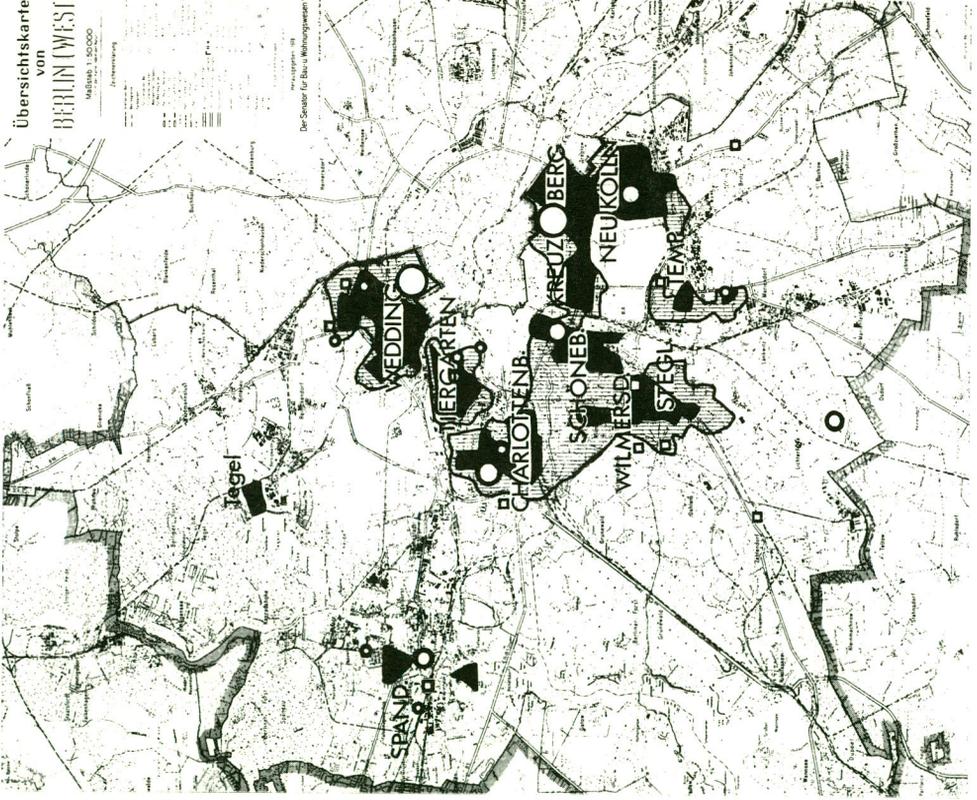
Motorisierungsgrad 1978: 3,5 Einwohner pro Kfz

Verteilung der Berufspendler auf ÖPNV und Individualverkehr:

1970 : 60 zu 40 %; 1978: 40 zu 60 %.

Übersichtskarte
von
BERLIN (WES)

GENERALISIERTE DARSTELLUNG
DER VORRANGIGEN PROBLEM -
GEBIETE FÜR DIE STÄDTEBAU-
LICHE BLOCKERNEUERUNG



-  Problemgebiete
-  Gebiete dichter Bebauung
-  Derzeitige Sanierungsgebiete
-  Derzeitige Modernisierungszonen

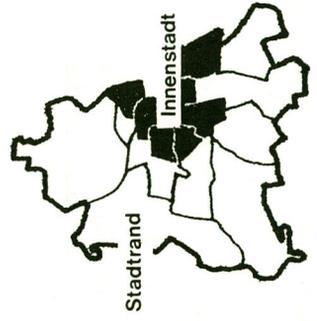


Abb. 3

(Größe!) und nicht zuletzt Pflegemängel auf, die durch die städtebaulichen Mängel der hohen Dichte, der belasteten und eingebauten infrastrukturellen Einrichtungen, der blockinternen Nutzungsmischung von Wohnen und Gewerbe sowie der hohen Luft- und Lärmbelastung verschärft werden.

Zwischen der Berliner Innenstadt und den "Stadträndern" besteht ein extremes Wertgefälle, für das Geschosßflächenzahlen von 1:10 bis 1:20 (innen 2,0 bis 4,0; außen 0,4 bis 0,2) Indikator sind.

Wegen der Bevölkerungsentwicklung wird die Wohnungswahl in Berlin künftig neben dem Kriterium der Miethöhe zunehmend durch die Kriterien des Wohnwertes (Ausstattung und Größe) und des Lagewertes (Lage im Stadtgebiet und Wohnumfeld) beeinflusst werden. Bei weiterhin hoher Einwohnermobilität (rd. 20 % wechseln jährlich ihren Wohnsitz) führt das zu Vermietungsschwierigkeiten und längerfristigem Wohnungsleerstand.

Besonders problematisch stellt sich die Verzerrung der Mieten dar. Mietpreisgebundene Altbauten (2,-- bis 4,-- DM pro qm Wohnfläche) stehen sozialen Wohnungsbauten (3,-- bis 6,-- DM pro qm) gegenüber, ohne daß die Miethöhe in Relation zum Wohnwert steht.

Die schlechte quantitative Versorgung der inneren Stadt mit wohnungsnahen Spiel-, Sport- und Erholungsflächen verschärft sich wegen der ebenfalls hohen Defizite an übergeordneten Freiflächen sowie der geringen Versorgung mit privaten Spielflächen auf Wohngrundstücken (nur 6 % der bauaufsichtlichen Forderungen sind erfüllt) (s. A2 "Strukturdaten von Berlin (West)").

3.2 REM-Ergebnisse

Die folgenden zehn Punkte geben die wesentlichen Ergebnisse des räumlichen Entwicklungsmodells (REM) wider:

1. Erhebliche Veränderung der Bebauungsdichte und Verteilung der Einwohner (Enquete-Kommission: optimistische 1,75 Mio Ew - rd. 160.000 WE zuviel schon jetzt 85 bzw. 93 % der Wohnungen für 1,75 Mio vorhanden).
2. Über Konzepte zukünftiger am Bestand orientierter Wohndichten und Haushaltsgrößen verteilt REM II den Bedarf an Wohnungen und Wohnfolgeeinrichtungen für alle 97 statistischen Gebiete und 12 Bezirke. (Erhebliche Veränderungen der Einwohnerzahl - erwartete Wanderungen in vorhandene Wohnungsangebote - Wertausgleich; bedarfsgerechte Bestands-WE, Neubau/Mod/Leer-Abriß; Schulen..., Grün...)
3. Orientierung der Stadt auf eine nach Westen verlagerte, eingeschränkte neue City. (Größe, Lage, Gleisdreieck, Nord/Süd/Ost-Verbindung.)
4. In den Wohngebieten um die ehemalige City erhebliche Dichtereduzierung nötig, Erhöhung der Wohnqualität möglich (rd. 40 % WE weniger, rd. 35 % Einwohner weniger), Entwicklung zu "normalen" familienfreundlichen Wohngebieten. (Hier - bei allgemeiner Verringerung - Erhöhung der Haushaltsgröße, um dem Trend der Außenwanderung entgegen zu steuern.) (s. A3 und A4.1, 4.2)

5. In den Außengebieten Obergrenzen für die stark nachgefragte Erhöhung der Wohndichte und der Erschließung unbebauter Flächen (max. 10 %).

6. Einschränkung der Gewerbeflächen des FNP um mindestens 500 ha und Konzentration auf störungsfreie, verkehrsgünstige Lagen (optimistische Beschäftigtenzahl von 850.000/830.000, Prioritäten für Inanspruchnahme.)

7. Freihalten vorhandener Landschaftsräume (gegenüber FNP!).

8. Strukturbestimmendes Gerüst (Zonierung) von bündelnden Hauptverkehrsstraßen (Immissionsschutz?) und großräumigen Verkehrsberuhigungsbereichen (Freizeitverkehr, Stellplätze für Beschäftigte?).

9. Nutzungskonzept im Maßstab 1 : 20 000 (Art und Maß, möglicher Vorläufer eines generalisierten FNP).

10. Veränderungskonzept im Maßstab 1 : 20 000 (Art und Maß, Rahmen für differenzierte Strategien und Programme). (s. A3 und A4.1, 4.2)

4. Mittelbereichsabgrenzung für BEP

4.1 Ausgangssituation

Für die BEP waren strukturell sinnvolle, Analyse- und planungsbezogene, überschaubare und planungstechnisch handhabbare räumliche Bezugseinheiten benötigt.

Eine Vielzahl von nach Größe und Zweck höchst unterschiedlichen Raumeinheiten existieren bereits. Z. B.:

- Verwaltungsbezirke, Ortsteile
- Statistische Gebiete, Verkehrszellen
- Einzugsbereiche Schulen, Kitas
- Bereiche der Sozialkommissionen
- Polizeidirektion, Postzustellbezirke, etc.
- Wahlkreise

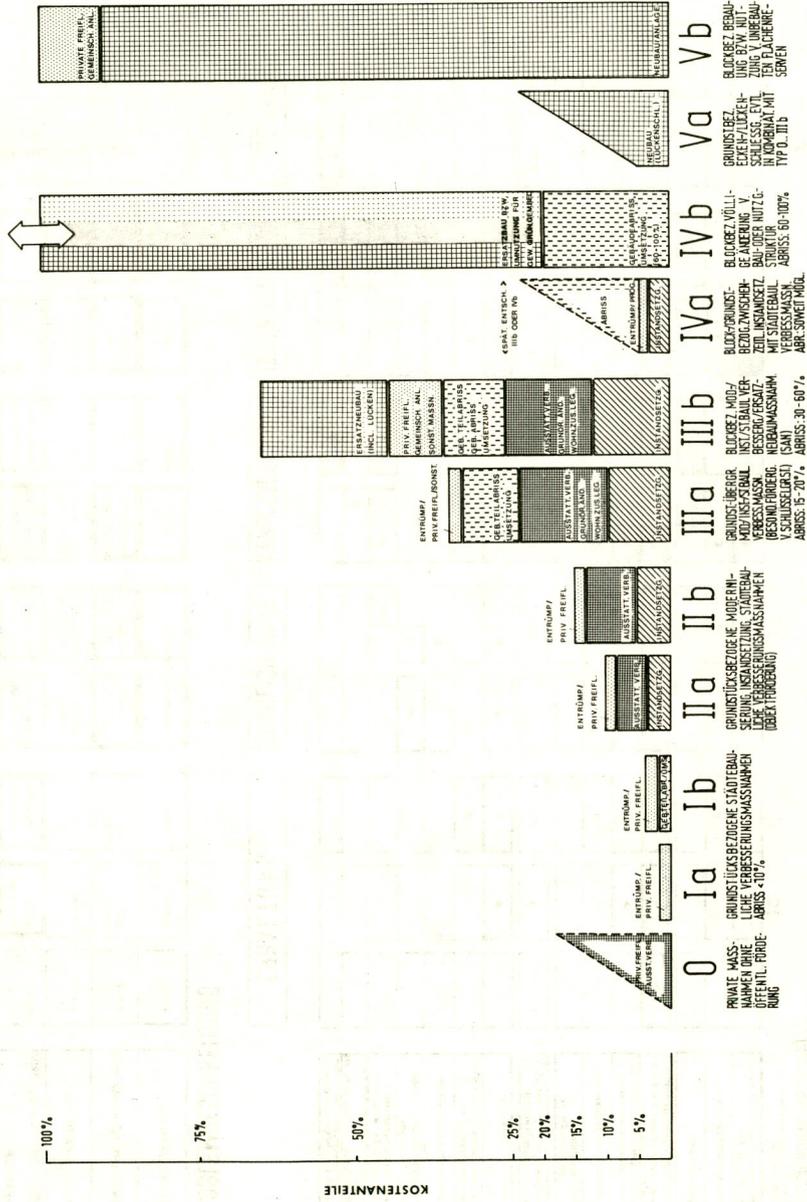
Alle diese Bereiche sind jedoch meist nach lediglich verwaltungs- oder fachspezifischen Erfordernissen abgegrenzt worden und folgen kaum raumstrukturellen Aspekten wie Stadttopografie, Nutzungsstruktur, Dichte, Bebauungsstruktur und anderen stadtplanerisch relevanten Gesichtspunkten. Die Bereiche überschneiden sich meist (also untereinander nicht kompatibel) und sind für die Zwecke der Bereichsentwicklungsplanung entweder zu groß oder zu klein.

Ganz Berlin ist also überzogen von einem sich vielfältig überschneidendem Geflecht von Bereichen unterschiedlicher Funktion und Größe. Die Addition aller vorhandenen und weiter notwendigen Bezugsräume zu einer kompatiblen Raumsystematik, die allen Verwaltungs- und Planungsaufgaben gleichermaßen Rechnung trägt, ist also weder möglich noch planerisch sinnvoll.

4.2 Raumsystematik für die Stadtplanung

Da die Stadtplanung als ressortübergreifende Ebene flächenbeanspruchender und raumwirksamer Planungen nicht einzelnen Fachplanungsaspekten allein folgen kann, benötigt sie für die Maßstabs-

TYPISIERUNG VON PROBLEMEN UND MASSNAHMEN IN WOHNBLÖCKEN



NEUANLAGE

JMSTRUKTURIERUNG

VERBESSERUNG

STABILISIERUNG

ERHALTUNG

Abb. 4.1

stufen Stadtentwicklungsplanung, Bereichsentwicklungsplanung und städtebauliche Projektplanung Raumeinheiten, die genügend groß und komplex sowie fachspezifisch relativ neutral sind.

Im Rahmen der REM-Vorstudie erfolgte eine Gliederung des besiedelten/besiedelbaren Stadtgebietes nach Entwicklungsgeschichtlichen, bau- und nutzungsstrukturellen Merkmalen in die fünf Bereichstypen (Großbereiche):

- City
- Innenstadt
- Innenrandstadt
- Stadtrand
- Villen-/Familienheimgebiete

als Bezugsraum für großräumige, generelle, langfristige Entwicklungsüberlegungen.

Im Rahmen des REM (II) erfolgte eine flächendeckende und überschneidungsfreie Gliederung des gesamten Stadtgebietes nach administrativ-organisatorischen, nutzungsstrukturellen, stadträumlichen und Realisierungsaspekten in 35 Bereiche (Mittelbereiche). Ihre Funktion ist, Bezugsraum für regional verfeinerte und konkretisierende Entwicklungsvorstellungen und Maßnahmen kurz-, mittel- und langfristiger Reichweite zu sein. Insbesondere für

- die Analyse von Veränderungsmöglichkeit/-notwendigkeit aufgrund von Struktur- oder Versorgungsproblemen und Tragfähigkeitspotentialen
- Entwicklungsprognosen (Status-Quo), struktur-/tragfähigkeitsbedingte Einwohner- und Arbeitsplatzverteilung
- bereichsbezogene Zielsetzungen (alternativ) zu Nutzungsstruktur und Stadtraum
- Maßnahmen nach Dringlichkeit, Ressourcenbeanspruchung und Realisierungsinstrumenten
- Öffentlichkeitsarbeit bei Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen gemäß BBauG (Informations-/Argumentationshintergrund, Konsequenzen und Planungsalternativen).

4.3 Kriterien für die Abgrenzung der Mittelbereiche Administrativ-organisatorische Grenzen

- Bezirksgrenzen (aus kommunalpolitischen und haushaltstechnischen/investitionsplanerischen Gründen)
- Statische Gebietsgrenzen (und damit auch der Grenzen der Verkehrszellen aus datentechnischen Gründen)

Nutzungsstruktur

- Nutzungstyp (nach BGF-Anteilen, ARP-Gutachten)
- Gewerbeanteil in W-/M-Gebieten
- Nutzerdichte (EW + Besch.)
- Wohnungsbelegungsdichte
- Wohnungsausstattung (Standard)
- Baualter

Stadträumliche Struktur

- Bebauungsstruktur
- Barrieren funktionaler, stadt- oder naturräumlicher Art

- Orientierung, Identifikationsbereiche, "Bewußtseinsgrenzen" der Bevölkerung

Veränderbarkeit/Realisierung

- Veränderungspotential für Einwohner, Gemeinbedarf, Grünflächen (nach Tragfähigkeitsberechnung)
- Veränderungsabsichten, Entwicklungschancen, Möglichkeit der planerischen Bewältigung
- Größe/Ausdehnung der Bereiche

4.4 Abgrenzungskonflikte

Da die Grenzen der Bezirke und Statistischen Gebiete eine ebenso starke wie notwendige Bindung darstellen, war bei der Anwendung der übrigen Kriterien oft ein Kompromiß nicht zu umgehen.

Inbesondere traten Konflikte zwischen dem Ziel einer weitgehenden nutzungsstrukturellen Homogenität und den stadträumlichen Strukturmerkmalen auf. Sie wurden meist zugunsten überschaubarer, historisch gewachsener, topografisch abgrenzbarer - jedoch nutzungsstrukturell mehr heterogener - Bereiche entschieden, wie sie für Bevölkerung und Politiker sichtbar oder leichter erfahrbar sind.

5. BEP-Verfahren

Wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, liegen die wesentlichen Probleme bei der Gestaltung der räumlichen Lebensbedingungen weniger in der Zielfindung als vielmehr in der Abwägung gegensätzlicher Ziele und ihrer Durchsetzung mittels eines zielgerichteten Einsatzes der verfügbaren Mittel sowie der organisatorischen, planerischen und rechtlichen Instrumente.

Die räumliche Bereichsentwicklungsplanung ist eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Flächennutzungsplanes sowie als Vorlauf für städtebauliche Projekt- und Standortplanungen und deren rechtliche Fixierung in Bebauungsplänen. Änderungspläne zum Flächennutzungsplan und Bebauungspläne können aufgrund der räumlichen Entwicklungsplanung im übergreifenden Zusammenhang erläutert werden. Außerdem wird die Abstimmung mit den Bedarfsträgern wesentlich vereinfacht. Da die Bereichsentwicklungsplanung zur Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung herangezogen wird, können konkrete Ansprüche und Bedürfnisse der Bürger schrittweise in den Planungsprozeß einbezogen werden bzw. es ergibt sich eine Möglichkeit der Rückkoppelung. Die räumliche Bereichsentwicklungsplanung dient somit der Bürgerbeteiligung im Sinne § 2a BBauG, ist aber in ihrer Gesamtheit selbst nicht Gegenstand der Erörterung.

Die räumliche Bereichsentwicklungsplanung besitzt keine rechtliche Bindungswirkung. Die Wirkung der räumlichen Bereichsentwicklungsplanung beruht auf der Abstimmung, die im Laufe der Erarbeitung von allen Beteiligten getroffen wird. Da sowohl die Bedarfsstrukturen (Versorgungsstandard) als auch die sachlichen Teilentwicklungsprogramme sich ständig ändern können, sollte eine kontinuierliche Fortschreibung möglich sein.

Das Abstimmungsergebnis wird für alle Fachverwaltungen und Bezirksverwaltungen wirksam. Die räumliche Bereichsentwicklungspla-

nung ist damit Grundlage für das städtebaulich wirksame Verwaltungshandeln in den jeweiligen Mittelbereichen bzw. Bezirken.

Die räumliche Bereichsentwicklungsplanung wird vom Senator für Bau- und Wohnungswesen in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen bezirklichen Stadtplanungsamt aufgestellt.

Die gemeinsame Federführung zur Steuerung der Erarbeitung der räumlichen Bereichsentwicklungsplanung erfolgt durch eine Steuerungsgruppe. Die Koordination und Abstimmung für BauWohn übernimmt II a B, für die Bezirksverwaltungen das Stadtplanungsamt.

Bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Senat und Bezirksverwaltungen über Zielsetzungen und inhaltliche Aussagen soll für die Abstimmung der räumlichen Bereichsentwicklungsplanung davon ausgegangen werden, daß für lokale, bezirkseigene Angelegenheiten vorrangig die bezirklichen Ziele, für bereichsübergreifende Angelegenheiten vorrangig die übergeordneten Ziele der Senatsverwaltungen zu berücksichtigen sind.

Wenn unterschiedliche Planungsauffassungen innerhalb des Abstimmungsprozesses nicht abschließend geklärt werden können, soll das Ergebnis der räumlichen Bereichsentwicklungsplanung alternative Lösungen enthalten. (A5.1, 5.2)

6. BEP-Inhalte Bearbeitungsrahmen

Der Bearbeitungsrahmen umfaßt raumrelevante und flächenbezogene Aspekte sowie deren sozioökonomische Grundlagen. Folgende Bearbeitungsziele werden angestrebt:

- 1 quantitative und qualitative Deckung des Bedarfs
- 2 Dichte- und Nutzungsverteilung bzw. Zuordnung
- 3 Aussagen zum Stadtbild
- 4 Vorstellungen zur Realisierung

Als Bezugsgröße der statistischen Daten wird vorzugsweise die Blockeinheit gesehen, bei Gemeinbedarfs-, Grün-, Sonder- und Versorgungsflächen das Grundstück. Die Bezugsgröße Blockteil kann in Gebieten mit stärkerer Verflechtung der Nutzungsarten oder bei erkennbar stark unterschiedlichen Merkmalen (z.B. Einkaufsstraße, Altbau, Neubau) herangezogen werden.

Als Karten bzw. Planungsgrundlage dient die "Karte von Berlin" i.M. 1 : 4 000 und für schematische Darstellungen der Maßstab 1 : 10 000.

Für Ergebnisdarstellungen, die auch den Quervergleich zwischen den einzelnen Mittelbereichen und den Gesamtüberblick gewährleisten sollen, sind folgende vier Hauptpläne ausgewählt worden:

- 1 Bestandsanalyse
- 2 Nutzungskonzept
- 3 Stadtbildkonzept
- 4 Maßnahmenkonzept

Hierzu sind sog. Arbeitspläne, Arbeitskartierungen, Listen, Diagramme u.ä. zu erstellen, die weitere ergänzende oder grundlegende Inhalte aufzeigen.

ABLAUFPLAN ZUR BEREICHSENTWICKLUNGSPLANUNG

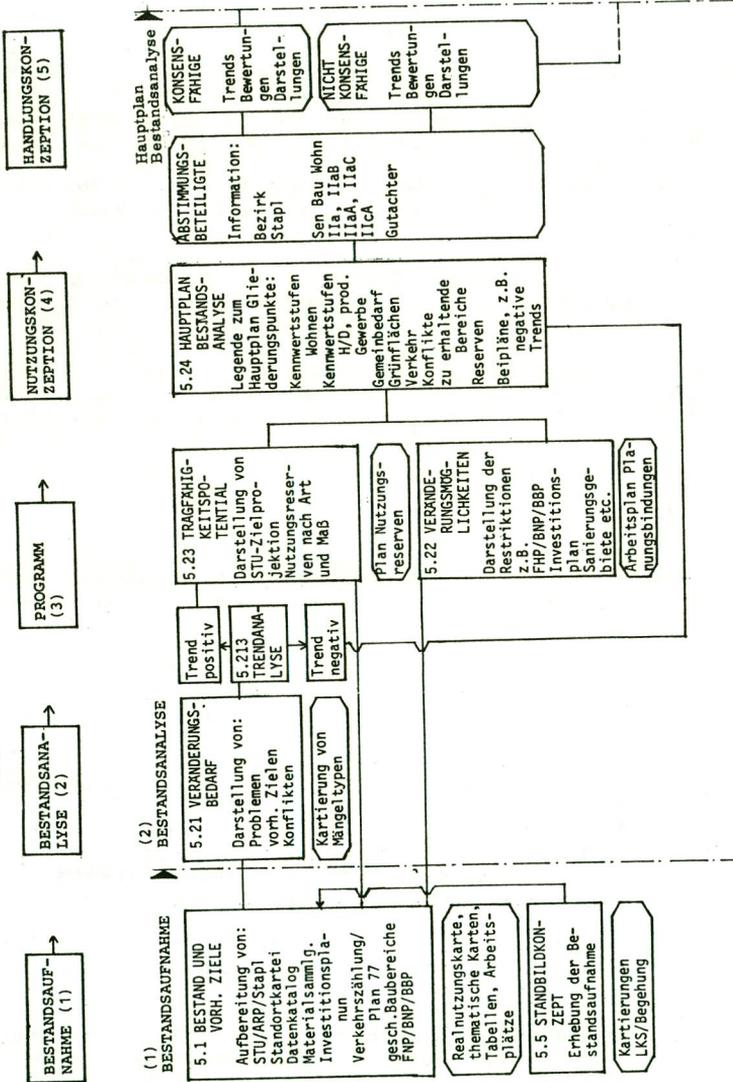


Abb. 5.1

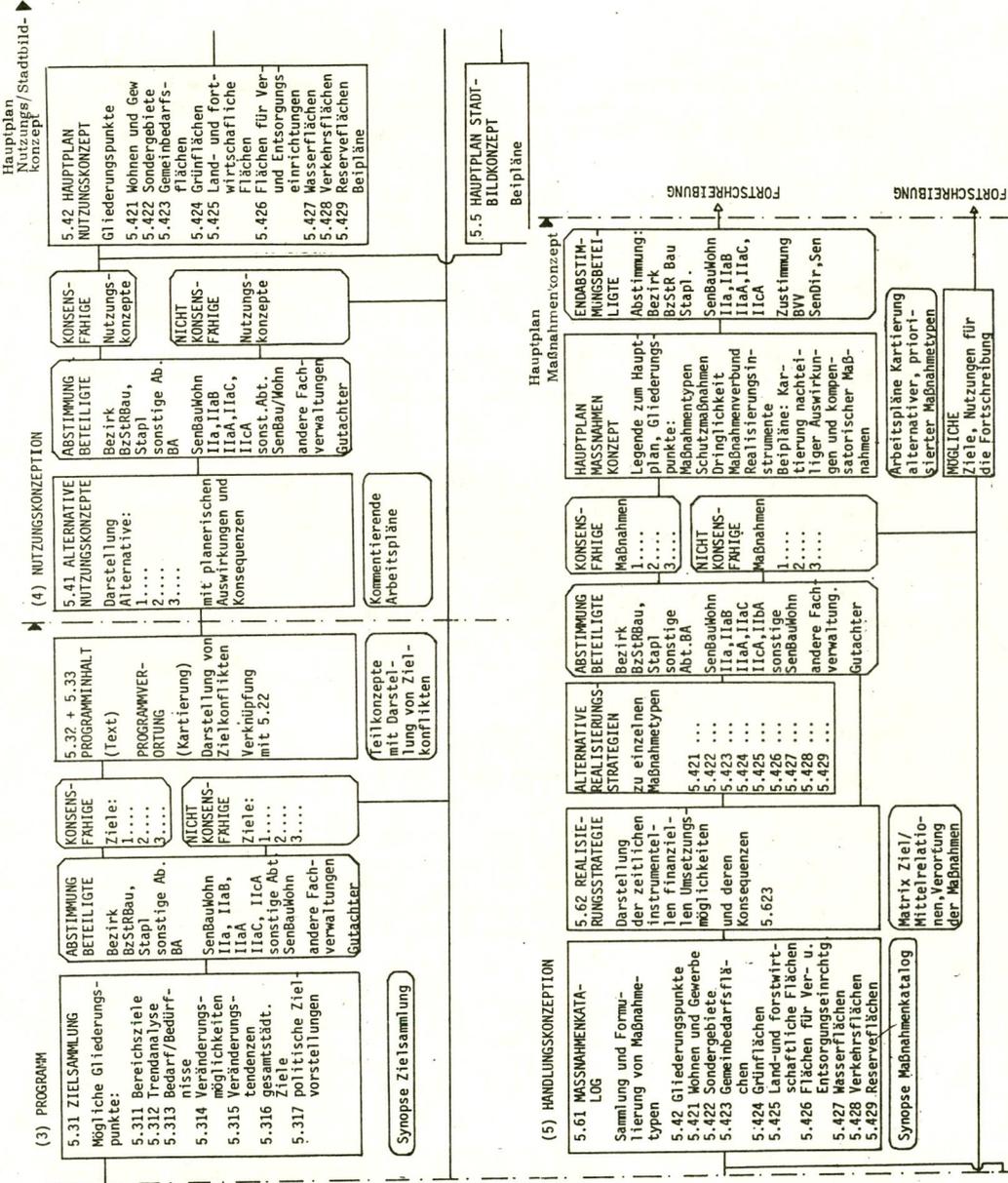


Abb. 5.2

Analysen

Die Bestandsanalyse gibt Auskunft über den Veränderungsbedarf, über die Veränderungsmöglichkeiten und über das Tragfähigkeitspotential in dem betreffenden Mittelbereich. Sie wird abgeschlossen durch den Hauptplan Bestandsanalyse.

Veränderungsbedarf

Der Veränderungsbedarf ergibt sich im wesentlichen aus den gegenwärtigen Problemen, der absehbaren Entwicklung und den bereits erkennbaren planerischen und politischen Zielvorstellungen. Hier erfolgt zunächst die Darstellung der baulichen und strukturellen Probleme, Defizite und Überangebote sowie der quantitativen und qualitativen Konflikte mit dem Ziel ihrer Beseitigung.

Hierfür sind analog der Mängelkennwertstufen für den Sektor Wohnstätten in der Tragfähigkeitsuntersuchung für die weiteren flächenbezogenen und raumrelevanten Sektoren Mängelkennwerte und -wertstufen zu bilden.

Veränderungsmöglichkeiten

Die Darstellung der Veränderungsmöglichkeiten dient einer ersten Einschätzung des Handlungsspielraumes der öffentlichen Hand und seiner möglichen Grenzen. Diese Veränderungsmöglichkeiten werden von folgenden Restriktionen beeinflusst:

- 1 bauliche und stadtstrukturelle Bindungen
- 2 naturräumliche und ökologische Gegebenheiten
- 3 sozioökonomische und finanzielle Rahmenvorgaben
- 4 rechtliche, instrumentelle und organisatorische Bedingungen.

Tragfähigkeitspotential

Die Grundlage des Potentials bilden Daten, die sich aus der blockbezogenen Tragfähigkeitsuntersuchung ergeben. Diese stadtplanerische Tragfähigkeit zeigt die mögliche Belastbarkeit von einzelnen Blöcken durch bauliche und sonstige Anlagen und deren Nutzer.

Entsprechend der Methode der Tragfähigkeitsuntersuchung wird das derzeitige räumlich-bauliche Nutzungspotential (Flächen, WE, BGF) und die tatsächliche Auslastung (Ew, Beschäftigte) aufgenommen und anhand von Richtwerten, Standortanforderungen und Vergleichsdaten hinsichtlich Wohnwert, Lageattraktivität und Veränderungserwartung bewertet.

Hauptplan Bestandsanalyse (s. A6.1)

Im Plan "Bestandsanalyse" sollen die Ergebnisse der Analyse als positive und negative Merkmale des Planungsgebietes dargestellt werden.

Die positiven Merkmale sind bei den einzelnen Nutzungskategorien für Wohnen und Arbeiten durch die oberen Kennwertstufen auszu-drücken, für den Zusammenhang von guter Funktionsmischung und stadträumlicher Ausprägung sind besonders zu erhaltende Bereiche zu definieren. Außerdem sind die Flächen- und Ausnutzungsreserven anzugeben.

Die negativen Merkmale sind in den unteren Kennwertstufen auszu-drücken, für die Infrastruktur als Mängeltypen anzugeben, sowie

1.	BAUSTRUKTURTYPEN	6.	BLICKVERBINDUNGEN BE-
	Block - Straße - Platz Ensemble		SONDERER BEDEUTUNG
	Beratung - Landschaft Ensemble		Blickpunkt
	Block/Blockrandgruppe		Blickfeld
	Einzelhausgruppe		Panorama
	Übergangszonen	7.	GESTALTUNGSZIELE, HAND-
	Gebiete besonderer Gestaltung		LUNGSANWEISUNGEN
2.	RÄUMLICHE BEGRENZUNGEN		Erhalt, Konservierung
	Offen		Ergänzung
	Halboffen		Umgestaltung (von bebau-
	Geschlossen		ten Gebieten)
	1-2 Geschosse (Neubau)		Neugestaltung
	3-5 Geschosse (Neubau)		
	6-8 Geschosse (Neubau)		
	9 Geschosse (Neubau)		
	Baumreihungen		
	Abschlüsse besonderer Bedeutung		
	Offen		
	Optisch geschlossen		
	Abgeschlossen		
	Engführung		
3.	TOPOGRAPHIE		
4.	EINZELGEBÄUDE		
	Merkzeichen		
5.	RAUMMÖBLIERUNG		
	Pflasterung		
	Bepflanzung		
	Wasser		

Abb. 6.3

zwischen den Nutzungsarten und -formen als Konflikte darzustellen. Dabei spielen die verschiedenen Emissionen, die das Wohnen stören und belasten, eine besonders wichtige Rolle. Aber auch fehlende Expansionsmöglichkeiten einzelner Nutzungsarten wegen bestehender anderer Nutzungsformen, stadtstrukturelle Barrieren, die einer kontinuierlichen Benutzung des Stadtraumes entgegenstehen und großräumige Emissionen sind als Konflikte zu erfassen.

Für das Planungsgebiet charakteristische und/oder gut funktionierende Teilbereiche und Ensembles sind als besonders zu erhaltende Bereiche darzustellen. Der Bestandsschutz soll hier aktiv betrieben werden. Für die bauliche Seite lassen sich dafür die Untersuchungen des Landeskonservators heranziehen.

Die Ermittlung der Reserven für die räumliche Entwicklung umfaßt die Reserven an größeren unbebauten oder ungenutzten Grundstücken und Flächen sowie die Ausnutzungsreserven im Bestand, wofür insbesondere die Verfügbarkeit geprüft werden muß.

Hauptplan Nutzungskonzept (s. A6.2)

Der Hauptplan Nutzungskonzept zeigt eine Verfeinerung der Flächennutzungsplandarstellungen. Die Nutzungskategorien entsprechen überwiegend der BauNVO, sie werden teilweise weitgehend differenziert und charakterisiert.

Hauptplan Stadtbildkonzept (s. A6.3)

Überlegungen zum Problembereich Stadtbild dienen im wesentlichen folgenden Aufgaben:

- 1 der Orientierungsstützung in der Stadt,
- 2 der Stärkung von Image, Milieu und Identität eines Stadtteils,
- 3 einer Sichtbarmachung der historischen Kontinuität,
- 4 einer Signalwirkung für weitergehende Aktivitäten, z.B. privater Investoren.

Der hierfür zu konzipierende Hauptplan Stadtbildkonzept soll zum einen beschreibende und analytische Aussagen umfassen und zum anderen Handlungsanweisungen geben, die durch typisierte Gestaltungsziele für den Stadtraum auszudrücken sind.

Hauptplan Maßnahmenkonzept (s. A6.4)

Die unter Maßnahmenkatalog und Realisierungsstrategie beschriebenen Arbeitsergebnisse sind im Maßnahmenkatalog räumlich darzustellen.

Die Handlungskonzeption als vierter wesentlicher Bestandteil der räumlichen Bereichsentwicklungsplanung enthält Aussagen über Maßnahmen, deren Dringlichkeit sowie über die erforderlichen planerischen, rechtlichen und finanziellen Realisierungsinstrumente. In diesem Zusammenhang sollen das reine Verwaltungshandeln, wie auch die investitionsbezogenen Maßnahmen von öffentlicher und möglichst auch von privater Seite erfaßt werden.

Maßnahmenkatalog

Der Maßnahmenkatalog enthält nur Maßnahmen, für die auch Realisierungsinstrumente benannt werden können.

1 Maßnahmetypen

Für die Nutzungskategorien sind Maßnahmetypen gebildet worden (siehe Legende Hauptplan Maßnahmenkonzept), die für eine größere Zahl konkreter Einzelmaßnahmen stehen. Die Maßnahmetypen reichen von der Erhaltung bis zur Neuanlage, sind aber im wesentlichen Veränderungsmaßnahmen.

2 Schutzmaßnahmen

Um die empfindlichere Nutzung vor Störungen aus anderen Nutzungsarten zu bewahren, müssen entsprechende Schutzmaßnahmen ergriffen werden, wobei auszudrücken ist, gegen welche Art der Störung die Maßnahme sich richtet.

Realisierungsstrategie

1 Dringlichkeit und Maßnahmenverbund

Für die Maßnahmen ist gleichzeitig die Dringlichkeit in Rangfolgen und die zeitliche und sachliche Abhängigkeit zu anderen Maßnahmen - Maßnahmenverbund - auszudrücken.

2 Realisierungsinstrumente

Die Realisierungsinstrumente sind nach städtebaulichen Planungen, Bau- und Planungsrecht und Finanzplanung zu unterscheiden, für die jeweils Empfehlungen ausgesprochen werden.

Neben diesen räumlichen Eingrenzungen von Maßnahmenbereichen (Modernisierungszonen, Bereich für eine Anwendung des StBauFG, etc.) können auch besondere Aktionsbereiche ausgewiesen werden, in denen öffentliche Modellvorhaben, Zwischenlösungen, Lösungen im Rahmen kleiner Schritte etc. beabsichtigt sind.

Schluß

Der in der Vorbemerkung angesprochene Senatsbeschluß soll 1980 gefaßt werden. Die grundsätzliche Zustimmung der anderen Senatsverwaltungen liegt vor.

Die bisherigen Erfahrungen lassen den Schluß zu, daß auch die Bezirke nach anfänglichem Widerstand das Instrumentarium der BEP nutzen werden. Wenn Ende 1979 der innerstädtische Mittelbereich Charlottenburg begonnen wird, ist die gesamte problematische Zone der inneren Stadt mit BEP-Verfahren überzogen.

Wichtig scheint dabei zu sein:

- kein rechtssetzender Charakter
- Möglichkeit alternativer Darstellungen
- geringe Formalisierung
- die räumliche Begrenzung führt zur Überschaubarkeit, vermeidet Problemverschiebungen
- der größere Maßstab erleichtert Information und Mitdenken/Beteiligung für Politiker, Bürger und andere Verwaltungsinstanzen
- der Maßnahmebezug muß verstärkt werden!

STADTTEILPLANUNG IN HAMBURG

Stadtteilentwicklungsplanung Ottensen

Carl-Heinrich Busse

Über den Stand der Stadtteilplanung in Hamburg zu berichten, macht es erforderlich, gleich eingangs in drei Punkten Klarheit zu schaffen, um das Verständnis der Einzelerläuterungen zu erleichtern.

1. Stadtteile sind in Hamburg die beim Bürger bekannten räumlichen Teilbereiche der Stadt. Sie haben einen Namen und meistens eine gut überschaubare Größe. Stadtteile brauchten also nicht erst für die Stadtteilplanung "erfunden" und mühselig abgegrenzt zu werden, sie existieren seit sehr langer Zeit.

2. Programmpläne werden seit 1950 auf der Basis von Stadtteilen in der Regel i.M. 1 : 5 000 erarbeitet, um mit ihnen den Maßstabssprung von der gesamtstädtischen stark generalisierten Flächennutzungsplanung (1 : 20 000) zur verbindlichen Bauleitplanung (1 : 1 000) überwinden zu können. Sie waren und sind noch heute die wichtigste Grundlage der Stadtteilplanung in Hamburg, sie werden als Rahmen- und Arbeitspläne der Verwaltung benötigt für die Konkretisierung der städtischen Planung hinsichtlich der Flächennutzung nach Art und Maß.

3. Stadtteilentwicklungspolitik ist seit Anfang 1975 ein wichtiger Schwerpunkt in der Stadtpolitik des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg. Über die Aktivierung und - in vielen Fällen - über die Revitalisierung besonders der alten Stadtteile will der Senat seine stadtteilentwicklungspolitischen Überlegungen und Maßnahmen konzeptionell überprüfen und konkretisieren.

Wichtigstes Instrument ist hierzu die Stadtteilentwicklung (STEP); sie ist - unter Einbeziehung der Faktoren Zeit und Geld - als eine komplexe Steuerungsplanung zur Gewährleistung der baulichen und sozialen Entwicklung in den Stadtteilen zu verstehen. Auf die STEP wird ausführlicher einzugehen sein.

Dieses vorausgeschickt, gewissermaßen als Merkpunkte zu den hamburgischen Besonderheiten, muß ich noch einmal besonders hervorheben, daß wir uns auf der Ebene der Stadtteilplanung sehr intensiv darum bemühen, dem Charakter der Entwicklung gerecht zu werden, das heißt, daß wir in allen Stufen der Planung den Bezug und die Aussagen zur Realisierung unterbreiten. Über die STEP wird die Realisierung der flächen- und investitionsbezogenen Ansprüche der baulichen und sozialen Entwicklung in den Stadtteilen vorbereitet. Da jedoch die Stadtteilentwicklung eine besondere politische Priorität genießt, ist der Erfolg der STEP davon

Systematik der Pläne in Hamburg

Plan	Räumliche Abgrenzung	Maßstab	Zeitlicher Bezug	Rechtscharakter	Anmerkungen
ENTWICKLUNGS- MODELL	Hamburg und Umland	1:100.000	unbefristet	unverbindlich, Senatsbeschluss vom 10.6.1969	Charakter des Leitbildes für die räumliche Struktur in der Region
FLÄCHENNUT- ZUNGSPLAN	Hamburg	1: 20.000	langfristig	Vorbereitender Bauleitplan gem. BBauG; Beschluß der Bürgerschaft vom 5.12.73	Ergänzung durch sachliche Teil- pläne (= Ordnungspläne, z.B. Zentrale Standorte, Gründord- nungsplan u.ä.)
PROGRAMM- PLÄNE	Stadtteile	1: 5.000	mittel- bis langfristig	Verwaltungsintern bindend nach Bil- dung (in den Grundzügen) durch Senatskommission	Wichtige Grundlage der Stadt- teilentwicklungsplanung (= STEP); Ergänzung durch Fachbeiträge (z.B. Grün, Ver- kehr, Stadtbild u.ä.)
BEBAUUNGS- PLÄNE	Siedlungsteile Baublöcke	1: 1.000	kurz- bis mittelfristig	verbindliche Bauleitpläne gem. BBauG	Ergänzung durch Funktionspläne

abhängig, daß kurzfristig Maßnahmen ermöglicht und nicht etwa durch perfektionistische Untersuchungs-, Planungs- und Verfahrensabläufe behindert werden. Weil wir dieses Instrument auch tatsächlich so flexibel handhaben, ist der Zusammenhang für Außenstehende manchmal nicht so klar überschaubar. Ich will mich jedoch bemühen, Sie bei meinen weiteren Ausführungen nicht zu verwirren, schließlich hatten wir auch gerade Pfingsten... Aus Zeitgründen kann ich nicht darauf eingehen, was alles in anderen Behörden und Dienststellen zur Ausfüllung der STEP getan wird, das gilt z.B. für den ganzen Sektor der Stadterneuerung, zu dem Herr Eggeling ausführlicher berichtet hat.

1. Zum System und Rahmen der STEP

Wen auch die STEP dem Einzelfall entsprechend recht flexibel gehandhabt wird, je nach den örtlichen Bedingungen und nach der planerischen Problemstellung, so gilt doch generell, daß bei uns keine Unikate entstehen. Aufbauend auf den Erfahrungen der 50er und 60er Jahre und nach den Grundsatzüberlegungen zur Regierungserklärung vom Januar 1975 wurden die allgemeinen Grundzüge und wesentlichen Inhalte der STEP von der "Senatskommission für Stadtentwicklung" (1) aufgrund einer Vorlage der Baubehörde (Landesplanungsamt) im Prinzip festgelegt. Welche Stadtteile mit einer besonderen Priorität entwickelt und dementsprechend über die STEP alsbald vorbereitet werden sollen, das hat der Senat zuerst 1975 im August (Glücksburger Beschlüsse) und dazu mit der Regierungserklärung vom 12. Juli 1978 ergänzend für acht Stadtteile beschlossen, so daß gegenwärtig insgesamt 15 Stadtteile den Status "Prioritätsgebiet" der Stadtteilentwicklung aufweisen. Damit ist aber nicht gesagt, daß in den restlichen 89 Stadtteilen Hamburgs keine STEP betrieben wird, wohl aber sollen in jene Prioritätsgebiete bevorzugt die Ressourcen gelenkt werden, um bald zu sichtbaren Erfolgen bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse zu gelangen, da es sich hier allgemein um Problemstadtteile handelt. Als Gebietseinheit wurden in der Regel stets die vollständigen Stadtteile erfaßt; ganz selten werden Teile von ihnen (z.B. Wilhelmsburg-West) überplant, häufiger erfolgt schon die Zusammenfassung mehrerer Stadtteile zu einem Plangebiet. Die Größe der Stadtteile schwankt in der Fläche zwischen 58 und 3527 ha und in der Einwohnerzahl (31.12.1978) zwischen 50 und 82.155. Die Stadtteile sind historisch gewachsen und waren bis zu ihrer Vereinigung mit dem Territorium der Freien und Hansestadt Hamburg selbständige Gemeinden oder auch Städte. Unter den Stadtteilen können sich die Hamburger etwas vorstellen, mit ihnen identifizieren sich die dort wohnenden Bürger. Hier haben in der Regel Vereine, Interessengruppen, Gemeinschaften des Glaubens, des Sports, der Heimatpflege, u.a. ihren örtlichen Organisationsbereich, insofern bestehen für Kommunikation und Gemeinschaftsleben gute Voraussetzungen.

Zur Einordnung der STEP in das System der Planung wurde eingangs schon ausgeführt, daß der Programmplan in der Abfolge der Bauleitpläne als Zwischenstufe zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan vom Maßstabssprung her fast zwingend erforderlich war und weiterhin ist. (Abb. 1) Wie sehr jedoch dann die STEP - wenn

(1) Die "Senatskommission für Stadtentwicklung" tritt als Fachkommission des Senats unter Vorsitz des Ersten Bürgermeisters und unter Teilnahme der Präsides und Staatsräte der an der Stadtentwicklung maßgeblich beteiligten Fachbehörden zusammen.

sie die reine Programmplanung verläßt - nicht mehr in die herkömmliche städtebauliche Systematik einzufügen ist, das habe ich schon durch die Hinweise auf die Entwicklungsplanung erläutert.

Dazu möchte ich nun die drei Stufen der STEP charakterisieren, wozu ich jedoch noch am Beispiel des Stadtteils Ottensen einiges nachtragen werde. Es handelt sich um Vorstufe, Planungsstufe und Handlungsstufe. (Abb. 2)

Nur im Idealfall sind diese drei Stufen auch die Abfolge in der Bearbeitung. Sowohl für die Vor- als auch für die Planungsstufe gilt als Grundsatz, daß sie ohne großen Aufwand auf kurzem Wege zu Handlungen und Maßnahmen im Sinne einer aktiven Stadtteilentwicklungspolitik führen sollen.

a) Die Vorstufe der STEP widmet sich der Erfassung, Analyse und Aufbereitung des materiellen und sozialen Bestandes im Stadtteil aus den Daten der amtlichen Statistik und zusätzlich erhobenen Daten zu Gebäuden, Flächen, Verkehrsverhältnissen, Betrieben u.a.m., aus Erfahrungsberichten und Befragungsergebnissen zu den sozialen Belangen, aus Stadtbildanalysen, Umweltuntersuchungen, usw. Aus dem eigenen Aufgabenbereich der Abteilung Stadtentwicklung werden hierzu unter anderem folgende Beiträge erarbeitet bzw. per Auftrag nach außen vergeben:

- Flächennutzungsuntersuchungen (FN),
 - ... FNU-V (zur vorhandenen Nutzung),
 - ... FNU-R (zur rechtswirksamen Nutzung),
 - ... FNU-P (zur Nutzung gemäß Programmplan),
- Gebäudebestandsuntersuchungen (GBU)
 - zur Erfassung der zu den Gebäuden vorhandenen Geschoßfläche nach Alter, Verteilung in den Geschossen und nach 24 Nutzungsarten,
- Industrie- und Gewerbegebietsuntersuchungen, u.ä.,
 - zur Charakterisierung der ansässigen Betriebe im Hinblick auf ihre räumlichen Einbindungen und Verflechtungen,
- Ergebnisberichte über die Expertendiskussionen zur Erkundung der sozialen Probleme und für mögliche Lösungsansätze.

Abgesehen von den üblicherweise für städtebauliche Planungen zu erfassenden Fakten werden bei der großen Breite der Ermittlungen hier z.B. auch im Sektor "Soziales" Problemanalysen durchgeführt bzw. ausgelöst, die dann im weiteren Verlauf einen eigenen Weg gehen - jedoch in allen Phasen in Verbindung und Abstimmung mit der STEP. So wurde dem Senat für Wilhelmsburg-West am Anfang ein allumfassendes sogenanntes "Problempapier" vorgelegt, auf dessen Grundlage die "Pilotstudie zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse" wie auch die Einsetzung einer Bezirksbeauftragten für die soziale Stadtteilarbeit und weitere Stelleneinwerbungen veranlaßt wurden. Diese Aktivitäten fanden unter anderem ihre Fortsetzung in der Vorbereitung eines "Ausländerkonzeptes". Dieses und etliches andere mehr fand seinen Niederschlag in einem "Ersten Handlungskonzept für die Stadtteilentwicklung in Wilhelmsburg-West", das der Senat 1978 beschlossen hat, - 1 1/2 Jahre bevor der Programmplan als Referentenentwurf für eine große zwischenbehördliche Abstimmungsrunde fertiggestellt

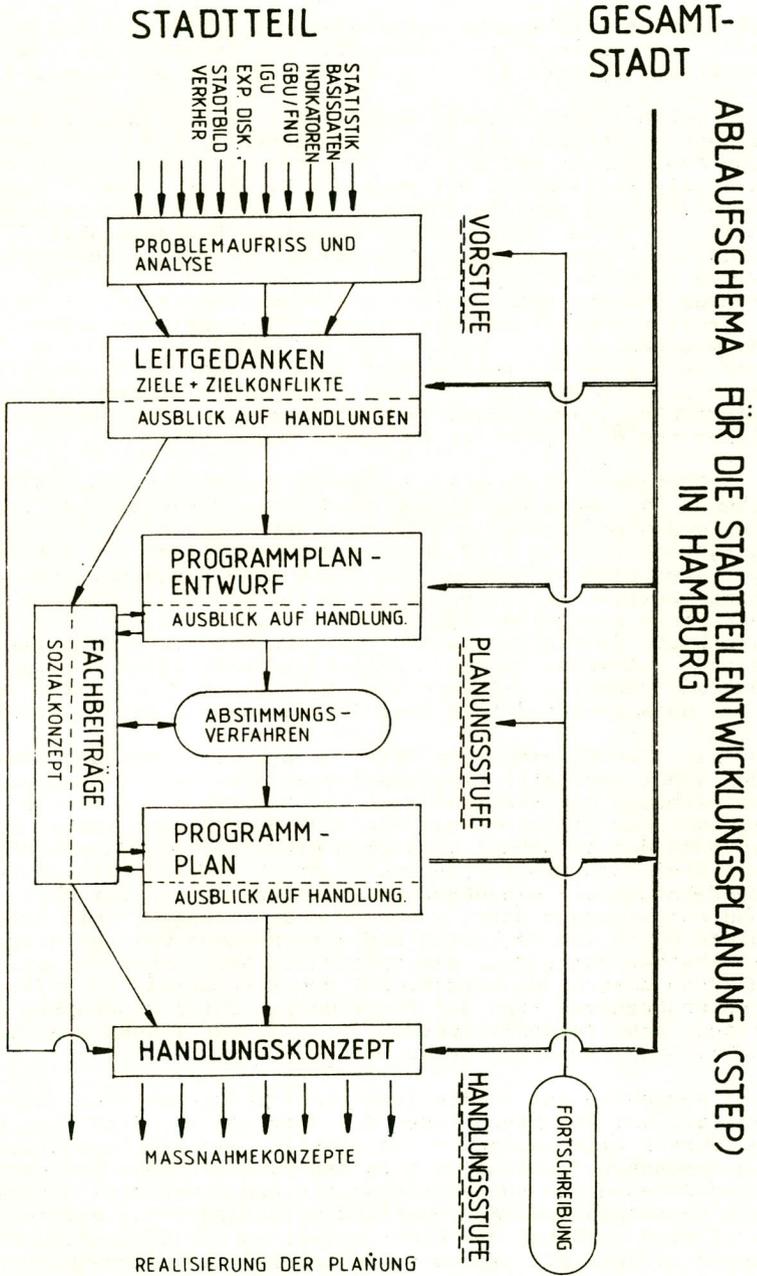


Abb. 2

sein wird. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch nur praktikierbar, wenn man sich im Frühstadium der Stadtteilplanung über die wichtigsten Ziele der Entwicklung geäußert und verständigt hat.

Die Formulierung aller den Stadtteil betreffenden Zielvorstellungen bezeichnen wir als "Leitgedanken", man könnte sie auch das "Verbalkonzept" nennen. In eigenständiger Form wurden sie - auch als Bestandteil der Vorstufe der STEP - für 18 Gebiete und damit für die gesamte Innere Stadt (Bereich innerhalb eines Rings von 6 km Radius um das Hamburger Rathaus) 1976/77 aufgestellt und vom Senat zur Diskussion gestellt. Sie enthalten jeweils folgende Abschnitte:

- Lage und Charakteristik - Ziele von überörtlicher Bedeutung -
- Ziele von örtlicher Bedeutung - Zielkonflikte - Ausblick auf Handlungen.

Der "Ausblick auf Handlungen" leitet auch von dieser Stufe der STEP bereits über zu den Handlungen und Maßnahmen zur Stadtteilentwicklung, wobei hier zwar die Vorhaben des Verwaltungshandelns von der Natur der Sache her überwiegen.

Die Bürgerbeteiligung wird auch in der Vorstufe der STEP eingeräumt. Die Bestandsanalysen sind keine "Geheimsache" und die Leitgedanken werden in großen Auflagen gedruckt. Eine aktive Bürgerbeteiligung wird seitens der Verwaltung und der zuständigen Stadtplanungsausschüsse, - sie sind Fachausschüsse der politisch-parlamentarischen Bezirksversammlungen -, jedoch auf dieser Stufe nur gelegentlich betrieben; so z.B. in Rotherbaum/Harvestehude im Hinblick auf die Ergebnisse sehr detaillierter Bestandsuntersuchungen und in einigen Stadtteilen bei den Leitgedanken. Bürgerbeteiligung und -mitwirkung finden dann in einem viel umfassenderen Maße erst in der zweiten Stufe der STEP statt.

b) Die Planungsstufe der STEP hat als grundlegenden Bestandteil den schon erwähnten Programmplan aufzuweisen. Er enthält die Detaillierung der Flächennutzung im Maßstab 1 : 5 000 und die dazugehörigen Erläuterungen wie auch die Bilanzierungen zur Versorgung der im Gebiet möglichen Einwohner mit Gemeinbedarfs- und ähnlichen Einrichtungen. Da diese Planart nicht durch das Bundesbaugesetz eingebunden ist, sind hier in der Feingliederung und Anreicherung durch weitergehende Aussagen sowie durch die Hinzufügung von Varianten und Alternativen weitaus größere Möglichkeiten vorhanden, den speziellen Ansprüchen der Stadtteilplanung gerecht zu werden. Bei dem Erfordernis zu umfangreicheren Ergänzungen kann der Programmplan durch sogenannte Fachbeiträge vervollständigt werden, z.B. zu den Themen Stadtbild, Verkehr, Grün, Arbeitsstätten u.a.m.

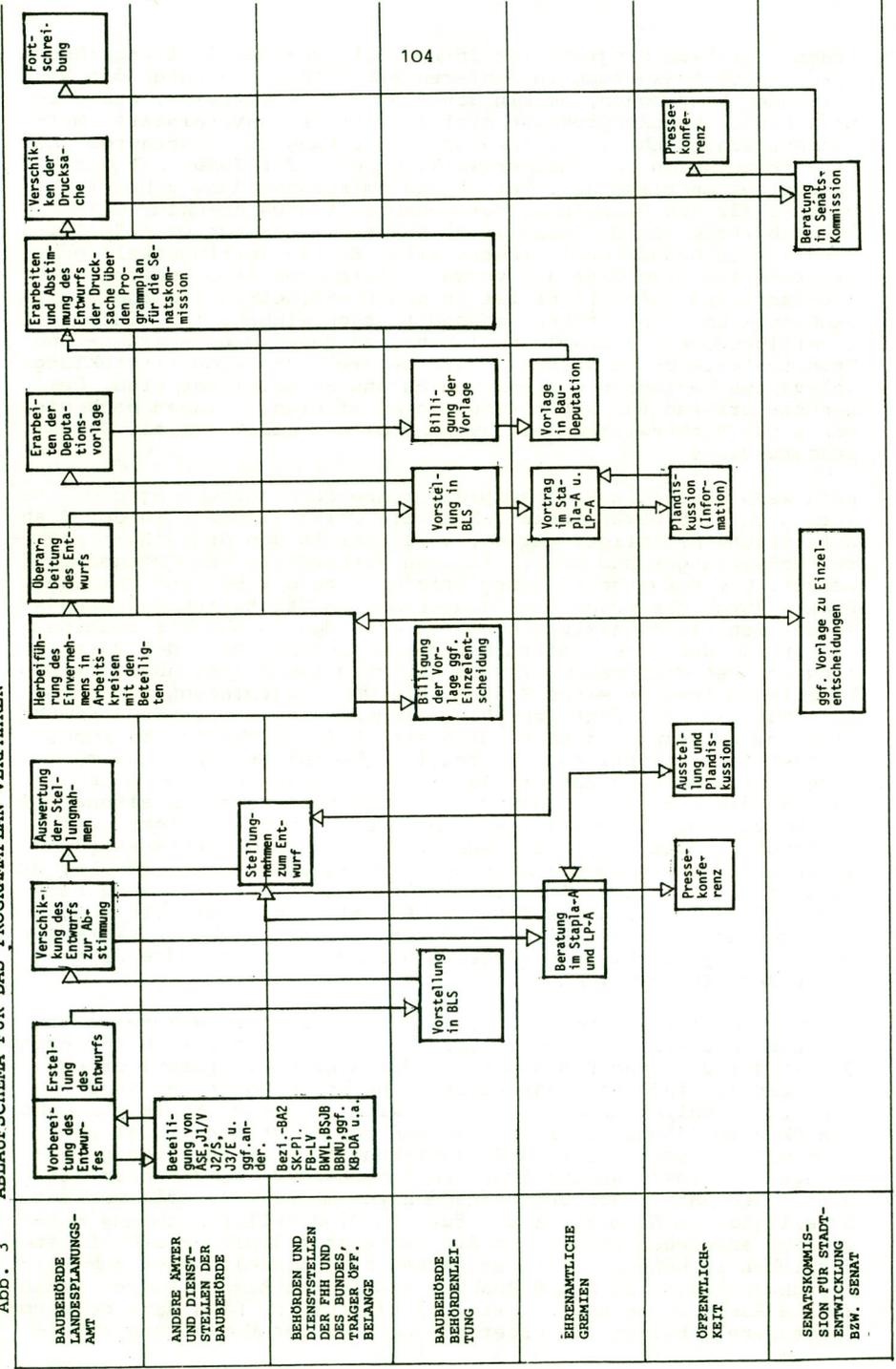
Das Verfahren zur Aufstellung eines Programmplanes setzt im Normalfall bei den Ergebnissen der Vorstufe zur STEP ein; die hier geführten Diskussionen - insbesondere zum Problemaufriß und zu Leitgedanken - leiten über zu den Aufstellungsgesprächen und ressortbezogenen Vorgesprächen für den Programmplan-Entwurf. Der vom Landesplanungsamt federführend aufgestellte Referentenentwurf wird zunächst der Behördenleitung der Baubehörde vorgestellt, bevor er dann mit großem Verteiler in die zwischenbehördliche Abstimmung (einschließlich Träger öffentlicher Belange, insgesamt 60 - 80 Beteiligte) gegeben wird. Während dieser Zeit wird der Entwurf auch in den ehrenamtlichen Gremien wie dem Stadtplanungsausschuß der jeweiligen Bezirksversammlung (s. oben) vorge-

tragen. Die zum Programmplan-Entwurf eingehenden Stellungnahmen werden nach Auswertung in mehreren Arbeitskreisen unter den Beteiligten besprochen, um ein Einvernehmen zu erzielen, was oftmals nicht ohne Kompromisse möglich ist. Bei unvereinbaren Meinungsverschiedenheiten wird über die Leitung der Baubehörde die Senatskommission für Stadtentwicklung oder der Senat mit der speziellen Angelegenheit befaßt und um Entscheidung gebeten, während für den Plan in seiner Gesamtheit nach Abschluß der Überarbeitung von der Senatskommission bislang nur eine "Billigung in den Grundzügen" erbeten wird. Der so fertiggestellte Programmplan wird dann als verwaltungsinterne Arbeitsgrundlage anerkannt und befolgt. Er ist in den Einzelheiten flexibel zu handhaben und ohne großen Aufwand fortschreibbar, z.B. durch nachfolgende Beobachtungsverfahren, an denen die Programm- und Stadtteilentwicklungsplaner - wie generell an allen entwicklungsrelevanten Verfahren - stets von Anfang an beteiligt sind. Gegenüber Dritten und Außenstehenden kommt diesen Plänen nach wie vor keine Rechtswirksamkeit zu, sie dienen dabei nur als Ermessensgrundlage.

Auch wenn durch die Programmpläne keine Rechtsetzung erfolgt, so wird doch seit etwa sieben Jahren die Öffentlichkeit an der Planaufstellung beteiligt, gerade, weil hier in den Grundzügen spätere Festsetzungen und Entscheidungen vorbereitet und "vorgedacht" werden. Die Bürgerbeteiligung erfolgt nach der bei uns üblichen Praxis durch die schon mehrfach erwähnten Stadtplanungsausschüsse der Bezirksversammlungen; ihnen wird das Ob und Wie anheimgestellt. In der Regel informiert die Baubehörde nach der Vorstellung des Referentenentwurfes im Ausschuß die Presse über die wesentlichen Inhalte eines Planes. Die vom Stadtplanungsausschuß durchzuführende öffentliche Plandiskussion zum Referentenentwurf wird vom Landesplanungsamt durch eine öffentliche Ausstellung, kurzgefaßte schriftliche Information (Faltblatt o.ä.) und mündliche Erläuterungen für die Ausstellungsbesucher vorbereitet. Während der - meist gut besuchten - Diskussionsveranstaltung wird der Entwurf durch Vortrag und Dias noch einmal erläutert. Der Ausschuß bezieht die in der Aussprache gewonnenen Erkenntnisse in seine Stellungnahme zum vorgelegten Referentenentwurf ein, die dann in den Arbeitskreisen der Behörden beraten wird. Nach Fertigstellung des Planes sollte dem Bürger erneut berichtet werden, wie und wann sich der Plan verändert hat und welche Schritte zur Realisierung der Planung vorgesehen sind. Damit ist die dritte Stufe der STEP erreicht,

c) Der Handlungsstufe ist für die tatsächliche Entwicklung im Stadtteil eine besondere Bedeutung beizumessen. In Fortführung der in der Vor- und Planungsstufe der STEP schon formulierten Aussagen zu Handlungen (jeweiliger Abschnitt unter der Überschrift "Ausblick auf Handlungen") wird in dieser Stufe das Handlungskonzept (Abb. 1) erarbeitet und dem Senat zur Beschlussfassung mit entsprechender Bindungswirkung für die Verwaltung vorgelegt. In einer zweiphasigen Abstimmungsrunde werden hier alle diejenigen Handlungen und Maßnahmen zusammengefaßt, die von den Beteiligten im Augenblick als für die Stadtteilentwicklung maßgeblich angesehen werden, um die gesteckten Ziele baldmöglichst erreichen zu können. Darin enthalten sind Einzelangaben zum Verwaltungshandeln, zu den Maßnahmen und Investitionen, deren finanzielle Absicherung sowie Zeit- und Rangfolgen. Sind dazu noch umfassendere Arbeiten und Untersuchungen in der Verwaltung erforder-

Abb. 3 ABLAUFSCHEMA FÜR DAS PROGRAMMPLAN VERFAHREN



ABKÜRZUNGEN (s. Abb. 3)

ASE	Amt für Stadterneuerung
BBNU	Behörde für Bezirksangelegenheiten Naturschutz und Umweltgestaltung
" G	Garten-, Friedhofsamt
" NA	Naturschutzamt
BEZIRK BA2	Bezirksamt Stadtplanungsabteilung
BLS	Behördenleitungssitzung
BSJB	Behörde Schule, Jugend und Berufsbildung
BWLV	Behörde für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft
FB-LV	Finanzbehörde-Liegenschaftsverwaltung
J1/V	Ämter für Ingenieurwesen (Baubehörde) Hauptabteilung Planung für Verkehrsanlagen
J2/S	Hauptabteilung Straßenbau
J3/E	Hauptabteilung Stadtentwässerung
KB-DA	Kulturbehörde - Denkmalschutzamt
LP-A	Verwaltungsausschuß für das Landesplanungsamt
SK-PL	Senatskanzlei Planungsstab
STAPLA-A	Stadtplanungsausschuß der Bezirksversammlung

derlich, so erteilt der Senat in diesem Rahmen zunächst entsprechende Aufträge an die zuständigen Behörden. In ihrer Gesamtheit stellen die Handlungskonzepte wichtige Grundlagen für die jährliche Haushaltsplanung und für die Mittelfristige Finanzplanung (Mifrifl) der einzelnen Ressorts dar wie aber auch für den Einsatz 10 Mio-DM-Rücklage (ab 1980 jährlich 15 Mio DM) zur Förderung der Stadtteilentwicklung. Damit ist ein wichtiges Instrument vorhanden, um die Ressourcen auch tatsächlich in die vom Senat benannten Prioritätsgebiete zu lenken. Da die vom Senat beschlossenen Handlungskonzepte jeweils veröffentlicht werden, stehen sie der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung, um die Verwaltung zu "beobachten", aber auch, um selbst aktiv an der Stadtteilentwicklung mitwirken und Vorhaben im nichtöffentlichen Bereich darauf abstimmen zu können.

Im Laufe der Zeit entsteht aus den Einzelbeiträgen zur STEP, den sogenannten "Lieferungen" zu den drei Stufen, ein mehr oder weniger umfangreiches Planwerk. Den einzelnen Lieferungen zur STEP wird jeweils eine Übersicht zu den vorhandenen Unterlagen beigelegt, so daß man sich daran über die einzelnen Stadtteile informieren kann. Die Möglichkeit zur ständigen Ergänzung und Aktualisierung ist ein besonderer Vorzug dieses Systems. Auch aus diesem Grunde legen wir besonderen Wert auf die Betonung der STEP als Planung; alle Beiträge ergeben letztlich die Stadtteilentwicklungsplanung, die insofern nie zu einem vollständigen und absoluten Abschluß gelangen wird. Der Stadtteilentwicklungsplan existiert also nicht. - Ein wichtiger Gesichtspunkt dafür, die STEP so zu sehen und zu betreiben, ist die Chance, den größtmöglichen Freiraum zur Kooperation unter den Beteiligten einzuräumen, ohne in vorhandene Zuständigkeiten einzugreifen; das gilt im besonderen Maße für die Zuarbeit zur STEP von anderen Behörden in der Form der Fachbeiträge. Doch darauf komme ich noch einmal zurück; - zuvor wollen wir uns jedoch etwas mit einem Beispiel für die Stadtteilentwicklung in Hamburg befassen.

2. Das Beispiel für die STEP in Hamburg: der Ortsteil Ottensen Bei Eingeweihten und Kennern der Materie löst es vielleicht ein gewisses Schmunzeln aus, daß ich Ottensen als Beispiel gewählt habe. Ottensen ist sicherlich sehr interessant, stellt sich aber als der wohl komplizierteste Fall der Stadtteilplanung in Hamburg dar, - ein Muster liegt damit eben nicht vor, denn Ottensen ist kein 08/15 Fall. Zunächst einige Bemerkungen zur allgemeinen Charakteristik:

Der Stadtteil Ottensen liegt etwa 5 km vom Hamburger Rathaus in westlicher Richtung. Im Osten grenzt er an den bekannten Bahnhof Altona, im Westen geht er in die Elbvororte über. Die ursprünglich dörfliche Siedlung wurde in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts in den sehr stürmisch verlaufenden Industrialisierungsprozeß einbezogen.

Ottensen gehörte damals im Gegensatz zum benachbarten Altona zum Zollinland, so daß sich hier viele Betriebe niederließen. Die zolltechnischen Vorteile entfielen schon 1888 und übrig blieb eine planlose Bebauung mit Industriebetrieben und Wohnhäusern. Da die Zerstörungen im II. Weltkrieg in Ottensen im Vergleich zu anderen Stadtteilen ein verhältnismäßig geringes Ausmaß hatten, muß sich die Stadtteilplanung in Ottensen sehr viel mit der alten Gebäudesubstanz auseinandersetzen.

Der im Kernbereich sehr schlechte Gebäudezustand, die allgemeine Planungsunsicherheit, der sich noch fortsetzende wirtschaftliche Prozeß der Umstrukturierung (Auszug des sekundären Sektors) und die damit zusammenhängenden Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur waren die Hauptursachen dafür, daß Ottensen in der STEP frühzeitig eine Priorität erhielt. Hinzu kamen überregionale Infrastrukturverbesserungen, unter anderem

- die Inbetriebnahme der BAB Westliche Umgehung Hamburg (A7 Hamburg-Flensburg) mit dem neuen Elbtunnel und der Anschlußstelle Othmarschen und
- die vor einigen Wochen erfolgte Inbetriebnahme der City-S-Bahn von Altona über Landungsbrücken in die City (später weiter nach Harburg).

Einige statistische Daten zur Entwicklung des Stadtteils Ottensen:

Jahr	Einwohner	Wohnungen	Beschäftigte
1939	42.838	14.568	19.307
1950	56.744	13.109	22.041
1961	47.390	15.488	27.949
1968	38.089	15.590	--
1970	36.269	15.530	21.171
1975	32.786	15.508	--
1978	30.951	15.396	--

Die größten Schwierigkeiten für die STEP in Ottensen entstanden dadurch, daß im Laufe einer verhältnismäßig kurzen Zeit die Vorgaben und die Zielsetzungen für die Planung geändert wurden. Dadurch entstand der langwierige und schwierige Planungsablauf von 1970 bis 1977. Andererseits waren schon früher keine klaren Ziele für Ottensen formuliert worden, so zum Beispiel im Flächennutzungsplan von 1960 (=Aufbauplan), in dem die geplanten Nutzungen nur gemäß Bestand und geltendem Baustufenplan unterlegt worden sind, wobei jedoch wegen der verbreiteten Sanierungsbedürftigkeit das gesamte Gebiet als "Untersuchungsgebiet" gekennzeichnet wurde. Mit dem Entwicklungsmodell von 1969, dem räumlichen Zielkonzept für Hamburg und sein Umland, wurde - in Erwartung eines weiteren Wachstums in der Stadtentwicklung - für Ottensen in Verbindung mit dem Stadtteil Altona ein City-Entlastungszentrum mit rd. 50 ha BGF Büronutzung vorgesehen (Stichwort "City-West"). Die erste flächenmäßige Disposition führte dann dazu, dieses Bürozentrum in enger Verbindung mit dem Bezirkszentrum Altona und unter Integration von anderen Nutzungen (Wohnen, Einzelhandel und Gewerbe) als einen sehr komplexen zentralen Standort zu entwickeln. Der erste Programmplan-Entwurf für Ottensen von 1970 wurde Ausdruck dieser gewaltigen Planungsinhalte. Da er auch noch einen Autobahn-Zubringer mitten durch den Stadtteil zur AS Othmarschen enthielt, erntete dieser Entwurf fast überall Kritik. Die Diskussion lief parallel zur Aufstellung des Flächennutzungsplans für Hamburg; dabei wurden die Zielvorgaben für Ottensen auch geändert (kein BAB-Zubringer, statt 50 nur noch 30 ha BGF Bürofläche, mehr Bestandserhaltung...). Der im Dezember 1973 beschlossene Flächennutzungsplan ließ dennoch in seinen Aussagen für Ottensen an Deutlichkeit manches zu wünschen übrig (zu viel "Gemischte Bauflächen", notwendige weitere Untersuchungen zur Verkehrsführung vor den endgültigen

Festlegungen). Der zweite Programmplan-Entwurf von 1974 übernahm die veränderten Vorgaben, aber auch er fand zunächst nicht viel Zustimmung. Eine umfassende verwaltungsinterne und öffentliche Diskussion und eine mühselige Kleinabstimmung in vielen Arbeitskreisen sowie erneute Vorlagen für die Senatskommission für Stadtentwicklung führten unter anderem schließlich dazu, daß am 2.6.1977 die Senatskommission den überarbeiteten Programmplan "als Rahmen für das Handeln der Verwaltung" billigte. (Abb. 3) Während dieses langen Weges gab es mehrfach Bürgerbeteiligungen an der Planung - und wie!

Einige Stationen der Bürgerbeteiligung:

- Febr. 1970: Bausenator veranstaltet Pressekonferenz, Gespräch mit Vertretern der Wirtschaft, öffentl. Diskussion: "Wie soll Ottensen einmal aussehen?".
- Nov. 1971: Vortrag des Bausenators vor der Bezirksversammlung Altona.
- März 1973: Fraktionen der Bezirksversammlung erläutern ihre kommunalpolitischen Vorstellungen zu Ottensen.
- Juni 1974: Öffentliche Anhörung zur Verkehrssituation in Ottensen.
- März 1975: Öffentliche Ausstellung zum Programmplan-Entwurf und öffentliche Plandiskussion.
- Jan. 1976: Anhörung der Interessenvertreter zum Programmplan-Entwurf.

... und viele weitere direkte und indirekte Gespräche über und zur Planung in Ottensen in kleinen Gruppen, einzeln mit dem Sanierungsbeauftragten für Ottensen, in der Presse und im Rundfunk, usw..

Nach einer mehr als 7-jährigen Diskussion besteht unter den Beteiligten Einigkeit u.a. über folgende Zielvorstellungen:

- Im Zusammenhang mit dem angrenzenden Altonaer Zentrumsteil befindet sich hier ein Entwicklungsgebiet für überörtliche Funktionen - auch im Sinne von City-Entlastung -, so daß eine Kombination von Bezirkszentrum und City-Entlastungs-Zentrum vorzuziehen ist (Ausweisung im Programmplan als MK und WA).
- Weiterentwicklung des Angebotes arbeitsplatzintensiver Einrichtungen von überörtlicher und örtlicher Bedeutung (MK und GE).
- Erhaltung und Förderung des innerstädtischen Wohnens.
- Führung des Verkehrs in einer für die Nutzungen in Ottensen befriedigenden Weise und ohne nachteilige Auswirkungen für angrenzende Stadtteile.

Bei den Inhalten des Programmplanes spielen die Aspekte der Nutzungsmischung eine große Rolle, hierzu sind im Erläuterungsbericht detaillierte Aussagen enthalten, wie auch zum Immissionschutz und zum Maß der Nutzung (GFZ). Von Einzelerläuterungen muß hier abgesehen werden. Auf der Basis dieses Planes erfolgen die Bilanzierung des gesamten Folgebedarfs und die entsprechenden Ausweisungen.

Der Erläuterungsbericht schließt mit einem "Ausblick auf Handlungen"; darin werden u.a. weitere konzeptionelle Aussagen zum Verkehrsnetz und zum Stadtbild (Fachbeitrag) angekündigt.

Die "Aufstellung über Lieferungen zur STEP O." im Anhang zum Erläuterungsbericht (s. Anlage) zeigt - wenn man die Lieferungen chronologisch einstuft - wie von Stufe zu Stufe die Arbeitsschritte vor- und zurückspringen.

Anschließen werden sich die Fachbeiträge zur Planungsstufe und eine Fortschreibung des Handlungskonzeptes. Das mag etwas verwirrend aussehen und man möchte fragen: Wie konnte der Senat im September 1976 das Handlungskonzept für O. beschließen, wenn erst im Juni 1977 der Programmplan verabschiedet wurde? Antwort: In das (erste!) Handlungskonzept von 1976 wurden all die Vorhaben aufgenommen, die nicht von der Endrunde der Überarbeitung des Entwurfes abhängig waren. Im übrigen wurden die Inhalte des Handlungskonzeptes vor der Beschlußfassung umfassend unter den Beteiligten abgestimmt. Der "fertige" Programmplan macht natürlich teilweise die Fortschreibung des Handlungskonzeptes erforderlich. Wobei jedoch wiederum darauf hingewiesen werden muß, daß durch diese Vorgehensweise das "Handeln" in O. nicht aufgehalten wurde. O. blieb ständig im Gespräch und fand als Prioritätsgebiet der Stadtteilentwicklung laufend eine besondere Berücksichtigung, z.B. bei der Auflösung der 10-Mio-DM-Rücklage (1). Im Stadtteil selbst spürt man etwas von diesen Veränderungen, und die Bürger fühlen sich keineswegs mehr vergessen in ihrem Quartier, das den ironisch-ulkigen Beinamen "Mottenburg" schon seit altersher führt, der heute eher liebevoll verwendet wird.

(Sollten wir in O. eine Untersuchung als Ergebniskontrolle zur Stadtteilentwicklung durchführen lassen, dann kämen wir übrigens zu einem Beitrag, der der Vorstufe der STEP zuzuordnen wäre. Je nach der Qualität der Ergebnisse wären dann gegebenenfalls für Planungs- und Handlungsstufe neue Konsequenzen zu ziehen und einiges müßte neu oder anders betrieben werden...)

3. Einschätzung der weiteren Entwicklung des Instrumentes STEP in Hamburg

Generell fällt hierzu meine Antwort positiv aus, denn die STEP ist ein notwendiges Instrument. Sicherlich wird es weiterhin in verstärktem Umfang Anwendung finden. Denn nur bei der STEP be-

(1) Aus welchen kleinen Teilerfolgen die Stadtteilentwicklung in O. sich zusammensetzt, mag ein Auszug aus einer Übersicht zum Vollzug des Handlungskonzeptes von 1976 mit dem Stand von April 1978 zeigen. Danach sind zu nennen:

- 1978 wurden 18 Wohnungen bezugsfertig im Gebiet für "Stadterneuerung in kleinen Schritten" an der Karl-Theodor-Straße.
- 1979 werden dort insgesamt 34 WE bezugsfertig, weitere 10 WE in der sogenannten Schullücke.
- Insgesamt wurden 547 WE modernisiert (davon 41 stadteigene) und 630 WE instand gesetzt (davon 251 stadteigene).
- Der Ottenser Marktplatz und zwei Kinderspielplätze (bei der Osterheide und an der Bahrenfelder Straße) wurden hergerichtet.

steht die Möglichkeit zu so umfassender und komplexer Betrachtung und Diskussion der Entwicklungsvorgänge im Stadtteil. Handlungskonzepte sind in ihrer Art die einzigen Übersichten für alle Beteiligten an der Stadtteilentwicklung. Und trotz - oder gerade wegen - der Erfahrungen in dem schwierigen Planungsfall Ottensen: Die STEP ist die einzige Basis für die Lösung der Probleme der zukünftigen Entwicklung - wo denn sonst, wenn nicht hier? Hier erfolgt der Prozeß der An- und Abgleichung zwischen örtlichen und überörtlichen Anliegen zur Planung im Stadtteil. Und das alles passiert unter den Augen und bei Mitwirkung der hier stets gut informierten und engagierten Bürger.

Wer bei der STEP abfällig von "Kompromißplanung" spricht, sollte noch einmal zu Fritz Schumacher in die Lehre gehen, der in den 20er Jahren sagte: "Städtebau ist die große Kunst des Kompromisses". (Ja, "große Kunst" - und nicht der von vornherein einprogrammierte Kompromiß als das anzustrebende Ziel!). Wenn wir nicht bereit sind, Kompromisse zu schließen, sollten wir die Bürgerbeteiligung überhaupt nicht erst anfangen. Es sei denn, wir sind davon überzeugt, wir wissen immer alles besser. Doch wer ist schon so arrogant? Dies alles gilt um so mehr, je mehr wir von der Flächenplanung (Planung der Flächenbedarfe), der herkömmlichen Stadtteilplanung, zur vielschichtigen STEP gekommen sind.

Und ein "Luxus" ist die STEP, wenn man sie ernst nimmt, schon gar nicht. Ich kann mich in Hamburg an Zeiten erinnern, in denen nach vagen und unabgestimmten Programmvorgaben große städtebauliche Wettbewerbe durchgeführt wurden. Erst bei der Vorlage der Detailkonzepte wurden dann die Grundsatzfragen diskutiert, ob man denn auf diesen Flächen überhaupt und wenn ja, was und wie man dort bauen wollte (Beispiele: die Projekte Tegelsberg und Harksheider Straße in Poppenbüttel). Wenn man bedenkt, daß im späteren 2. Durchgang die Pläne von Grund auf neu erarbeitet werden mußten, dann fragt man sich, warum hat man sich denn nicht schon früher den "Luxus" einer STEP geleistet, die die Detailplanung vorklärt! Oder auf Ottensen bezogen: Was hätten uns hier frühzeitig Detailkonzepte und Bebauungsplan-Entwürfe genützt? M.E. nichts, allenfalls etwas zum Verständlichmachen unserer Vorstellungen - dann sollten wir aber eher von einer locker hingeworfenen Skizze, einem Schaubild oder anderen vermittelnden Darstellungen Gebrauch machen. Um besser "anzukommen" und verstanden zu werden, müssen wir uns bei der Form der Leitgedanken mehr einfallen lassen, sie sollten konkreter und gegenständlicher werden; dann würden wir damit wohl auch mehr Resonanz finden. Das Problem der Leitgedanken besteht jedoch darin, daß sie so offen formuliert werden sollen, damit sie nicht schon nach kurzer Zeit einer Änderung bedürfen; sie sollten mehrere Legislaturperioden überdauern können.

Die weitere Entwicklung des Instrumentes der STEP stellt im Hinblick auf den Erfolg auch Anforderungen an den Planer. So gehört es zur Glaubwürdigkeit der STEP, daß man auch Pläne zurückziehen kann, wenn die Ziele in der Praxis nicht durchsetzbar sind. Andererseits muß man bei längerfristigen Entwicklungen auch genügend langen Atem beweisen, ohne in eine ausgesprochene "Sturheit" zu verfallen. Wichtig ist es dabei immer wieder, den Perfektionismus zu vermeiden. So muß man nicht unbedingt den flä-

chendeckenden Ansatz wählen, wenn man über und unter dem Stadtteil ausreichende Sicherungsnetze gespannt hat. Die Festlegung von Prioritätsgebieten hat auch da ihren guten Sinn. - Der Planer wird besonders dort gefordert, wo es um die Komplexität der STEP geht. Hier wird ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen, Selbstbeschränkung und viel, viel Bereitschaft zur Kooperation verlangt. Wenn eingangs die STEP als eine Steuerungsplanung charakterisiert wurde, so ist an dieser Stelle dringend einem Mißverständnis vorzubeugen: wir wollen über die STEP die Entwicklung in den Stadtteilen steuern, aber nicht die anderen Mitwirkenden und alle Behörden!

Die stadtpolitische Problematik der teilräumlichen Planung liegt im besonderen Maße darin, wie weit örtliche und gesamtstädtische Ansprüche an den Stadtteilen wirklich fair erörtert und zur Entscheidung gestellt werden können. Ein durch die STEP hervorgerkehrter Stadtteil-Egoismus in Verbindung mit einer auf Dezentralisation ausgerichteten Zuständigkeits- und Machtverteilung - das könnte das Ende der vernünftigen, gesamtstädtisch abgewogenen Stadtentwicklung sein. Das ist aus Hamburger Sicht eine sehr kritische Anmerkung zu der bei uns laufenden Umsetzung der Bezirksverwaltungsreform in die Praxis!

In diesem Zusammenhang spielt abermals die Festlegung von Prioritätsgebieten eine besondere Rolle, in die bevorzugt die Ressourcen zur Stadtteilentwicklung gelenkt werden sollen. Dabei findet schon eine Abwägung zwischen fachlichen und regionalen Dringlichkeitsaspekten statt. Zur Förderung der Prioritätsgebiete steht vor allem die 10-Mio-DM-Rücklage zur Verfügung. Damit war über die Gebietsauswahl und die Bereitstellung der finanziellen Mittel die Chance gegeben, die gesamtstädtischen Aspekte zu betonen.

Die Prioritätsgebiete sollen zukünftig mehr und mehr bei den ganz normalen Anmeldungen zur Finanzplanung (Mifri und Haushalt) gebührend beachtet werden. Für den sehr umfangreichen Sektor der Baubehörde wollen wir dazu ein Ablaufsystem erproben, das bei Erfolg Jahr für Jahr angewendet werden soll. - Alles in allem bleibt festzustellen: Stadtteilentwicklung war eine notwendige und richtige Antwort auf die bedrohlichen Strukturveränderungen in unseren Städten.

SCHLUSSBEMERKUNG:

Die kritische Würdigung des Instrumentes STEP hat m.E. dort ihre wichtigste Komponente, wo es um die gesellschaftspolitischen Aspekte in bezug auf die Bürger geht. "Stadtplanung geht alle an", "Rettet unsere Städte, jetzt" und andere Aufrufe gehen immer an die Adresse der Bürger. Um was es dabei geht, können wir über die STEP gut erklären und verdeutlichen. Hier kann man den Bürger am besten einbeziehen, denn

- er kennt und erlebt ständig "seinen" Stadtteil,
- hier nimmt er die Entwicklung wahr,
- hier hat er soziale Kontakte und arbeitet in Vereinigungen mit,
- spätestens hier bezieht er Stellung
- und ist hier evtl. bereit, "Hilfe zur Selbsthilfe" auch tatsächlich anzunehmen, um so von Mehrforderungen abzusehen und möglicherweise den Staat zu entlasten - ein bei knapper werdenden Ressourcen sehr wichtiger Aspekt!

Bei dieser Zielrichtung und Wirksamkeit der STEP geraten wir in den Bereich der allgemeinen Gesellschaftspolitik und hier sind die politischen Aspekte nicht hoch genug einzuschätzen. Über unsere Vorgehensweise mit den üblichen Schritten beim Planen, nämlich - Erkennen,

- Vorausdenken,
- Wollen

machen wir auch dem Bürger seine Zukunft verständlich. Mehr noch: Wir machen ihn problembewußt und erreichen, vielleicht

- schrittweise, Änderungen in der Verhaltensweise, sei das nun
- die Abkehr von der "Wegwerfgesellschaft" oder
- die Zurückhaltung bei den Tendenzen der "Stadtflucht" und "Umweltzerstörung" oder
- die Wiederbesinnung auf die sozio-kulturellen Werte des städtischen Gemeinschaftslebens oder ganz einfach
- das Bewußtwerden: Deine Stadt braucht Dich.

Ich bin in dieser Hinsicht ein Optimist und meine: Wir sollten auf jeden Fall weitermachen mit der teilräumlichen Entwicklungsplanung!

ANLAGE: STADTTEILENTWICKLUNGSPLANUNG (STEP) OTTENSEN

- Aufstellung über Untersuchungen und Planungen -

I. Vorstufe

- Wirtschaftsgeographische Untersuchung für den Stadtteil Ottensen (rechnerische Auswertung): 1968
- Wirtschaftsgeographische Untersuchung für den Stadtteil Ottensen (zeichnerische Auswertung) - mit drei Karten 1 : 2 500 über Gebäudealter, -höhe und -nutzung: 1968
- Stadterneuerung Ottensen, Untersuchungen zur Bestimmung, Abgrenzung und Beschreibung von Sanierungsverdachtsgebieten: Gebietsvorschläge für vorbereitende Untersuchungen nach § 4 StBauFG: 1974
- Statistik, Bestandsuntersuchungen, Planungsvorgaben - Text, Tabellen und Karten: 1976

II. Planungsstufe

- Programmplan-Entwurf Ottensen, zeichnerische Darstellung und Erläuterungsbericht: 1970
- Programmplan-Entwurf Ottensen mit Bericht zur Stadterneuerung in Ottensen: 1974
- Programmplan Ottensen, Plandarstellung im Maßstab 1 : 2 500, Erläuterungsbericht, Flächennutzungsuntersuchung: Flächenbilanz und Einwohnerberechnung: 1977

III. Handlungsstufe

- Entwurf des Handlungskonzeptes für die Stadtteilentwicklung: 1976
- Handlungskonzept für die Stadtteilentwicklung in der Fassung des Senatsbeschlusses vom 21.09.1976.

STADTTEILPLANUNG IN MÜNCHEN

Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung Haidhausen

Andreas Distler

Stadtteilplanung als ein einheitliches System von Planwerken und Verfahren gibt es bislang in München nicht. Dies wird bereits deutlich anhand der unterschiedlichen Begriffsbestimmungen und Typen kleinräumlicher Planung, wie sie gegenwärtig als Vorstufe zur Bauleitplanung hier Verwendung finden.

1. Begriffsbestimmungen

Gegenwärtig sind im Grundsatz zwei Ansätze zur Stadtteilplanung zu erkennen, für deren Erstellung die Zuständigkeit auf die beiden mit Planungsaufgaben befaßten Verwaltungseinheiten Stadtentwicklungsreferat und Baureferat verteilt ist.

1.1 Stadtteilplanung =

- Standortkonzept als Konkretisierung der polyzentrischen Stadtentwicklung (zuständig Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung) sowie
- städtebauliche Rahmenplanung als Vorstufe zur Bauleitplanung (zuständig Baureferat/Gruppe Stadtplanung)

1.2 Stadtteilplanung =

- Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung als Stadtteilentwicklungsplan (zuständig Baureferat/Abt. Stadtsanierung).

Im folgenden ist von beiden Ansätzen auszugehen.

2. Formlicher Systembeschuß als Grundlage von Stadtteilplanung

Für die Erstellung und Verbindlichkeit o.g. Typen teilräumlicher Planung gibt es keine verbindlichen Regelungen. In den entsprechenden Ratsbeschlüssen werden lediglich aus der aktuellen politischen Aufgabe heraus kausale Beziehungen zu den nachfolgenden Fachplanungen hergestellt.

2.1 Stadtentwicklungsplan (SEPL) 1975

Formell ist zunächst im Sinne § 1 Abs. 5 BBauG der Stadtentwicklungsplan die entscheidende Bezugsebene für die Bauleitplanung und alle weiteren räumlichen Planungen. Dies kommt im Beschlußantrag zum Ausdruck, wo es heißt:

"Die in den einzelnen Sachkapiteln des SEPL dargelegten Zielvorstellungen sind Richtlinien für alle Referate, Dienststellen und Vertreter der Landeshauptstadt in Organen, in denen die Landeshauptstadt vertreten ist."

Dabei sind Standortkonzepte, städtebauliche Rahmenplanung und Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung als Bindeglied zwischen SEPL und Bauleitplan zur Verwirklichung des "polyzentrischen Konzepts" anzusehen.

2.2 Zusammenhang zwischen teilräumlicher Planung und den folgenden Fachplanungen

a) Der Zusammenhang wird in den Standortkonzepten lediglich allgemein festgelegt: "Das Standortkonzept ist Grundlage für die Detailplanungen der betroffenen Fachreferate, die einmünden einerseits in die räumlichen Festlegungen durch die Bauleitplanung und andererseits in ein umfassendes Standortprogramm für die erwünschte Infrastruktur." (aus Standortkonzept Bogenhausen). Die städtebauliche Rahmenplanung folgt dem Standortkonzept. Sie konkretisiert als Vorstufe zur Flächennutzungs- und Bebauungsplanung dessen räumliche Ziele in den Kategorien der Baunutzungsverordnung ohne irgendeine förmliche Verfahrensregelung.

b) In den Stadterneuerungsgebieten steht zwischen SEPL und den Sanierungsbebauungsplänen das Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung. Bedingt durch die Regelungen des STBauFG und der bayerischen Vollzugsvorschriften haben sich hier für die Aufstellung dieses Stadtteilplans und für den Zusammenhang mit der nachfolgenden Detailplanung bestimmte Verfahrenszüge im Sinne eines förmlichen Systembeschlusses herausgebildet.

2.3 Hierarchie der Planebenen

Unterstellt man eine gewisse Systematik in der abgestuften Deduktion städtebaulicher Einzelmaßnahmen aus der Zielebene globaler Stadtentwicklungsziele, so kann dies wie folgt dargestellt werden:



Auffällig ist dabei, daß alle hier verwendeten Instrumente der Stadtteilplanung nicht zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan angesiedelt werden.

3. Größe und Abgrenzung der Teilräume

3.1 Grundlage zur Entwicklung der Stadtteile ist das polyzentrische Konzept des Stadtentwicklungsplanes. Dieses verfolgt als grobe Zielsetzung:

- kein weiterer Zuwachs an tertiären Arbeitsplätzen und zentralen Funktionen in der Innenstadt,
- Entlastung der Innenstadt durch "dezentralisierte Konzentrationen", d.h. gebündelte Lenkung der Investitionsinteressen in Standorte im äußeren Stadtbereich,

- relatives Gleichgewicht zwischen hochspezialisiertem Stadtkern und Stadtteilzentren ("Stadt im Gleichgewicht"),
- bessere Strukturierung des Außenbereiches.

3.2 Die Gliederung in Stadtbereiche für Stadtteilpläne baut laut SEPL auf folgenden Merkmalen auf:

- Ergänzung, Arrondierung und bauliche Konsolidierung vorhandener Versorgungsschwerpunkte,
- Stadtteilzentren für Stadtbezirke (60.000 - 150.000 Einwohner), die durch entsprechende Trennbereiche identifizierbar sind.
- Als Kriterien für die Standortwahl von Stadtteilzentren sind u.a. zu nennen
 - vorhandene Ansätze zu Zentrenentwicklung aufgreifen,
 - gute Erreichbarkeit der Zentren,
 - Erhaltung und Verbesserung der Stadtgestalt,
 - Flächenverfügbarkeit in öffentlicher Hand,
 - Funktionsfähigkeit von Quartier- und Nahbereichszentren.
- Ziel für die Erarbeitung von Stadtteilplänen: Zunächst Standortkonzepte für alle bedeutsamen Entwicklungszentren. Langfristig sind Stadtteilpläne flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet vorgesehen.

3.3 Prioritäten zur Ausarbeitung und Verwirklichung von Stadtteilplänen werden formell im SEPL und im jährlich fortzuschreibenden Mehrjahresinvestitionsprogramm festgelegt. Diesen Entscheidungen zugrunde liegen politisch aktuelle Initiativen der öffentlichen Hand (z.B. U-Bahnbau, Stadterneuerungsprogramm, städtische Grundstückspolitik) und privater Investoren. Bisher liegen Stadtteilpläne der verschiedensten Form vor:

- a) im inneren Stadtbereich für
 - Haidhausen (Stadterneuerung)
 - Westend (Stadterneuerung)
- b) im äußeren Stadtbereich für
 - Bogenhausen - Arabellapark (umfangreiche private Investitionsinteressen)
 - Fürstenried
 - Moosach - Olympia Einkaufszentrum (unbebauter städtischer Grundbesitz).

4. Zuständigkeiten

Die Zuständigkeitsregelung für die Erstellung von Stadtteilplänen muß als Ergebnis einer historisch bedingten verwaltungsinernen Konfliktlage angesehen werden.

4.1 Zuständigkeitskonflikte

- Ursprünglich wurden sog. "Strukturpläne" bzw. "Bereichspläne" im Stadtplanungsamt des Baureferates erarbeitet.
- Seit 1975 werden Stadtteilpläne primär als Standortkonzepte im Stadtentwicklungsreferat zur Konkretisierung des Stadtentwicklungsplanes entworfen (Schwerpunktverschiebung von Stadtforschung zur Durchführung, zur politisch kurzfristigen Machbarkeit).

- Es entstanden Konflikte durch Doppelarbeit und unterschiedliche entwicklungspolitische Zielsetzungen in den beiden Referaten, die im Stadtrat gleichrangig vertreten sind.
- Eine Konfliktlösung konnte nur durch Referenten, Oberbürgermeister oder Stadtrat erfolgen.

4.2 Zuständigkeitsregelung zwischen 1976 und 1979

Nachdem diese Konflikte zunehmend in den Bereich politischer Auseinandersetzung um Planungsziele und Zeitdauer im Bau- und Planungswesen gerieten, wurde 1976 ein formeller Schnitt zwischen beiden Referaten gezogen, ohne daß jedoch dem Verhältnis zwischen den verschiedenen Planungsebenen organisatorisch klar Rechnung getragen wurde. Demnach war die Zuständigkeit (bis zum Sommer 1979) wie folgt geregelt:

Umsetzung der Forschungsergebnisse in entwicklungspolitische Zielvorstellungen	Stadtentwicklungsreferat
Erstellung des Satdtentwicklungsplans	Stadtentwicklungsreferat
Festlegung von konkreten Planungsaussagen für die einzelnen Fachbereiche, im räumlichen Bereich als Standortkonzepte	Stadtentwicklungsreferat
Umsetzung der Planungsvorgaben in Flächennutzungsplan und städtebauliche Rahmenpläne	Baureferat
Entwickeln von Bebauungsplänen unter Beachtung der Festlegungen des Flächennutzungsplans und der städtebaulichen Rahmenpläne	Baureferat

Es war vor auszusehen, daß durch diese Regelung die Konfliktsituation unterschiedlicher Planungsperspektiven lediglich graduell verschoben werden konnte. Eine Lösung konnte weiterhin jeweils nur durch Entzug politischer Zieldivergenzen erfolgen.

4.3 Ab August 1979 erfolgt hier eine grundsätzliche Änderung durch die Neuorganisation des städtischen Planungswesens. Zur Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens (Investitionsstau, Schaffung von Arbeitsplätzen, Wohnraumbeschaffungsprogramm) werden Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanung und Baugenehmigung in einem Planungsreferat zusammengeführt. Es wird damit auch eine Situation organisatorisch nachvollzogen, nach der politisch relevante Zielkonflikte der öffentlichen Auseinandersetzung nach Möglichkeit entzogen werden. Eine Konfliktlösung kann nun weitgehend innerhalb dieser Verwaltungseinheit erfolgen. Dies gilt auch für die kleinräumliche Planung auf Stadtteilebene.

4.4 Für die Erarbeitung der Gesamtkonzepte zur Stadtteilsanierung bestand von Anfang an (etwa seit 1973) eine umfassende Zu-

ständigkeit bei der Sanierungsstelle im Baureferat, die im Vollzug des StBauFG die Federführung ausübt. Daher konnte hier ein relativ geschlossenes Konzept der Stadtteilplanung im eigentlichen Sinne vorgelegt werden. Die Verantwortlichkeit für die Verwirklichung des "Stadtteilplanes" bis hin zu Öffentlichkeitsarbeit und Sozialplanung hat hier zu einer notwendigen persönlichen Identifikation der Mitarbeiter geführt, die wesentlich zu dieser Form umfassender kleinräumlicher Entwicklungsplanung geführt hat.

5. Aufstellungsverfahren und Bürgerbeteiligung

5.1 Standortkonzept und städtebauliche Rahmenplanung

Aufstellungsverfahren

a) Im SEPL lautet der Auftrag zur Erarbeitung von Standortkonzepten an das Stadtentwicklungsreferat: "Das Stadtentwicklungsreferat wird beauftragt, die Zielvorstellungen des Stadtentwicklungsplanes durch Standortkonzepte zu umsetzbaren Grundlagen für die Fachplanungen (z.B. Bauleitplanung, Verkehrsplanung, Infrastrukturplanung) zu konkretisieren und zu vertiefen." Es werden in der Regel keine Alternativen zur Diskussion gestellt, es sei denn, wesentliche Rahmenbedingungen (z.B. Lage und Größe des Rangierbahnhofs im Münchner Norden) führen notgedrungen zu einem Offenhalten der Entscheidung.

b) Im Standortkonzept ist der Auftrag zur Umsetzung in Bauleitplanung an das Baureferat enthalten (z.B. im Beschlusantrag zum Standortkonzept Bogenhausen 1976): "Die weiter betroffenen Referate werden beauftragt, gemäß den Vorstellungen des Standortkonzepts Maßnahmenprogramme für die jeweiligen Bereiche aufzustellen. Das Baureferat wird mit der Aufstellung bzw. Änderung der erforderlichen Bauleitpläne beauftragt."

Bürgerbeteiligung

ist für diese Form der Stadtteilplanung nicht formalisiert. Nach einer Einwohnerversammlung, auf der das Standortkonzept auf lokaler Ebene von der zuständigen Dienststelle vertreten wird, gibt der Bezirksausschuß (politische Vertretung des Stadtviertels) eine Stellungnahme ab. Daneben gibt es Erörterungen mit örtlichen Parteigremien, Interessenverbänden und dem Münchener Forum (überörtliche Bürgerinitiative). Eine Diskussion der nachfolgenden städtebaulichen Rahmenplanung mit den Bürgern erfolgt bei Bedarf im Zuge der Bürgerbeteiligung nach § 2a Abs. 2 BBauG.

5.2 Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung

Aufstellungsverfahren

Dieses orientiert sich an den Verfahrensbestimmungen des StBauFG für die Durchführung der vorbereitenden Untersuchungen und den bayerischen Ausführungsvorschriften ("Die vorbereitenden Untersuchungen haben sich in eine städtebauliche Gesamtkonzeption einzufügen").

Bürgerbeteiligung

Sie richtet sich formell nach den Vorschriften von StBauFG und BBauG.

Haidhausen

Gesamtkonzept

1. Übersichtsplan

Umgriff § 4 StBauFG

Erweiterte Umgreif der Stadtbezirke
14 und 16 (Teilbereich 1)

Blocknummern 1 - 104

Maßstab: 1 : 10 000
MÜNCHEN
LAUDENBURG-PLATZ
Baureferat
April 1976

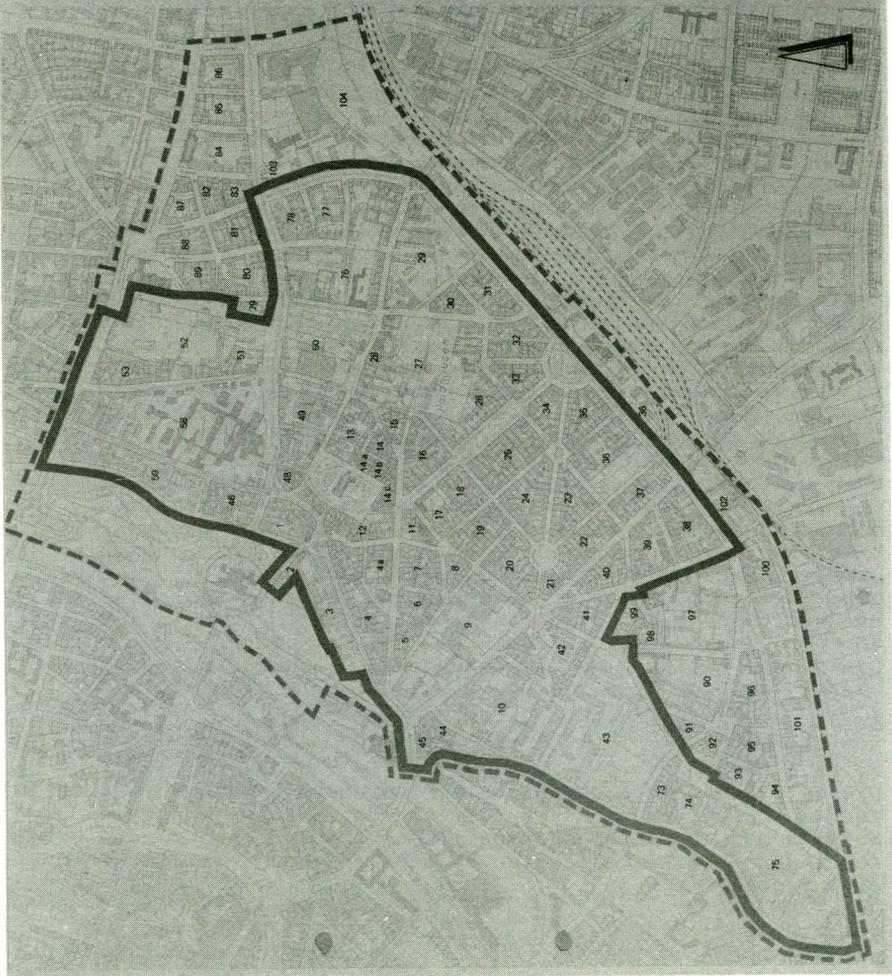


Abb. 1

6. Bindung, Umsetzung, Fortschreibung

6.1 Standortkonzept und städtebauliche Rahmenplanung

a) Zur Frage der Verbindlichkeit heißt es im SEPL 1975 etwa: "Abweichungen von den Zielvorstellungen (z.B. des polyzentrischen Konzepts) bedürfen der ausdrücklichen Zustimmung des Stadtrats und die Fachreferate tragen in ihrem Zuständigkeitsbereich die Verantwortung für die Verwirklichung der Ziele des Stadtentwicklungsplanes. Das Stadtentwicklungsplanungsreferat wird beauftragt, die Fachreferate dabei zu unterstützen und zu koordinieren. Es hat dafür zu sorgen, daß die Fachplanungen auf einheitlichen Planungsgrundlagen durchgeführt werden." Eine formelle Kontrolle über die Planverwirklichung liegt damit beim Stadtentwicklungsreferat. Eine konkrete Einflußnahme auf die Durchsetzung der Planungsziele besteht jedoch nur, soweit sie vom aktuellen politischen Willen mitgetragen wird. Dies wird bereits deutlich im gleichen Beschlusantrag zum SEPL, nach dem "der Stadtrat (durch die Richtlinien des SEPL) in seiner Entscheidungsfreiheit nicht gebunden wird."

Im Standortkonzept ist dann eine weitere Zurücknahme der Verbindlichkeit gegenüber dem SEPL erkennbar: "Das Standortkonzept ist als Rahmen anzusehen, der auszufüllen ist. Es enthält noch keine verbindlichen Aussagen über den Zeitraum und die Möglichkeiten der Realisierung, sondern beschränkt sich auf die Grenzwerte und die Berechnungsgrundlagen sowie die daraus abgeleiteten Ziele, deren Verwirklichung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln anzustreben ist." (Standortkonzept Bogenhausen).

b) Eine Umsetzung der Standortkonzepte ist nur soweit möglich, als die baurechtlichen Rahmenbedingungen, die öffentliche Finanzkraft und die privaten Investitionsinteressen einer Realisierung nicht entgegenstehen.

c) Eine regelmäßige Fortschreibung der Standortkonzepte ist nicht vorgesehen.

6.2 Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung

a) Es besteht eine weitreichende Bindung nach innen und außen durch das Sonderrecht StBauFG, den gezielten Mitteleinsatz und die Durchführungspflicht der Gemeinde, wie sie in § 8 StBauFG festgelegt ist.

b) Die Umsetzung ist auch wesentlich von privaten Investitionsentscheidungen (= Mitwirkungsbereitschaft) abhängig.

c) Eine Fortschreibung erfolgt in ein- bis zweijährigem Turnus.

Typischer Stadtteilplan:

Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung Haidhausen (GKH)

Für den gründerzeitlichen Stadtteil Haidhausen im Osten von Altstadt und Isar (Abb. 1) wurde im Rahmen des Vollzugs des StBauFG in der Zeit zwischen 1974 und 1976 ein erster umfassender Stadtteilplan entworfen.

1. Problemanalyse

Die Situation der Innenstadtrandgebiete wie Haidhausen läßt sich zwischen 1965 und 1978 wie folgt beschreiben:

- 1965 Flächennutzungsplan: Er ging aus vom weiteren Wachstum von Einwohnern und Arbeitsplätzen, steigender Nachfrage nach Grundstücken im Innenstadtgebiet, der geringen Resistenz gegenüber Nutzungsänderung, besten Lagewerten durch gute Erreichbarkeit und hohen Ausnutzungsmöglichkeiten. Stadterneuerung war daher wesentliche Voraussetzung zur notwendigen Cityweiterung.
- Anfang der 70er Jahre: Die Auswirkungen des ungehemmten Wachstums, erkennbar in extrem hohen Bodenpreisen, Verlust an innerstädtischer Wohnnutzung und stadtgestalterischer Qualität sowie in wachsendem politischem Widerstand gegen Investitionsdruck, fand Niederschlag im "Rosa-Zonen-Plan" (Politische Absichtserklärung zur Sicherung der Wohnnutzung in den Innenstadtrandgebieten), in einer strengen Anwendung der ZweckVO und in der Zielkorrektur zur Stadterneuerung. Wesentliches Ziel der Sanierung für Haidhausen ist nun die Konsolidierung der Entwicklung dieses Stadtteils.
- 1975/76 nehmen SEPL und GKH deutlichen Bezug auf die Folgen einer Wachstumskrise, die für München erst relativ spät eingetreten ist. Abwanderung von Wohnbevölkerung in die Region, Ausländerkonzentration und auch Krise der Bauwirtschaft verstärken die Zielsetzung, daß Stadterneuerung der Aufwertung des Stadtteils zu dienen hat.
- 1979 Fortschreibung des GKH: Die spürbaren Auswirkungen von Konjunkturprogramm, erweiterter 7b-Abschreibung, erneut steigenden Bodenpreisen und Verknappung von billigem Wohnraum auf die Situation der ansässigen Bevölkerung zwingen die Stadt erneut, die Voraussetzungen zur Sanierung in Haidhausen neu zu überdenken.

Stadterneuerungspraxis wird vor allem eine Balance suchen müssen zwischen dem entwicklungspolitischen Ziel einer Gebietsaufwertung und der sozialpolitischen Verpflichtung der Gemeinde, den Schutz der ansässigen Bevölkerung (Wohnen und Gewerbe!) zu sichern.

2. Zielbestimmung für den Stadtteil

- Das globale Ziel des GKH läßt sich mit dem Begriff der erhaltenden Stadterneuerung umschreiben (Erneuerung ohne Verdrängung von Wohnbevölkerung und Kleingewerbe, Vorrang Modernisierung, Infrastrukturausbau, Verkehrsberuhigung, Erhaltung der gründerzeitlichen Stadtgestalt).
- Daneben ist Haidhausen nach dem SEPL 1975 auch Stadtteilzentrum im Sinne des polyzentrischen Konzepts (allerdings zur Arrondierung des vorhandenen Angebots).

3. Vorgaben

- FNP 1965, Rosa-Zonen-Plan, SEPL 1975 und entwicklungsbestimmende Einzelentscheidungen (S- und U-Bahnausbau, Standort Kulturzentrum, Mittelrahmen, städtischer Grundbesitz).
- Studie "Münchener Osten" (Strukturuntersuchung des Stadtteils 1969).

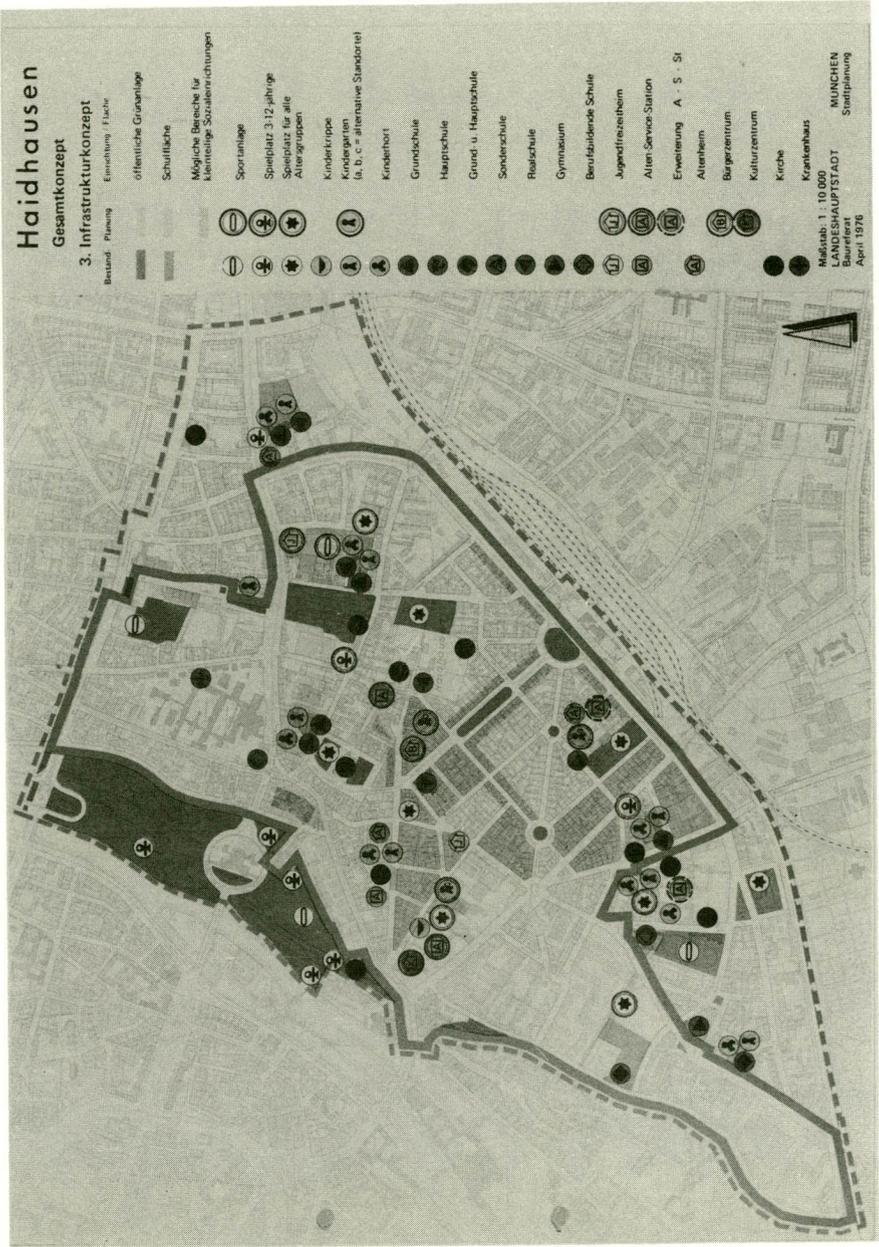


Abb. 2

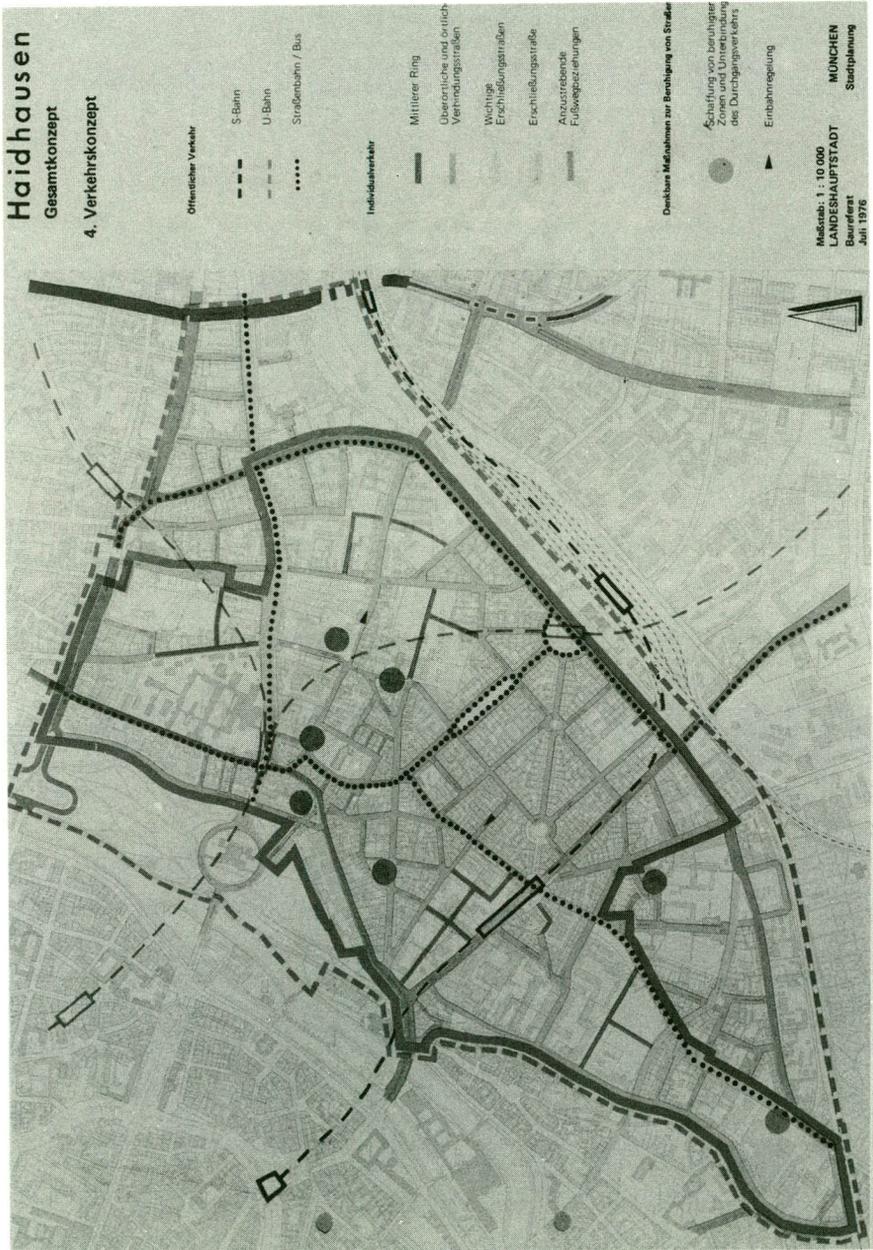


Abb. 3

Haidhausen

Gesamtkonzept

5. Gestaltungskonzept

Einheitliche Blockbebauung des
grundzeitlichen "Franzosenviertels".
Erhaltung der Baulinien, Berücksichtigung
der ursprünglichen Parzellenteilung in
der Fassadenbildung

Bereich des alten gewachsenen Ortskerns,
weitgehend identisch mit den Quartieren
nördlich der Preysingstraße
sowie
Übersichtlichkeit der Bebauung

Bereiche der ehemaligen in der Nähe der
bevorzugten historischen Bierhallen und
Brauereien, sowie großflächige Blöcke mit
heterogener Bebauung.

Gemäßigte Höhenentwicklung und
maßstäbliche Anordnung der Bebauung
des ursprünglichen Wohnbereichs

Problematische Teilbereiche von spezieller
Charakteristik und Bebauung. Einbehalten
des historischen Ortskerns, insbesondere
bei Plätzen und Straßenräumen bzw.
Angliederung der Platzgestaltung an
grundzerstörte Wohnbereiche

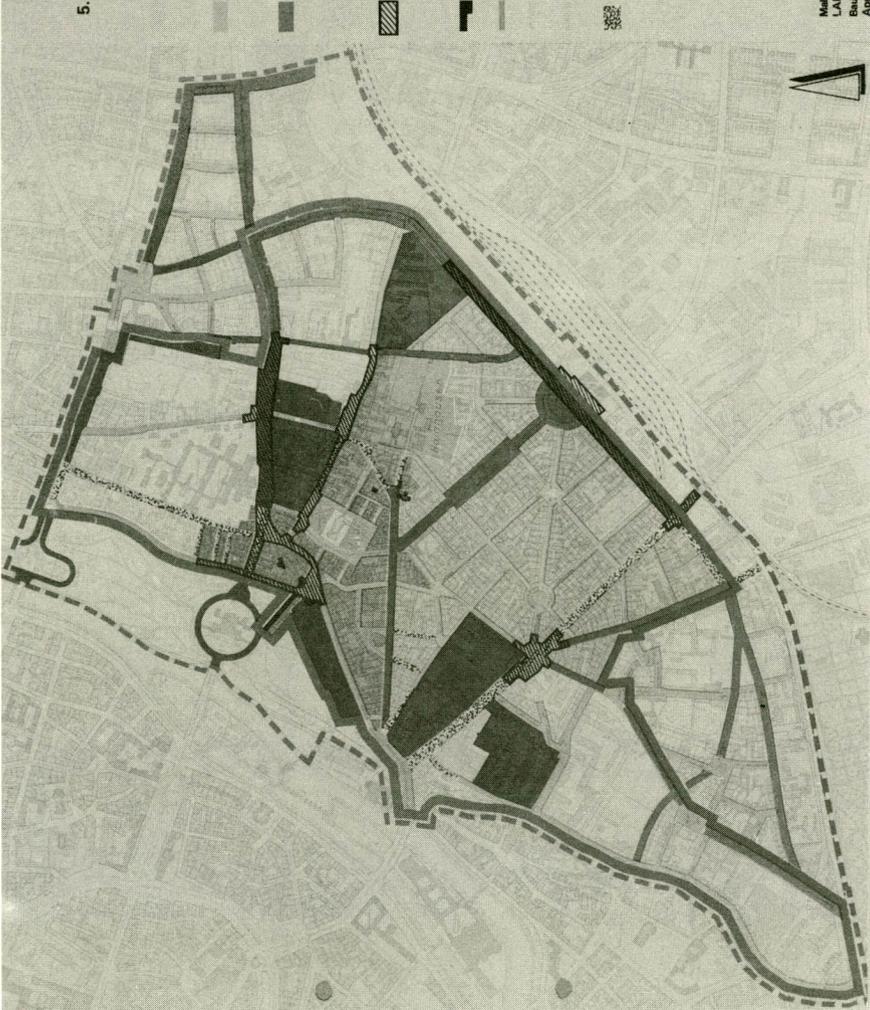
Erhaltung der Heberger und
Einzelgebäude als historische Merkmale

Allseitige Beplanung

Allgemeine Straßenbegrenzung auf
örtlichem und privatem Grund

Begrenzung nicht grundsätzlich anzustreben
(Erhaltung von Architekturnäumen)
Einzelbegrenzung denkbar

Begrenzung erwünscht, aber derzeit
nicht möglich



Maßstab: 1 : 10 000
LÄNDERSHAUPTSTADT
Baumarkt
April 1976

MÜNCHEN
Stadtplanung

Abb. 4

4. Aufstellung

- Ein erster Auftrag zur Erarbeitung eines Sanierungskonzepts erfolgte bereits mit Beschluß der vorbereitenden Untersuchungen i.S. § 4 StBauFG im November 1971.
- 1974 wurde der Auftrag nach Schaffung der finanziellen und personellen Voraussetzungen für die Vorbereitung der Stadterneuerung konkretisiert: Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes für den Stadtteil
- 1975 Kenntnisnahme des GKH durch Stadtrat
- 1976 Beschlußfassung nach Erörterung des GKH mit der Öffentlichkeit.

5. Methode

- Vorgabe eines Arbeitsprogramms durch die Sanierungsstelle und Koordination der beteiligten Fachdisziplinen. Verwaltungsinterne Konsensbildung über Zielbestimmung.
- Strukturuntersuchung (Flächenbilanz, Infrastrukturausstattung, Entwicklung, Bevölkerung und Arbeitsplätze, Verkehr, Stadtbild, Investitionsverhalten, Versorgung mit Einzelhandelsbetrieben) und Entwurf der Planungskonzepte.
- Abgrenzung der Maßnahmenbereiche durch Überlagerung der unterschiedlichen Flächenansprüche (grundstücksbezogen).
- Anpassung der Methoden an Informationsbedürfnis und -möglichkeit der Entscheidungsträger und der betroffenen Öffentlichkeit (Nachvollziehbarkeit der Planungsentscheidung).

6. Inhalt und Funktion der Planschichten

6.1 Aufbau des Gesamtkonzeptes

- zwei eng verflochtene Teile: Planungs- und Maßnahmenkonzept
- Planungskonzept als Darstellung der Ziele für die Stadtteilentwicklung in ihrer räumlichen Dimension.
- Maßnahmenkonzept als Darstellung der Möglichkeiten zur Verwirklichung der Planungsziele.

6.2 Planungskonzept

- Nutzungskonzept (überwiegende Ausweisung der Nutzungskategorie "Allgemeines Wohngebiet") als Grundlage für Fortschreibung des FNP.
- Infrastrukturkonzept (kleinteilige Ausstattung des Viertels mit Gemeinbedarfseinrichtungen) (Abb. 2).
- Verkehrskonzept (Abb. 3) (Durchgangsverkehr auf Zellenrandstraßen, in der Zelle Verkehrsberuhigung).
- Gestaltungskonzept (Abb. 4 und 5) (Leitlinien für Erhaltung und Neubebauung).

6.3 Maßnahmenkonzept (Abb. 6 - 13)

- Maßnahmenplan (Abgrenzung der Maßnahmenbereiche)
- Investitionsrahmenplan (Kostenschätzung und Finanzierung, Zeitraum der Realisierung).
- Sozialrahmenplan (Grundsätze, Sozialplan, Infrastrukturausstattung, Ersatzwohnungsbau).
- Organisation (Aufgabenverteilung und Verhältnis zu externen Auftragnehmern).

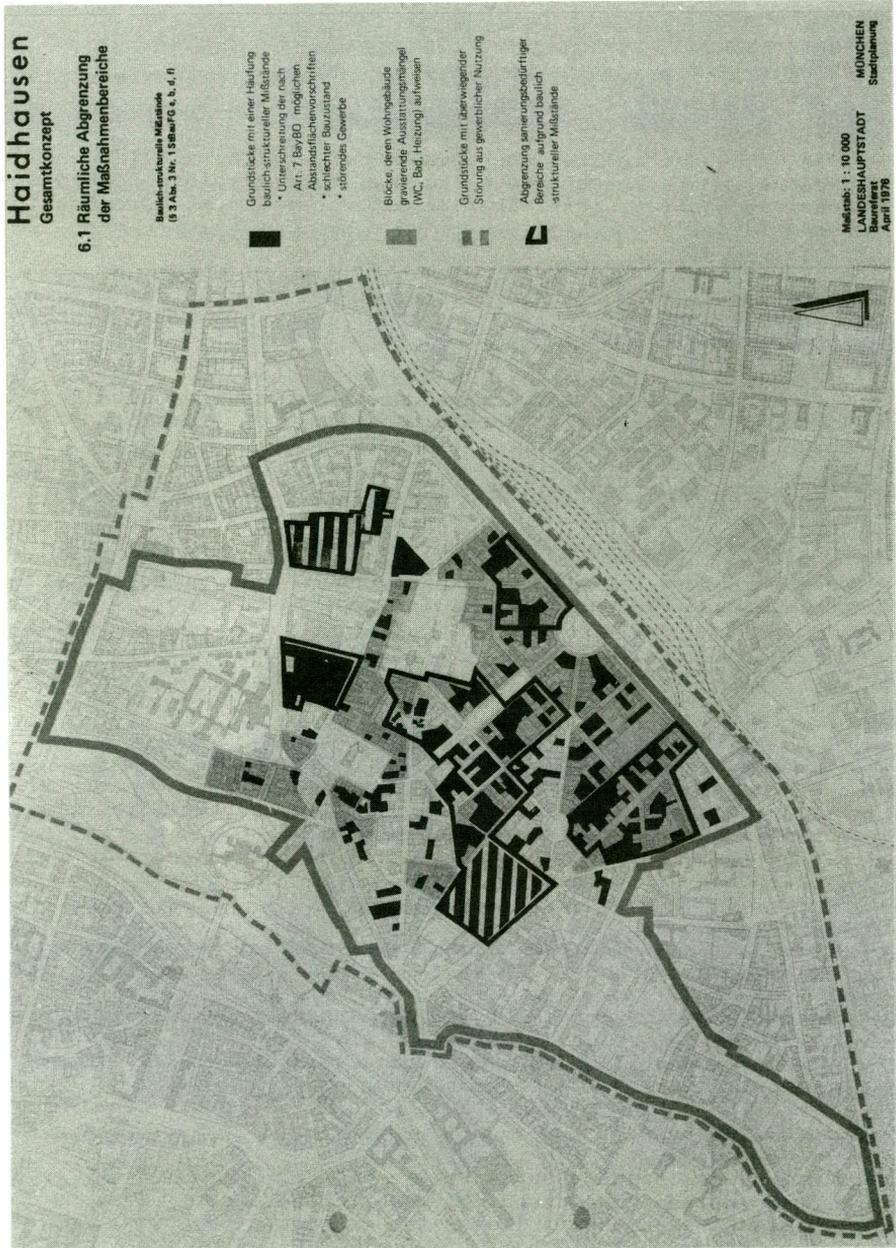


Abb. 6

Haidhausen

Gesamtkonzept

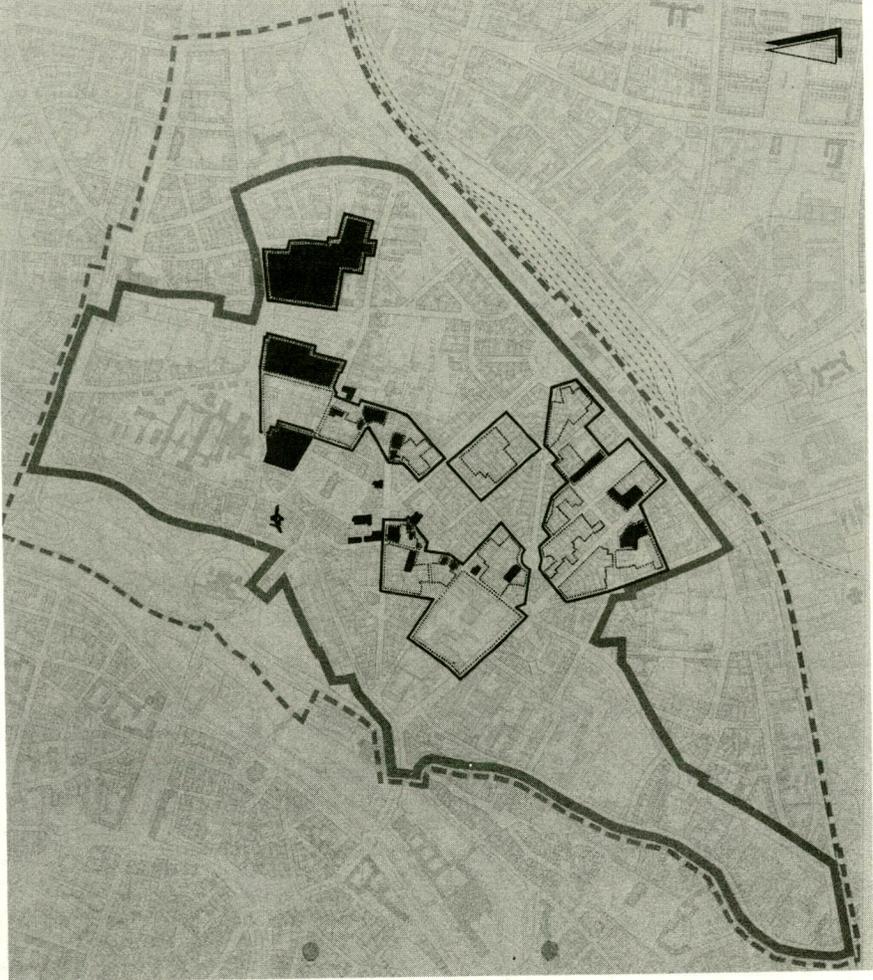
6.2 Räumliche Abgrenzung der Maßnahmenbereiche

Grundstücke, die nach Art, Maß und Zustand ihrer Bيبauung gegenüber anderen Grundstücken im Stadtgebiet von München und 18 3. Abs. 3 Nr. 1 S. 2 BauFG I

- Dispersierte Grundstücke bzw. Teile aufgrund folgender Merkmale:
- * schlechter Bauzustand der Rückgebäude
 - * geringere Art der Nutzung
 - * nutzbar Freiflächen
 - * verfügrungsfähige Gewerbetriebe

Städtischer Grundbesitz

Abgrenzung sanierungsbedürftiger Bereiche aufgrund ihrer geringen Resistenz



Maßstab: 1 : 10 000
 LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN
 Baureferat
 April 1976
 Stadtplanung

Abb. 7

Haidhausen

Gesamtkonzept

6.3 Räumliche Abgrenzung der Maßnahmenbereiche

Gebiete mit städtebaulichen Maßnahmen
gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 Bauordnung
(Überweisung Karten 6.1 u. 6.2)

— mögliche Sanierungsgebiete
nach StBauFG

— Sonstige Gebiete, in denen die
Wohngebäude vor allem
Ausstattungsängel aufweisen



Maßstab: 1 : 10 000
MÜNCHEN
LANDESHAUPTSTADT
Baureferat
April 1976

Abb. 8

Haidhausen

Gesamtkonzept

6.4 Räumliche Abgrenzung der Maßnahmenbereiche

Maßnahmen aus dem Talkonzept, deren Finanzierung mit Mitteln des SifaRFG möglich ist



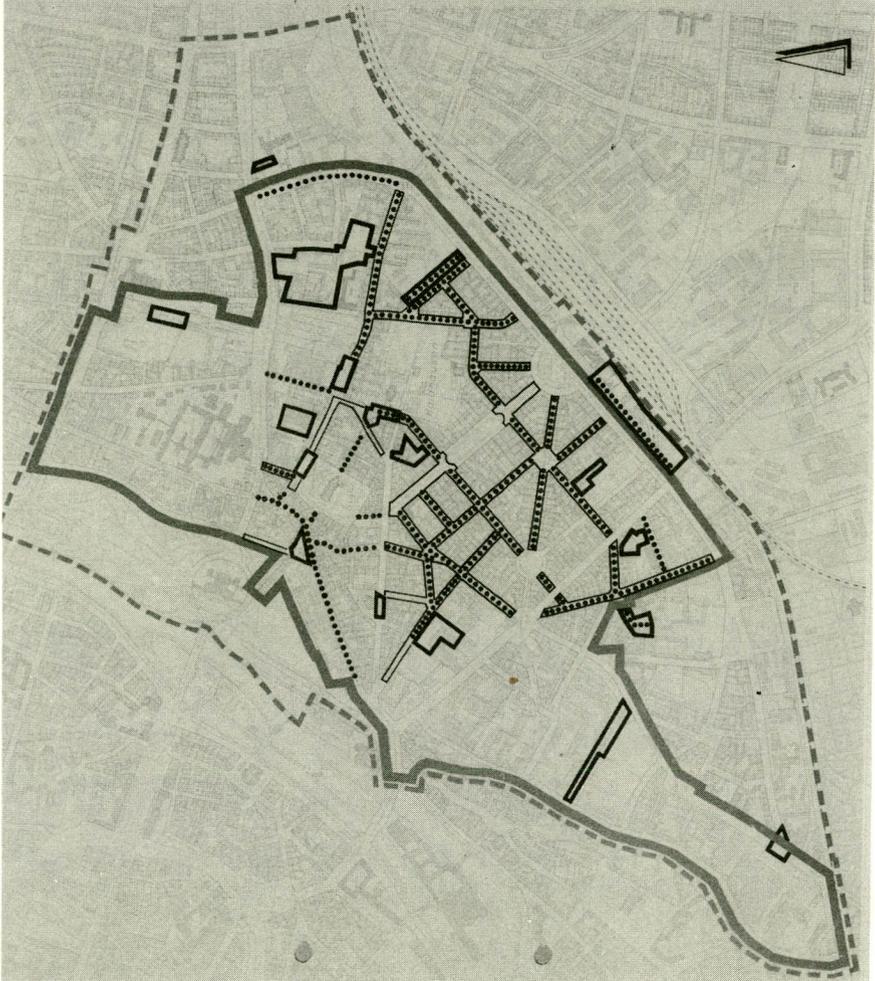
Flächen, auf denen Maßnahmen im Rahmen der Realisierung der Talkonzepte soziale Infrastruktur und Verkehr vorgesehen sind



Begrünung ist entlang der Straße auf öffentlichem oder privatem Grund anzustreben (Differenzierungen nach Gestaltungskonzept)



schallhemmender Straßenschutz (gegenwärtig Großtaupfaster)



Maßstab: 1 : 10 000
 LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN
 Baureferat
 Stadtplanung
 April 1976

Abb. 9

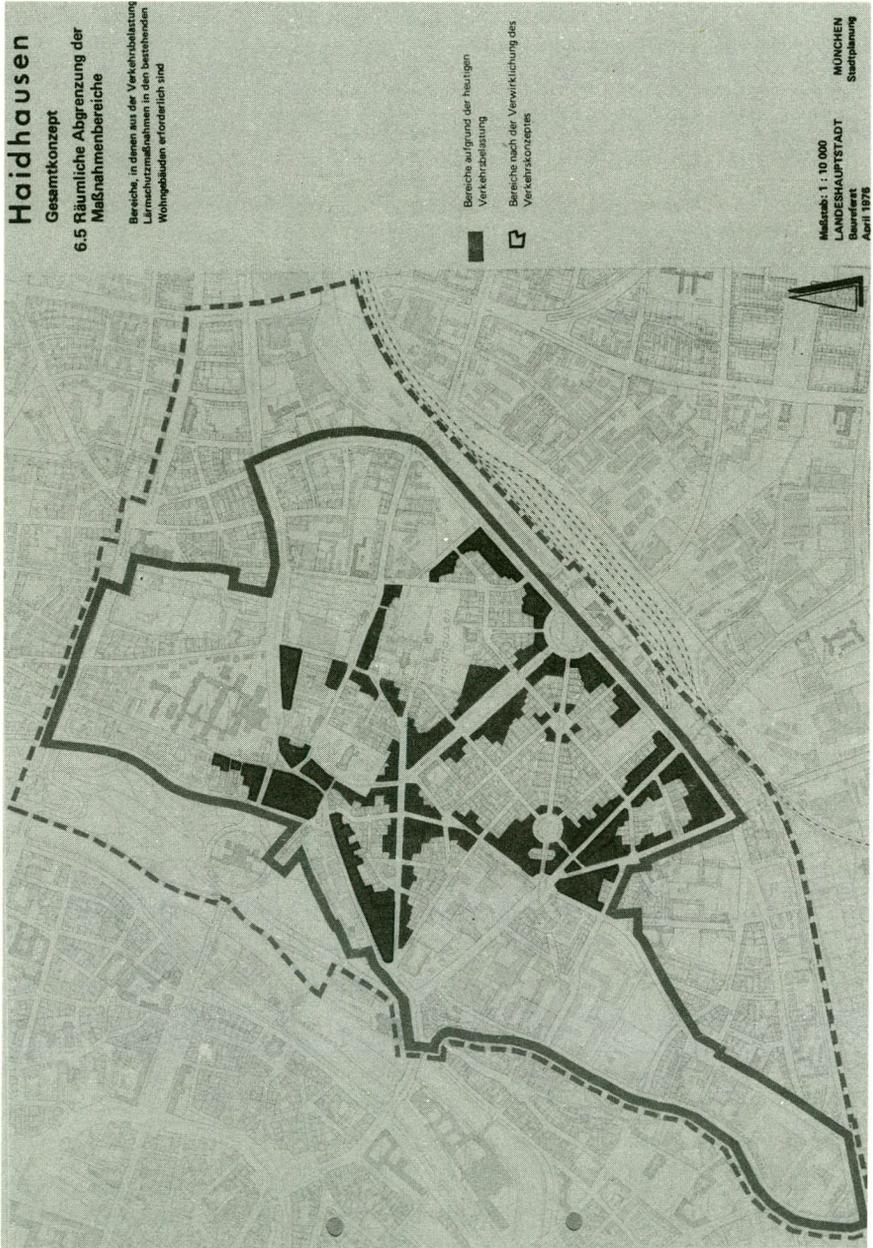


Abb. 10

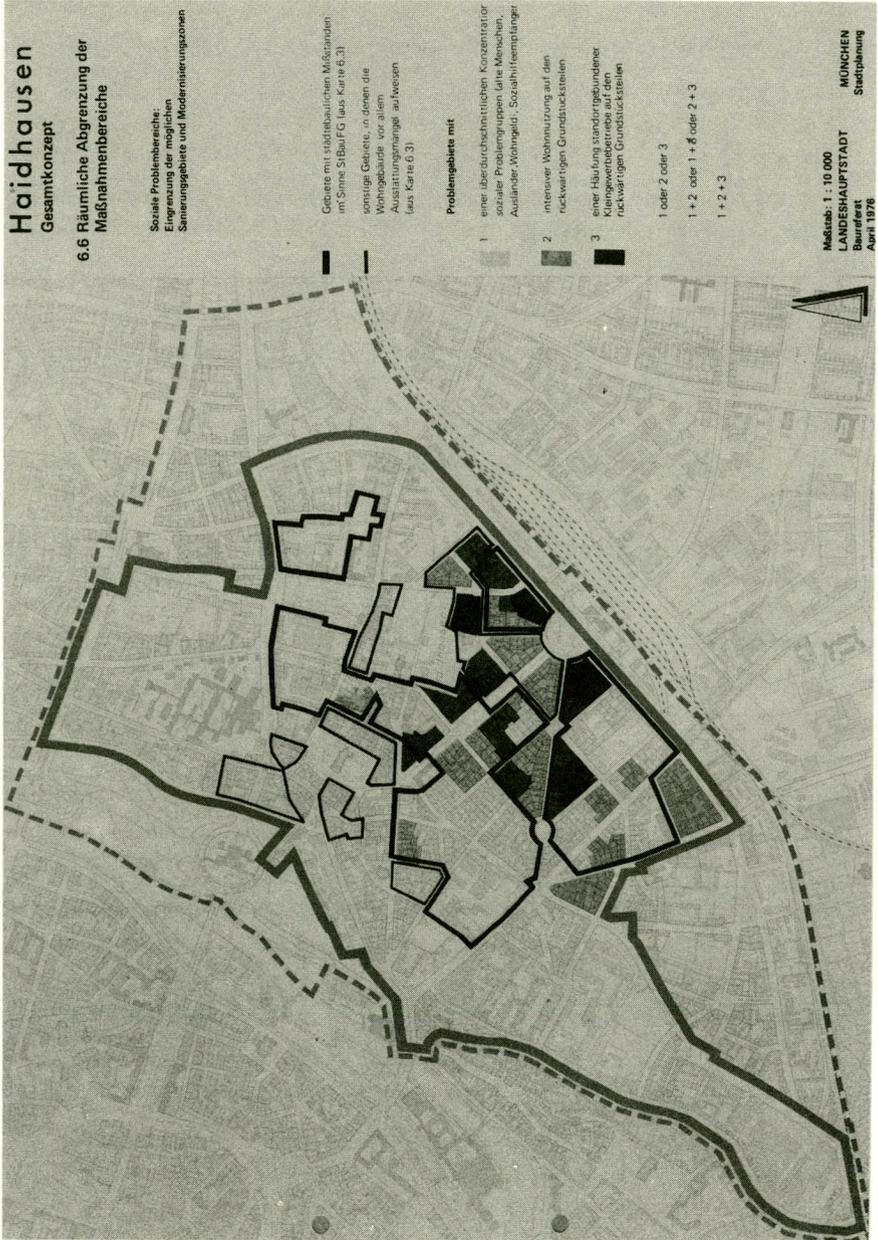


Abb. 11

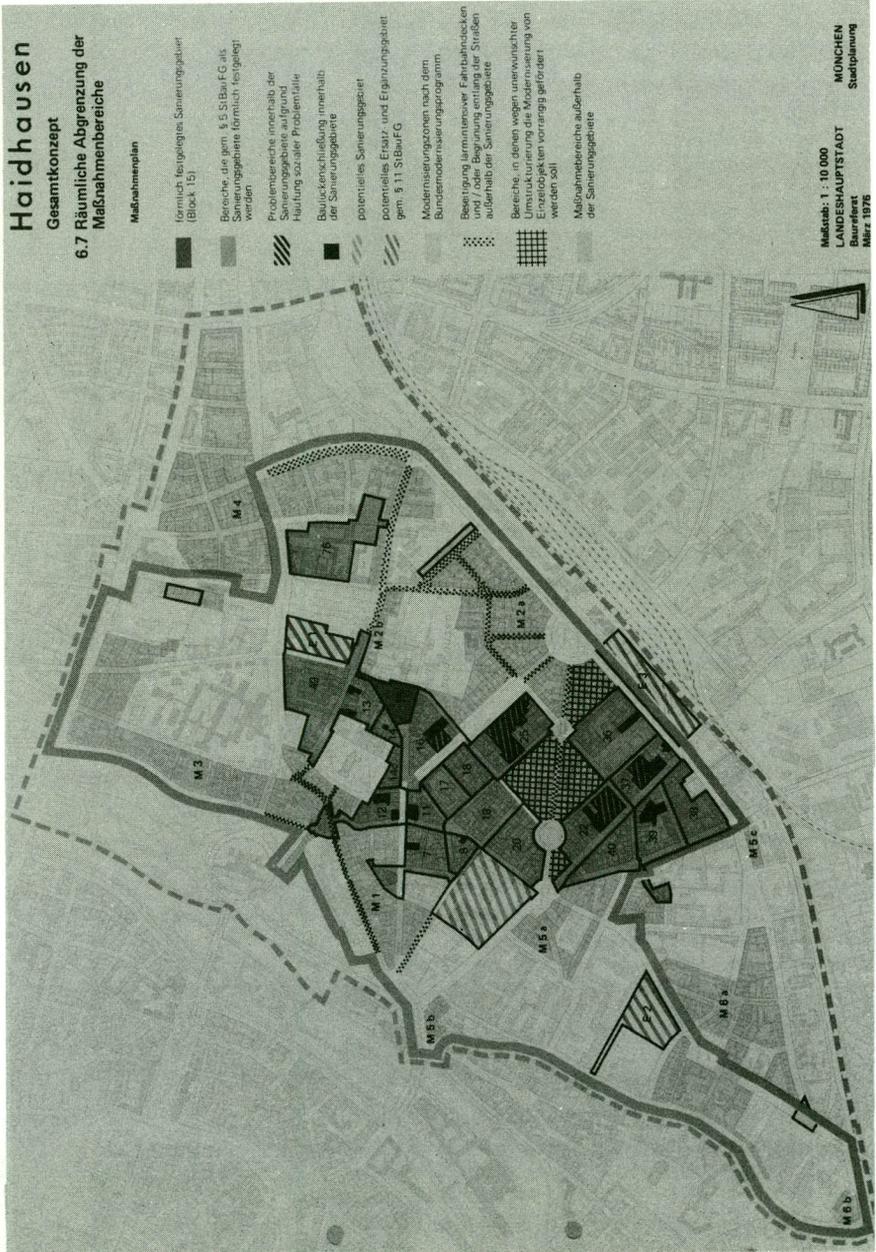


Abb. 12

Haidhausen

Gesamtkonzept

6.8 Räumliche Abgrenzung der Maßnahmenbereiche

Maßnahmen im Sonderprogramm
Stadtplanung 1975

Modernisierung städtischer
Wohngebäude

1 Eisenstraße 54, 56, 60, 62
Sennereistraße 1

2 Menzstraße 42

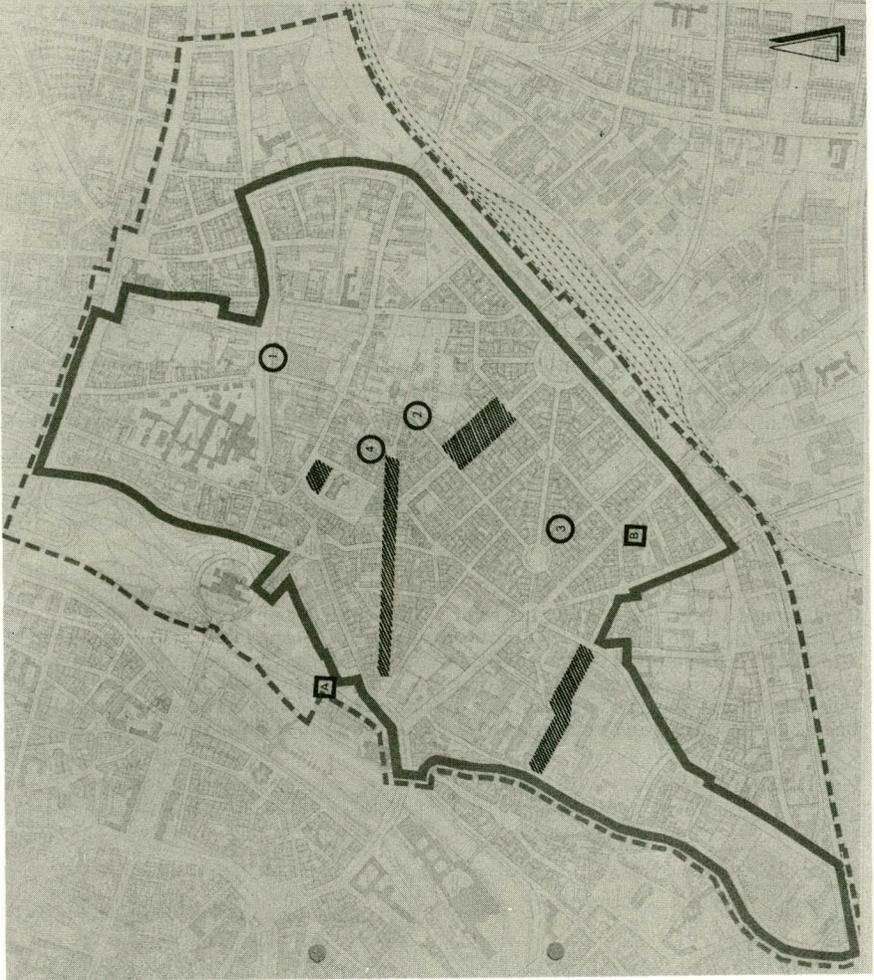
3 Lohringer Straße 5

4 Sicherung des Kriechbaumhotels

5 Spielplatz am Ganteg

6 Abbruch-Anweisen Buzellestraße 6
und Ausbau einer Grünfläche

/// Bumpflanzungen im Straßenraum



Maßstab: 1 : 10.000
MÜNCHEN
LANDSHAUPTSTADT
Baureifert
April 1976

Abb. 13

7. Umfang und Folgen der öffentlichen Diskussion

7.1 Formen der öffentlichen Diskussion waren

- Ausstellungen (Einführung in Gebietsproblematik, in StBauFG und Aufgabenstellung sowie Darlegung der einzelnen Planwerke),
- unregelmäßig erscheinende Informationsblätter ("Haidhausen Information"),
- gebietsbezogene Bürger- und blockbezogene Einwohnerversammlungen,
- Diskussion mit dem örtlichen Bezirksausschuß,
- Einzelerörterungen mit Eigentümern, Mietern, Gewerbetreibenden,
- Einschaltung Träger öffentlicher Belange,
- Erörterungen mit Vereinen, Interessenverbänden, örtlichen Parteigremien.

7.2 Umfang

Der Zeitraum der Diskussion betrug ca. ein Jahr zwischen Kenntnisnahme des GKH 1975 durch Stadtrat und Beschlußfassung 1976.

7.3 Folgen

- Stützung und Präzisierung kritischer Zielbestimmungen,
- erhebliche Korrekturen einzelner Planungsvorschläge,
- intensive Kenntnis der Stadtteilinteressen durch planende Verwaltung und Entscheidungsträger,
- Veränderung der Einstellung der Betroffenen zur Erneuerungskonzeption, Verstärkung des Stadtteilbewußtseins,
- Problem der steigenden Nachfrage nach Grundstücken und Wohnungen im Stadtteil.

8. Umsetzung

Die Initiative zur Realisierung des GKH liegt gemäß § 8 Abs. 1 StBauFG bei der Stadt. Durch veränderte Renditemöglichkeiten (Gebietsaufwertung, steuerliche Möglichkeiten bei Modernisierung und Wohnungsmarktsituation) ist eine verstärkte Verlagerung zu Privatinitiativen zu beobachten, die eine vorsichtige Umsetzung der Sanierungsziele zunehmend erschwert.

Beurteilung des Instruments "Stadtteilplanung"

1. Ein teilräumlicher Planungsansatz wird als notwendig angesehen

- für eine präzise Klärung der Bedingungen und der Ziele für die Stadtteilentwicklung,
- für eine bessere Identifikation örtlicher politischer Gremien und der Bevölkerung mit den Stadtteilproblemen und -zielen,
- als flexible Verhandlungsgrundlage für die laufenden Erörterungen öffentlicher und privater Initiativen,
- als Zielplan für kurzfristig notwendige, öffentliche Investitionsentscheidungen (ZIP, Verkehrsausbau etc.),
- als Grundlage für eine mittelfristige Investitionsplanung (MIP, Bundesprogramm § 72 StBauFG, Programm der Modernisierungsschwerpunkte etc.) und
- als Grundlage für die Bauleitplanung (FNP und B-Plan).

2. Was wäre zu verbessern?

- nicht so sehr das planungsrechtliche Instrumentarium als vielmehr die jeweilige Bindungswirkung des Stadtteilplans nach innen und außen,
- eine offene Diskussion von Zielen und Maßnahmen alternativer Stadtteilplanungen,
- die Darstellung des Zusammenhangs zwischen den Planungszielen und den durch den kommunalen Handlungsspielraum begrenzten Realisierungschancen,
- eine kurzfristige Fortschreibung des Stadtteilplanes zur laufenden Aktualisierung,
- eine größere Verständlichkeit für Entscheidungsträger und betroffene Öffentlichkeit.

DISKUSSIONSBEITRÄGE

ZUM BEISPIEL MÜNCHEN-HAIDHAUSEN

Form der Bürgerbeteiligung

Frage:

Im Referat kam zum Ausdruck, daß durch eine Vielzahl von Bürgerbeteiligungen der Bekanntheitsgrad der Planungen sehr hoch war und dadurch ein Veränderungsdruck durch kapitalkräftige Investoren ausgelöst worden war.

Antwort:

Der Referent schlägt eine andere Form der Bürgerbeteiligung vor: Das Aufgreifen von Initiativen aus der Bevölkerung mittels aktiver Beteiligung von Hausgemeinschaften und die Überlegung neuer Eigentumsmodelle, die es den von einer Umwandlung in Eigentumswohnungen bedrohten Mietern ermöglichen, ihre Wohnungen mit Hilfe städtischer Zuschüsse zu erwerben.

Veränderungsdruck

Frage:

Kann der Veränderungsdruck für Cityrandgebiete durch eine flächendeckende Entwicklung von Stadtteilentwicklungsplänen auf viele Gebiete verteilt werden?

Antwort:

Dieser Maßnahme wird wenig Erfolg eingeräumt, da schon fast alle Cityrandgebiete unter Veränderungsdruck stehen.

Belastbarkeit der Mieter

Frage:

Maßstab für die Wohnungskosten soll die Belastbarkeit der Bewohner, auch der ausländischen, sein. Die Angemessenheit der Mietbelastung läßt sich juristisch nicht definieren (als üblich gelten 25 - 35 % des Einkommens). Entsteht ein Konflikt durch die zwangsweise Mindernutzung für den Eigentümer und den daraus resultierenden Entschädigungsforderungen?

Antwort:

Bei der Festlegung der Wohnumfeldanforderungen sollte der Planer nicht von seinen Mittelstandsbedürfnissen ausgehen, sondern von den Bedürfnissen oder Nicht-Bedürfnissen der Bewohner. Blockkernung und Innenhofbegrünung werden wegen der zu erwartenden Mietsteigerungen von den Bewohnern abgelehnt. Viele sanierungsverdächtige Gebiete entsprechen einem ausgesprochenen Bedarf an billigem Wohnraum, der auch erhalten werden sollte.

Frage.

Welche Finanzierungswege werden beschritten?

Antwort:

Der erste Finanzierungsweg führt über § 43 StBauFG (Kosten der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen). Dieser Weg wird vom Referenten als günstig eingestuft, da die Gemeinde Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Miethöhe über Mietzuschüsse hat. Der zweite, leider meistens beschrittene Weg ist der des sozialen Wohnungsbaus nach § 17 2. WoBauG. Er stellt strengere Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und an die Wohnungsstandards. In München ist dies der gängige Weg, da es im sozialen Wohnungsbau einen großen Rückstau an Zuschußgeldern gibt (wegen der geringen Mietwohnungsbautätigkeit) und die Mittel ausgegeben werden müssen.

Schlußfolgerung:

Die Bevölkerung möchte den "status quo" beibehalten, allenfalls eine Stabilisierung der Verhältnisse durch eine gemäßigte Modernisierung. Bürgerbeteiligung in einem zu frühen Planungsstadium bringt eine große Verunsicherung der Betroffenen, der Planungszeitraum der Stadtteilentwicklungsplanung mit 5 - 15 Jahren ist für sie kaum überschaubar, sie sind nur an einer kurzfristigen Realisierbarkeit interessiert.

Ein erfolgversprechenderer Weg wären Gespräche in kleinen Gruppen und Einzelgespräche erst in der konkreten Maßnahmenphase. Eine solche Art der Bürgerbeteiligung wird jedoch durch das formale Verfahren nach § 2a BBauG erschwert. Auf der anderen Seite hat die frühzeitige Beteiligung bei vielen Bürgern durch die lange Vorbereitungszeit der Planung einen Lernprozeß und eine bessere Informiertheit zur Folge.

Im politischen Raum hat der Wechsel in der Münchener Ratsmehrheit eine Verunsicherung bewirkt. Ein klares Konzept fehlt. Bei der Genehmigungsbehörde ist eine Durchsetzung gemäßigter Modernisierungen stark von der Person des Amtsleiters abhängig. Ein Wechsel in der Verwaltungsspitze könnte ein Umkippen der derzeitigen Richtung bedeuten.

Beispiele aus Städten mit zwischen
500 000 und 1 Mio Einwohnern

RAHMENPLANUNG IN KÖLN

Rahmenplanung Ehrenfeld

Utz Ingo Küpper

I Einordnung in das Kölner Planungssystem

Rahmenplanungen werden in Köln auf der räumlichen Basis der Stadtteile bzw. Quartiere als teilräumliche Entwicklungsplanungen betrieben. Sie laufen somit zu Bauleitplanung, Fachbereichsplanungen und Maßnahmendurchführung parallel und können diese nicht ersetzen. Vielmehr sollen für einzelne, besonders planungsbedürftige Stadtteile Planungen und Maßnahmen der Gesamtverwaltung koordiniert und hinsichtlich der entwicklungspolitischen Zielvorstellungen integriert werden.

1. Methodische und organisatorische Vorklärungen

Im Oktober 1975 wurde in der Kölner Stadtverwaltung das Dezernat für Stadtentwicklung eingerichtet, in dem zunächst ein Teil der Planungsgruppe beim Oberstadtdirektor sowie die Ämter für Stadtplanung, Statistik und Einwohnermeldewesen zusammengefaßt wurden. Heute ist aus organisatorischen Umgruppierungen das Amt für Stadtentwicklungplanung sowie zusätzlich das Amt für Stadterneuerung hervorgegangen, so daß das Dezernat für Stadtentwicklung den Bereich der Entwicklungs- und Bauleitplanung vollständig und im Bereich der Stadterneuerung teilweise auch den Vollzug, allerdings nur bezogen auf einzelne Baublocks, abdeckt.

Schon kurze Zeit nach Einrichtung des Stadtentwicklungsdezernates kam es im Rat der Stadt Köln zu einer umfassenden Diskussion über Aufgaben und Methoden der Stadtentwicklungsplanung. Anlaß waren zwei Anträge, die zum einen auf die Erstellung eines Entwicklungskonzeptes für die Gesamtstadt und zum anderen auf die grundsätzliche Überarbeitung des vorliegenden Innenstadtkonzeptes von 1974 abzielten. Hauptpunkt der Diskussion war die Frage, ob durch die Stadtentwicklungsplanung in Köln auf induktivem Wege, also über die Erstellung von teilräumlichen Planungen, die zu einem Gesamtplan zusammenzufügen seien, oder zunächst auf deduktivem Wege, also über ein Gesamtstadtprogramm, das später zu detaillieren oder zu konkretisieren sei, vorgegangen werden solle. Hinter diesem Methodenstreit stand auch noch die Unsicherheit der Parteien im Stadtrat darüber, ob eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung überhaupt machbar sei oder nicht.

Der Rat faßte nach durchaus kontroverser Diskussion zum einen den Beschluß, daß innerhalb eines Jahres ein Gesamtstadtkonzept vorgelegt werden soll, das zunächst Grundaussagen zur Stadtentwicklung für die gesamte Stadt enthält. Erst danach sollten neue Stadtteilentwicklungspläne oder -programme in Angriff genommen werden. Zum zweiten beschloß der Rat, daß mit einer etwas größeren Zeitvorgabe das Innenstadtkonzept neu bearbeitet werden soll, wobei die vorliegende Planung insbesondere auf ihre Defizite (Wohnumfeldplanung, Infrastrukturangebote, Stadterneuerung) hin überprüft und durch eine zusätzliche Zeit- und Maßnahmenplanung

mit Kosten- und Finanzierungsangaben in Richtung auf eine Entwicklungsplanung hin erweitert werden sollte.

2. Aussagekraft des Gesamtkonzepts der Stadtentwicklungsplanung Köln

Das nach dieser Ratsdebatte erstellte Gesamtkonzept Stadtentwicklungsplanung wurde nach Diskussion in 13 Ratsausschüssen und in den 9 Bezirksvertretungen im März 1978 vom Rat der Stadt beschlossen. Es enthält keine allgemeine Sammlung wünschenswerter Stadtentwicklungsziele, sondern ist hier wesentlich konkreter. Andererseits ist das Gesamtkonzept aber auch kein abgeschlossener und vollständiger Stadtentwicklungsplan, sondern eine unvollständige und offene, wohl aber in sich abgestimmte Sammlung von Zielaussagen zu den angesprochenen Sachbereichen. (Eine ausführlichere Darstellung hierzu findet sich in Berichte zur Raumforschung und Raumplanung der österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Heft 2/3, Jg. 23, 1979, U.I. Kupper: Stand der Stadtentwicklungsplanung in Köln, S. 14-28.)

Das Gesamtkonzept enthält nach einleitenden Grundsatzkapiteln einige Zielplanungen, für die räumliche Zielkonzepte entwickelt werden konnten, sowie einzelne Fachkapitel, für die jeweils nur Zielprogramme erstellt wurden. Beispiele für die räumlichen Zielkonzepte sind die Aussagen über die gewünschte Zentren- und Bereichsstruktur im Kapitel über die räumlich-funktionale Ordnung mit all ihren Konsequenzen für die Infrastruktur- und Siedlungsplanung der Stadt sowie Analyse und Zielkonzept zur Grün- und Freiflächenplanung, die anhand von Dias vorgestellt wurden. Beispiele für Kapitel mit lediglich programmatischem Charakter, in denen eine Verräumlichung der einzelnen Stadtentwicklungsziele noch nicht erfolgte, sind die Abschnitte über Stadterneuerung und über Verkehr. Hier sind bis zu einer räumlichen Zielplanung noch erhebliche Grundlagen- und Prognosearbeiten zu leisten, so u.a. die Untersuchung der Stadterneuerungsabläufe im einzelnen und die Neubearbeitung des GVP. Dennoch enthalten auch diese programmatischen Kapitel eine mit den übrigen Zielaussagen abgestimmte Zielplanungssystematik, die anwendbar auf die konkreten Planungsentscheidungen in der Stadt ist.

Im März 1978 wurde das Gesamtkonzept vom Rat der Stadt Köln wie folgt beschlossen: Die im Gesamtkonzept enthaltenen Zielkonzepte (die Oberziele und fachlichen und räumlichen Unterziele) gelten für Rat und Verwaltung als Orientierungsrahmen der Stadtentwicklungspolitik. Diese Zielkonzepte sind bei der Erstellung und Fortschreibung teilräumlicher Entwicklungsplanungen, bei Bauleitplänen, Fachplanungen und Investitionsplanungen und bei entwicklungsrelevanten Entscheidungen zu berücksichtigen. Die jeweiligen Verwaltungsvorlagen legen die auftretenden Zielkonflikte dar. Abweichungen von den Zielkonzepten oder deren Änderungen sind ausdrücklich zu begründen. Der Rat geht davon aus, daß die Zielkonzepte überprüft, fortgeschrieben und räumlich und sektoral konkretisiert werden. Dem Rat ist alle zwei Jahre ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse der Fortschreibung vorzulegen.

3. Beginn der teilräumlichen Entwicklungsplanungen

Entsprechend den Ratsaufträgen vom Juli 1976 wurde nach den Arbeiten am Gesamtstadtkonzept die Innenstadtplanung verstärkt be-

trieben. Angesichts der Größenordnung der hier mit einem Entwicklungsprogramm zu behandelnden Stadtfläche (ca. 670 Baublöcke mit ca. 140 000 Einwohnern) handelt es sich hierbei jedoch um eine mehrjährige Aufgabe. Um in besonders planungs- und handlungsbedürftigen Teilräumen auch kurzfristige Aussagen der Entwicklungsplanung zu erhalten, die konkreter als die Aussagen des Gesamtstadtkonzeptes sind, wurden deshalb Rahmenplanungen für einzelne Stadtteile eingeleitet. Hierdurch wurde einerseits dem Ziel der Dezentralisierung von Politik und Verwaltung auf überschaubare, in der örtlichen Lebenssituation des Großstädtlers eher zugängliche Planungsdimensionen hin entsprochen, andererseits wurde auch das Ziel einer engeren Verknüpfung der Entwicklungsplanung mit der Bauleitplanung und einzelnen Fachplanungen erreicht.

Mit Hilfe von Dias wurden einzelne Anlässe für den Beginn teilräumlicher Entwicklungsplanungen (Rahmenplanungen) deutlich gemacht. Ansätze ergaben sich insbesondere durch die Notwendigkeit, die Stadterneuerungsziele des Gesamtkonzeptes teilräumlich zu überprüfen und zu konkretisieren, und die verkehrsentwicklungspolitischen Ziele des Gesamtkonzeptes an besonders bedeutsamen Fällen der aktuellen Verkehrsplanung aufzuzeigen. Nach kurzer Zeit ergab sich die Notwendigkeit, Anlässe und Prioritäten für Rahmenplanungen zu systematisieren und eine gesamtstädtische Prioritätenliste zu erstellen. Inzwischen wurden durch Beschluß des Stadtentwicklungsausschusses nach Anhörung der Bezirksvertretungen 12 Rahmenplanungsgebiete mit vordringlicher Stadterneuerungsproblematik und ein Rahmenplanungsgebiet mit überwiegender Stadterweiterungsproblematik festgelegt. Grundlage bildeten vor allem die baustrukturellen Untersuchungen zu sanierungsverdächtigen Problemgebieten in der Stadt, die sozialstrukturellen Untersuchungen anlässlich der Festlegung von Modernisierungsschwerpunkten und Erhaltungsgebieten sowie die Darstellung der bezüglich der Infrastruktur und der Wohnumfeldsituation besonders benachteiligten Stadtteile nach dem Gesamtkonzept Stadtentwicklung.

Die insgesamt 13 Rahmenplanungsgebiete sind in ihrer Dringlichkeit und in ihrer räumlichen Abgrenzung aus den Defizitanalysen und Zielvorstellungen des Gesamtkonzeptes abgeleitet. Somit wird keine flächendeckende Aufstellung von Rahmenplanungen für alle Stadtteile in Köln vorgesehen. Vielmehr wird die Konzentration der Verwaltung auf einzelne Stadtbereiche bei der Aufstellung von Rahmenplanungen als Möglichkeit angesehen, besonders bedürftigen Stadtteilen durch die Planung und die Maßnahmenkoordination zu Hilfe zu kommen. Ein flächendeckender Ansatz würde u.E. entweder dazu führen, daß alle Stadtteile mit relativ oberflächlichen Planungen ohne umfassenden Maßnahmenbezug abgespeist würden oder daß die Erarbeitung aller erforderlichen Rahmenplanungen eine sehr lange Zeit in Anspruch nehmen würde. Außerdem träte sicherlich das Problem auf, daß die Erstellung von Rahmenplanungen für alle Stadtteile sowohl für die Verwaltung als auch für die Politik eine Überforderung ihrer Arbeitskapazität darstellen würde.

Wir sind deshalb in Köln zu dem Schluß gekommen, daß Rahmenplanungen für besonders planungsbedürftige Stadtteile vorrangig aufzustellen sind. Dabei liegt bezüglich der Handhabbarkeit die optimale Gebietsgröße sicher bei etwa 10 - 20 000 Einwohnern. Auch bei derart kleinen teilräumlichen Entwicklungsplanungen wird mit

einem Zeitablauf von zwei Jahren von Arbeitsbeginn bis zum Beschluß der Planung im Rat zu rechnen sein, wobei ein Jahr auf die verwaltungsinterne Erstellung zunächst eines Entwurfskonzeptes, dann einer abgestimmten Verwaltungsvorlage zu verwenden sein wird, während das zweite Jahr für die politische Beratung, eine umfangreiche Bürgerbeteiligung und die Rückkoppelung der Ergebnisse dieser Beratungen in Verwaltung und Stadtrat erforderlich sein wird.

Der Arbeitsstand in Köln ist der, daß eine Rahmenplanung als Verwaltungsvorlage fertiggestellt ist und sich in der politischen Diskussion und Bürgerbeteiligung befindet, während zwei weitere Rahmenplanungen in Arbeit sind und eine vierte gerade begonnen wird.

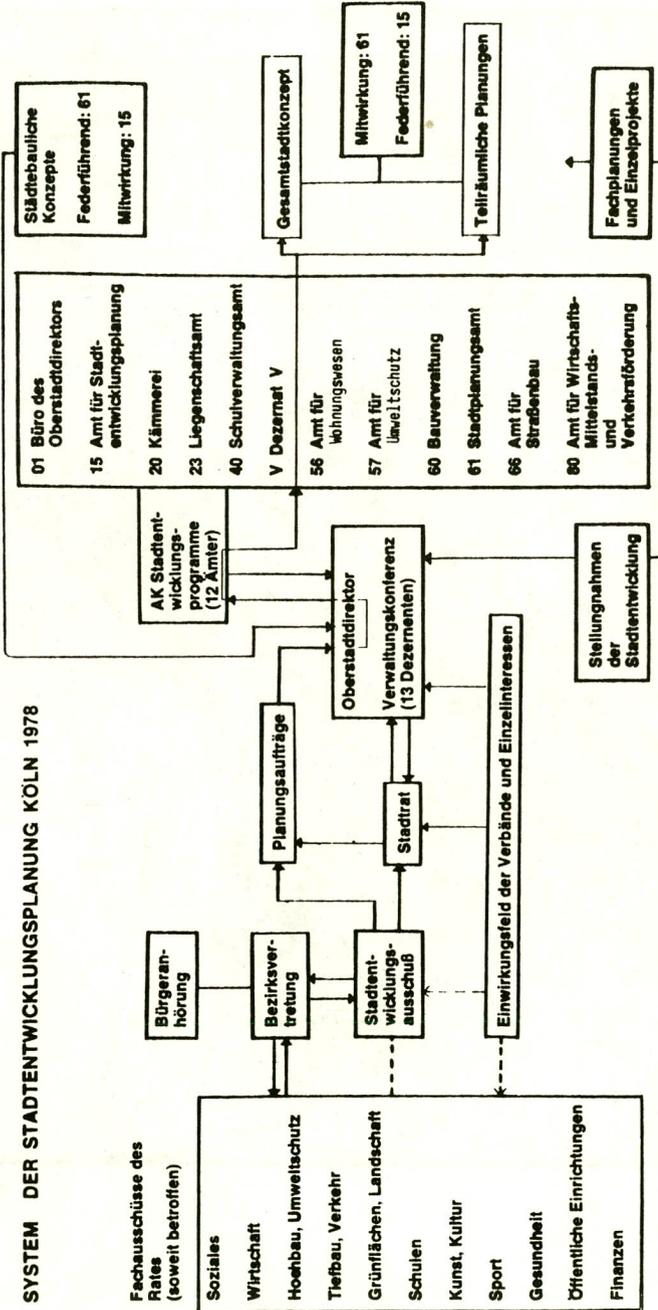
4. Bearbeitungsverfahren

Die Zuständigkeit des Stadtentwicklungsamtes ergibt sich aus der Auffassung des Rates, daß für Teilräume der Stadt Planungskonzepte mit Zeit-, Maßnahmen- und Kostenbezug, also echte Entwicklungsplanungen, zu erstellen sind, und aus der Auffassung der Verwaltung, daß Rahmenplanungen schwerpunktmäßig in den Bereich der Entwicklungsplanung fallen. Allerdings wirkt das Stadtplanungsamt wesentlich an der Erstellung der Rahmenplanungen mit, und zwar insbesondere bei der Beurteilung der städtebaulichen Situation, bei der Erstellung eines Gestaltungskonzeptes und bei der Abschätzung der Auswirkungen der Entwicklungsplanung auf die Bauleitplanung. Unterhalb der Ebene der Rahmenplanungen erstellt das Stadtplanungsamt federführend (unter Mitwirkung des Stadtentwicklungsamtes) städtebauliche Planungskonzepte zur Integration einzelner größerer Bau- oder Planungsvorhaben in die städtebauliche Umgebung. Das folgende Schema zeigt vor allem die wichtigsten an Raumplanungen beteiligten Bereiche der Stadtverwaltung und das Arbeitsverfahren bei der Erstellung von Entwicklungsplanungen (Abb. 1).

Zur Erstellung der Rahmenplanung werden grob zusammengefaßt folgende Arbeitsschritte zurückgelegt:

- a) Information des Stadtentwicklungsausschusses und der beteiligten Ämter der Verwaltung über Aufnahme und Abgrenzung der Planung.
- b) Bestandserhebung der planungsrelevanten Daten, Standorte, Kapazitäten und Planvorhaben der Fachämter im Untersuchungsgebiet unter Verwendung eines Erhebungsschemas.
- c) Erstellung der Situationsanalyse und Formulierung erster alternativer Zielvorstellungen. Hierbei sollen keine Alternativen unterdrückt werden, allerdings nur grundsätzlich machbare Alternativen benannt und ihre Auswirkungen dargestellt werden.
- d) Sachstandsbericht an Stadtentwicklungsausschuß und Bezirksvertretung sowie Durchführung einer ersten Bürgerinformation und somit Abtasten der Planungsvorstellungen bezüglich der Gewichtungen, Prioritäten und Lücken.
- e) Erstellung des Planungskonzeptes und Maßnahmenprogramms innerhalb der Verwaltung und Abstimmung der Einzelaussagen mit den Fachämtern sowie Erstellung eines Verwaltungsentwurfs, soweit möglich mit Planungsalternativen.

SYSTEM DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG KÖLN 1978



Engpässe im Verfahrensablauf: Bürgerbeteiligung und dezentrale politische Beratung; politische Beratung der Ratsparteien; Herstellung der einheitlichen Verwaltungsmeinung und Offenlage der Alternativen; Koordination/Integration der einzelnen Fachbereichsplanungen

Abb. 1

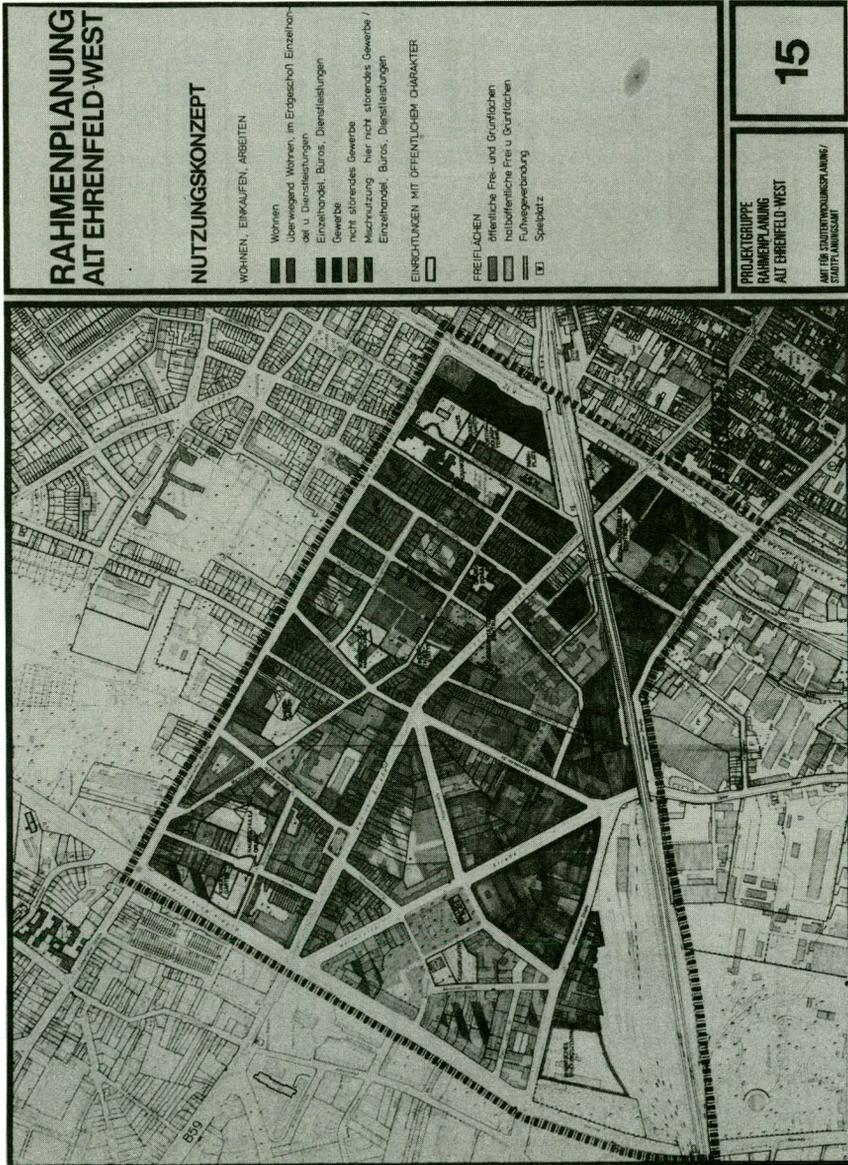


Abb. 2

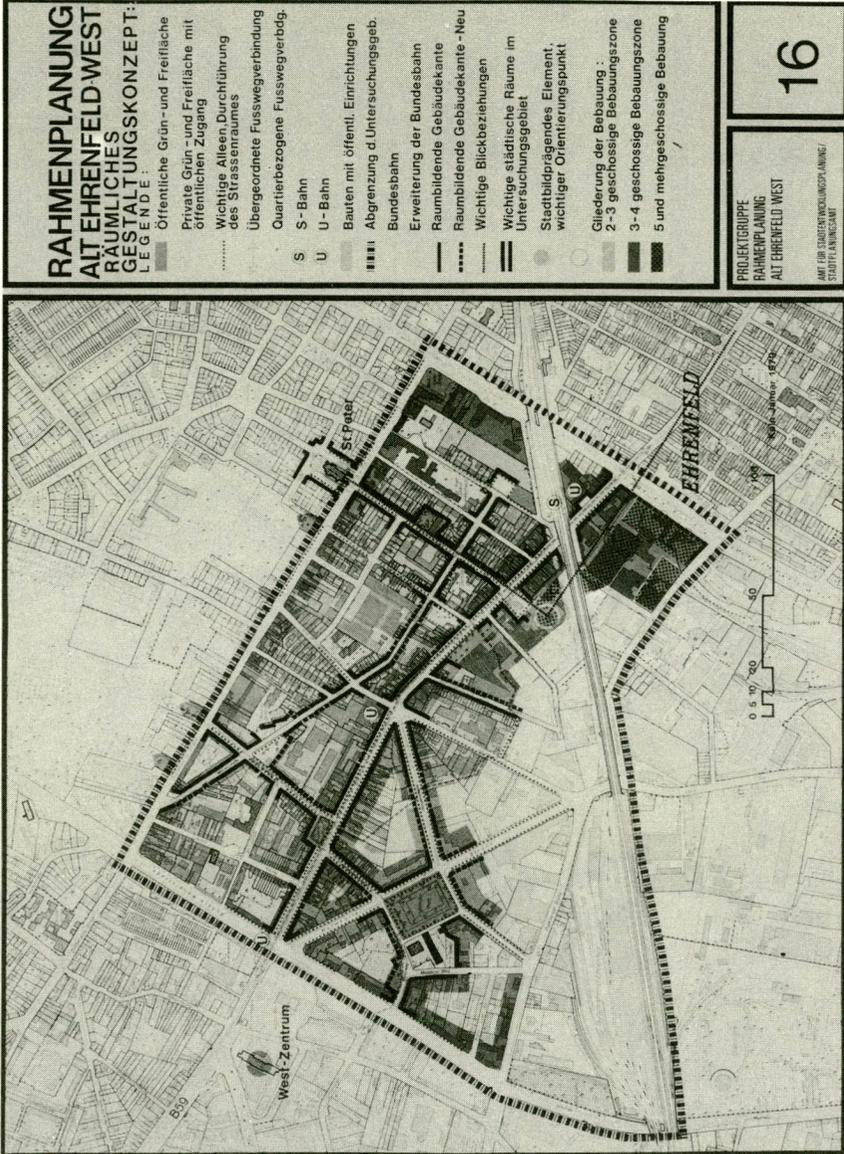


Abb. 3

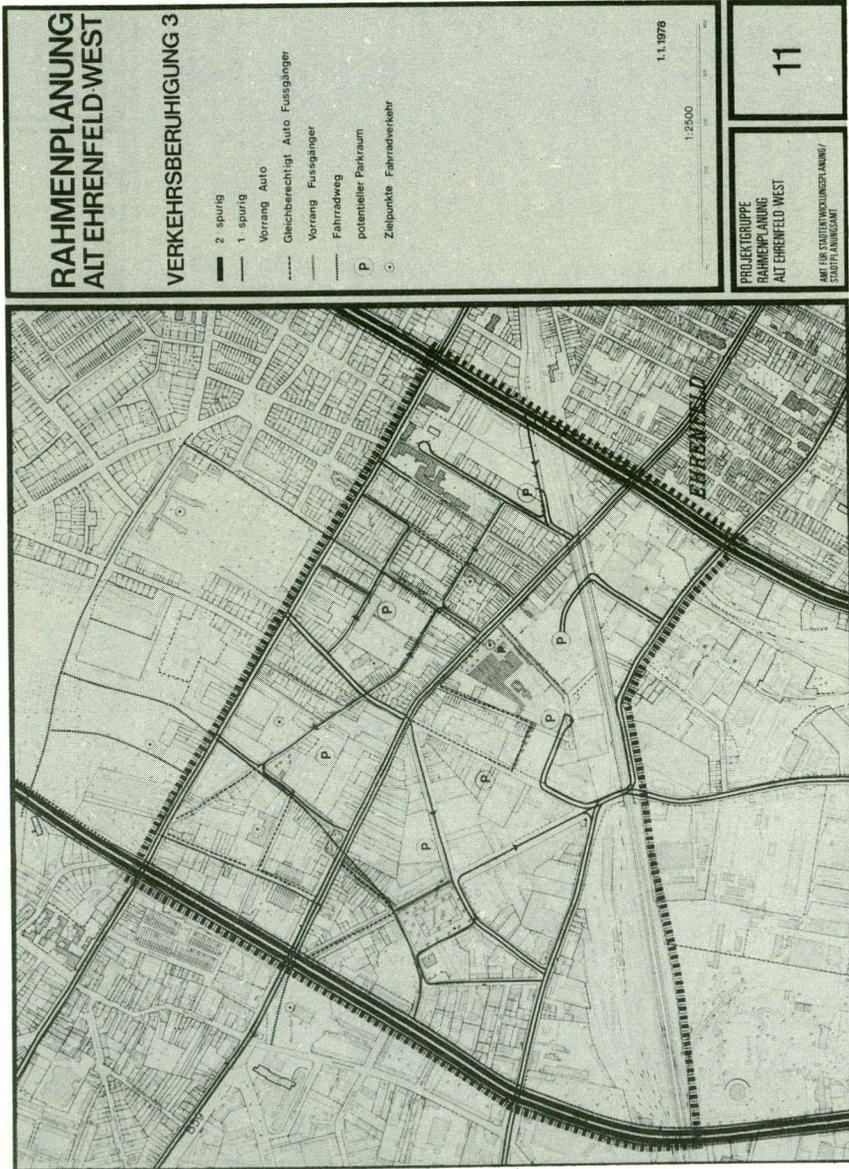


Abb. 4

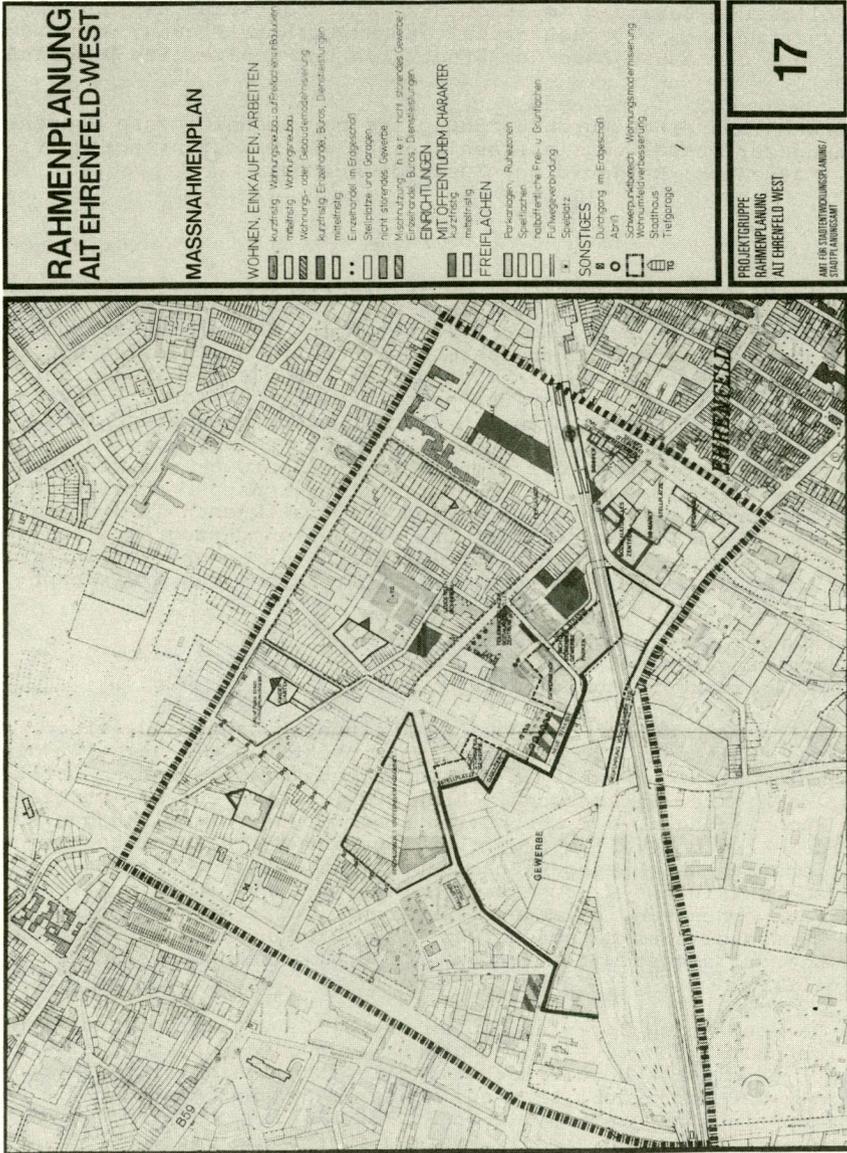


Abb. 5

f) Politische Beratung im Stadtentwicklungsausschuß, in der Bezirksvertretung, zwischengeschaltete Bürgerbeteiligung, wiederum Befassung der Ausschüsse des Stadtrates und schließlich Beschluß im Rat.

g) Erstellung eines Durchführungsplans zur beschlossenen Rahmenplanung zur verwaltungsinternen Klärung der Durchführungsaktivität (Maßnahmen, Reihenfolge, Zuständigkeiten).

II Vorstellung eines Rahmenplanungsbeispielles

Mit der ersten teilräumlichen Entwicklungsplanung wurde von der Verwaltung im Stadtteil Ehrenfeld begonnen. Ehrenfeld ist ein seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts durch Auslagerung von Industriebetrieben aus der Innenstadt und durch zugefügten Arbeiterwohnungsbau gewachsener und hoch verdichteter Vorort, dessen Gewerbe- und Wohnbaustruktur inzwischen stark überaltert ist. Im Untersuchungsbereich wohnen etwa 12.000 Einwohner, wobei die Einwohnerzahl sowohl nach der bisherigen Trendentwicklung wie auch nach den Zielaussagen des Stadtentwicklungskonzepts rückläufig ist. Entsprechend der vorgestellten Systematik enthält die Rahmenplanung ein Planungskonzept und ein Maßnahmenprogramm; Analyse und Problembeschreibung sind lediglich als Anhang zur Information beigefügt. Das Planungskonzept besteht aus den drei Hauptteilen

- Nutzungskonzept (Abb. 2),
- Gestaltungskonzept (Abb. 3) und
- Verkehrskonzept (Abb. 4).

Das Maßnahmenprogramm, das aus dem Planungskonzept abgeleitet wird, enthält dann für die einzelnen investiven wie auch für die nicht investitionswirksamen Maßnahmen und Vorschläge eine Darstellung nach ihrer Zielsetzung, ihren Auswirkungen auf die vorliegenden Fachplanungen, den absehbaren Kosten- und Folgewirkungen sowie der Vereinbarkeit mit der vorliegenden mittelfristigen Investitionsplanung. Dieses Maßnahmenprogramm ist jedoch ergänzungsbedürftig und wird seitens der Verwaltung noch als offenes Programm angesehen, solange die Beratung läuft. Auf der Grundlage des letztendlichen Ratsbeschlusses zum Planungskonzept müßte dann ein hierauf abgestimmtes Maßnahmenprogramm beschlossen werden (Abb. 5).

Die Rahmenplanung Ehrenfeld wurde mit Hilfe von Karten und Stadtteilaufnahmen vorgestellt. Besonders abgehoben wurde auf die Frage der räumlichen Detaillierung, weil parzellenscharfe Aussagen überall dort erforderlich sind, wo der Maßnahmenbezug und die Rückkoppelung zur verbindlichen Bauleitplanung gewünscht sind. Besonders intensiv bearbeitet werden mußten die Bereiche der Planung sozialer Infrastruktur, weil hier Alternativen zur Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der Angebote im Raum stehen, und zur zukünftigen Verkehrsentwicklung, weil kleinräumig eine Verkehrsberuhigungsplanung und somit großräumig eine Entlastung des Stadtteils vom durchfließenden motorisierten Individualverkehr beabsichtigt ist. Außerdem wurde dargestellt, daß bereits während der Bearbeitung der Rahmenplanung in einer größeren Zahl von Fällen in die Durchführungsplanung bzw. in den Maßnahmenvollzug eingestiegen wurde, um Entwicklungschancen für den Stadt-

teil aufzugreifen. Hierbei handelt es sich insbesondere um

- den Kauf eines großen aufgelassenen Fabrikgrundstücks,
- Verhandlungen mit Bauinteressenten zur Nutzung eines anderen, bisher altindustriell genutzten Blocks,
- Abstimmung von Straßenbegrünungsaktionen anlässlich der Neuprofilierung einzelner Straßenzüge, die später verkehrsberuhigt werden sollen,
- Festlegung eines Stadterneuerungsgebietes nach der Zuständigkeit des Amtes für Stadterneuerung,
- Überprüfung und Verschiebung von Haltestelleneingängen und Verbindungswegen an einem Verknüpfungsknoten von S-Bahn und Stadtbahn in der Mitte des Stadtteils,
- Aufgabe einer Schulplanfläche zugunsten einer geringfügigen Erweiterung eines anderen, günstiger gelegenen Schulstandortes,
- Verhinderung des Aufkaufs eines aufgelassenen Fabrikgeländes durch einen störenden Betrieb, der sich in die vorhandenen Hallen einlagern wollte und dort zukünftig die Rahmenplanungsziele gefährden würde, usw..

Die Rahmenplanung ist in ihrer gesamten Fassung, also mit Situationsanalyse, Planungskonzept und Maßnahmenprogramm, als Entwurfsfassung in der Reihe "Stadtentwicklung Köln" als Heft 3 erschienen (Herausgeber: Stadt Köln, Der Oberstadtdirektor, Dezernat für Stadtentwicklung, 1979).

III Beurteilung

Die Notwendigkeit des teilräumlichen Planungsansatzes wird aus der Sicht der Kölner Planung eindeutig bejaht. Allerdings wird diese Notwendigkeit nicht mechanistisch aus der dimensionalen Einordnung der Rahmenplanungen zwischen der Bebauungsplanung einerseits und der Gesamtstadtkonzeption bzw. dem Flächennutzungsplan andererseits abgeleitet, sondern aus der Notwendigkeit, die Verwaltungsaktivitäten zu koordinieren und hinsichtlich eines entwicklungspolitisch abgestimmten Zielkonzepts zu integrieren. Die Notwendigkeit der Erstellung von teilräumlichen Entwicklungsplanungen wird sich in jeder Stadt anders stellen und auch hinsichtlich der Qualität der Bauleitplanungen, der Größenordnung der jeweiligen Stadt und der räumlichen Arbeitsorientierung der einzelnen Fach- und Durchführungsämter unterschiedlich zu beantworten sein.

Das Hauptproblem der Stadtteilplanung liegt nicht in der Erstellung der Planungskonzepte, sondern in deren Umsetzung bzw. Durchführung. Der Integrationsanspruch der Entwicklungsplanung kann sich nicht mit der Aufstellung abgestimmter Planungskonzepte begnügen, sondern muß auf die Verkoppelung der politischen Planung mit den kontinuierlich laufenden Durchführungsaktivitäten der arbeitsteiligen Verwaltungen abzielen.

Die Frage, ob die Stadtteilplanungen als Modeerscheinung aufblühen und wieder vergehen, oder ob sie sich als eine dauerhafte

Arbeitsaufgabe der planenden Verwaltung halten, ist heute noch nicht abschließend zu beantworten, weil widersprüchliche Erfahrungen vorliegen. Aus einigen Städten (z.B. aus München, Frankfurt, Wiesbaden) wird eher Pessimistisches berichtet, während in anderen Städten (Hamburg, Wuppertal, Bonn und auch Köln z.B.) der Ansatz der Stadtteilplanung verstärkt betrieben wird. Sollte die teilräumliche Entwicklungsplanung lediglich eine Modeerscheinung sein, weil eine stärker gesellschaftlich bzw. bürger-schaftlich verankerte Planung wieder zugunsten der Fachtechnokratien und ihrer Durchsetzungsstrategien aufgegeben wird, so würde dies aus der Sicht der Entwicklungsplanung, aber sicher auch aus der Sicht der Bauleitplanung, und auch aus grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Gründen zu bedauern sein.

Entwicklungsplanung bedeutet generell die Stärkung des kommunalpolitischen Handlungs- und Begründungsspielraums gegenüber Landes- und Bundesplanungen sowie gegenüber Fachressortabstimmungen über alle administrativ-politischen Ebenen hinweg. Stadtteilbezogene Entwicklungsplanung verbessert somit den Begründungsspielraum und die Verhandlungspositionen der Städte gegenüber den Richtlinien und Zuschußgebern und trägt damit auch wesentlich zu einer besseren kommunalpolitischen Motivation der betroffenen Bürger, Verwaltungsleute und der Kommunalpolitiker selbst bei. Deshalb ist die Stadtteilplanung nicht nur als zusätzliche Planungsebene, sondern vor allem auch als ein Vermittlungsinstrument zu sehen, das im Sinne des neuen § 2a des Bundesbaugesetzes geeignet ist, verstärkt Abstimmungen zwischen Bürgern, Planern und Politikern in überschaubaren teilräumlichen Zusammenhängen zustande zu bringen und die Glaubwürdigkeit der planenden Verwaltung und der Stadtpolitik, die ja beide zu zielorientiertem und abgestimmtem Handeln für die einzelnen Stadträume aufgerufen sind, gegenüber der Bevölkerung wieder zu erhöhen.

STADTTEILENTWICKLUNGSPLANUNG IN FRANKFURT

Stadtteilentwicklungsplanung Westend II/Nordend I

Ulrich Zimmer

I. Anlaß für die Stadtteilplanung in Frankfurt gab die Entwicklung des Frankfurter Westends. Dieser ehemals ausgesprochen großbürgerliche Stadtteil - in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts errichtet - wurde seit den 50er Jahren wegen seiner günstigen Lage zwischen City, Hauptbahnhof und Messe und weil er eben eine ausgezeichnete Adresse war, in zunehmendem Maße von Betrieben des tertiären Sektors unterwandert.

Diese Entwicklung wurde mit dem Ziel der Wirtschaftsentwicklung und eines breit gefächerten Arbeitsplatz-Angebots von allen städtischen Stellen gefördert. Durch das Gutachten "Struktur und Funktion der Frankfurter City" von Gerhard Stöber (1965) wurde sie quasi wissenschaftlich legitimiert: Das Westend galt als City-Erweiterungsgebiet. Investoren wurden animiert, größere Grundstücksflächen zusammenzukaufen; es wurde eine Befreiungspraxis geübt, die als großzügig zu bezeichnen aus heutiger Sicht schwerfällt (das Westend war - wenn auch nicht überall rechtskräftig - als WA mit 4 Geschossen ausgewiesen; die höchste tatsächlich erreichte GFZ beträgt 13,0).

Was unter so harmlos-neutralen Begriffen wie "Stadtumbau" oder "Anpassung an moderne Bedürfnisse" daherkam, zeitigte in der Hochkonjunkturphase Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre "Begleiterscheinungen", die alsbald das ganze Konzept ins Wanken brachten. Um ihre Bauvorhaben realisieren zu können, kam es für die Investoren darauf an, ihre aufgekauften Objekte von den bisherigen Bewohnern zu räumen und sie in Ruinen zu verwandeln, um die Abriß-Genehmigung zu erhalten. Hierzu war die Überbelegung mit ausländischen Arbeitern das probate, normale Mittel (das sicherte außerdem noch zwischenzeitlich extrem hohe Mieten und vergrätzte auch die Nachbarn). Es gab aber auch Rollkommandos, die in noch bewohnten Häusern Türen, Fenster und Treppen zerschlugen.

Diese Maßnahmen erreichten einen solchen Umfang, daß zeitweise hunderte von Häusern mit Ausländern vollgestopft waren bzw. bereits leerstanden und - teilweise im Umfang ganzer Baublöcke - verrotteten. Gleichzeitig wuchs ein Bürohochhaus nach dem anderen empor. Widerstand gegen diese Entwicklung wurde von zwei sehr artikulationsfähigen Gruppen geleistet: den Studenten und den (verbliebenen) eingessenen Westend-Bewohnern.

Die Aktionen der (hauptsächlich) studentischen Gruppen waren spektakulär: Hausbesetzungen (zeitweise bis zu 25 Häuser), eher spielerisch begonnen - zunehmende Radikalisierung und Verhärtung auf beiden Seiten bis hin zu Hausräumungen, die in stundenlange Straßenschlachten ausliefen und an einem bundesweiten Frankfurt-Bild mitgewirkt haben.

Daß trotz solcher Ereignisse der Widerstand gegen die Zerstörung des Westends nicht lediglich als Aktion von "Extremisten" begriff-

fen und damit als Randgruppenphänomen abgetan werden konnte, lag an der Bewohnerschaft des Westends. Sie gehört überwiegend einer bildungsbürgerlichen Mittelschicht an, die ernsthaft um die Erhaltung ihrer guten, teils sogar privilegierten Wohnmöglichkeit fürchten mußte. Sie organisierte sich in der "Aktionsgemeinschaft Westend" (AGW), die unermüdlich auf die Stadtteilprobleme aufmerksam machte und in der Anfangsphase auch vor Demonstrationen nicht zurückscheute.

Es gelang ihr, deutlich zu machen, daß hier nicht etwa nur soziale Randgruppen betroffen waren, deren Interessen man notfalls übergehen konnte, sondern eben "Bürger", deren Votum letztlich auch wahlentscheidend sein kann, zumal dann, wenn sie durchaus auch Opinion-Leader-Funktion haben.

1972 waren die Zustände im Westend soweit als Skandal ins öffentliche Bewußtsein gerückt, daß die Stadtverordnetenversammlung von der Verwaltung ernsthafte Maßnahmen zur Abhilfe forderte. Nach zwei voraufgegangenen erfolglosen Versuchen, die Entwicklung mit Mitteln der Stadtplanung in den Griff zu bekommen, erging 1975 der Beschluß zur Aufstellung eines Bebauungsplanes. Der politische Auftrag hierbei war klar (und u.a. in einer 1974 von den Stadtverordneten selbst gefertigten Skizze niedergelegt): Erhaltung aller Wohnbereiche bis hin zu einzelnen Häusern, keine neuen Bürogebäude mehr.

Die Schwierigkeit bestand darin, daß aus der Vergangenheit in zahllosen Fällen Zusagen der Verwaltung auf Umnutzung und Neubau von Bürogebäuden existierten (die sog. Kellerleichen, die zusammen die "Spargelliste" bildeten). Es galt in jedem einzelnen Fall - und dies waren Hunderte - abzuwägen, welchen Grad an Verbindlichkeit diese Zusagen hatten, und zwar sowohl bezüglich der Art der Nutzung (Büro oder Wohnen) als auch des Maßes der Nutzung, also der Geschözzahl. Skeptiker in der Verwaltung rechneten mit Schadenersatzforderungen in Größenordnungen von hunderten von Millionen. In der gegebenen politischen Situation konnten sich jedoch diejenigen durchsetzen, die für das Eingehen relativ hoher Risiken durch restriktive Auslegung plädierten.

Diese Denkrichtung hat vorerst recht behalten: Angesichts der Konjunkturflaute in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, in deren Folge zeitweise bis zu einer halben Million qm Büroraum in Frankfurt leerstanden, angesichts riesiger Bauruinen im Westend sowie einer Reihe von Zusammenbrüchen von Spekulanten-Firmen verzichteten fast alle Bauherren, bzw. die sie finanzierenden Banken, wenigstens bis jetzt auf das Einklagen der Zusagen, wofern diese nicht eindeutig als rechtsverbindlich anzusehen waren. Die Stadt hat in einem Fall ein Gebäude "losgekauft": Es enthält ein Symbol für das alte Westend, das Café Laumer; die Erhaltung dieser Institution war den Stadtverordneten 7 Mio DM wert. Im übrigen bestehen noch heute an einzelnen Stellen Baurechte für z.T. durchaus spektakuläre Hochhaus-Projekte.

Der Bebauungsplan spiegelt deutlich seine Entstehungsgeschichte wider: Es gibt keine zusammenhängenden Bürogebiete, die man als im üblichen Sinne "städtebaulich sinnvoll" bezeichnen würde, indem sie formalen Leitbildern folgen würden oder sich z.B. an vorhandene oder geplante Hauptverkehrsstraßen anlehnen. Vielmehr sind die Nutzungen häufig sehr kleinteilig ausgewiesen und stehen hart aufeinander.

Eine formalisierte Beteiligung der Öffentlichkeit über die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsformen hinaus gab es bei diesem Prozeß nicht. Die Öffentlichkeit war aber in einem Maße informiert und artikulationsfähig, wie man es mindestens in Frankfurt nicht noch einmal findet. So verfügten sowohl der studentische Häuserrat als auch die AGW über detaillierte Informationen über die Eigentumsverhältnisse und Bauabsichten. Auf diese Weise standen praktisch jedes einzelne Haus, jeder Baum unter öffentlicher Bewachung. Es war klar, daß jedes "unnötige Opfer" sofort schärfsten Protest auslösen würde.

Wir haben es beim Frankfurter Westend also mit einer Stadtteilplanung zu tun, die angesichts höchst brisanter politischer Umstände fast unmittelbar in die verbindlichste Form der Bauleitplanung, nämlich einen Bebauungsplan für den gesamten Stadtteil, übergeführt wurde. Er umfaßt ca. 145 ha, 27 000 Einwohner. Er erlangte am 9.5.1978 Rechtskraft. Normenkontrollverfahren stehen noch aus.

Die Stadtteilplanung Westend beschränkt sich auch im wesentlichen auf diesen B-Plan. Weitere Maßnahmen, die normalerweise bei der Stadtteilplanung eine erhebliche Rolle spielen, haben hier keine herausragende Bedeutung: Aufgrund der Struktur der Bewohnerschaft ist für Einrichtungen wie Sozialstation o.ä. kaum Bedarf; der Wohnungsstandard ist gut bis hervorragend; der Stadtteil hat noch immer derartige formale Qualitäten, daß Maßnahmen zur Stadtgestaltung kaum erforderlich werden. Worüber die Auseinandersetzung unverändert weitergeht, ist die Verkehrsplanung. Es ist bisher keine Einigung über einen Verkehrsführungsplan zustande gekommen, der als adäquate begleitende Maßnahme zur Verbesserung der Wohnqualität anzusehen wäre. (Zudem steht U-Bahn-Bau an, mit Umleitungen, Baumfällen usw.)

II. Das Westend stellt in der Frankfurter Stadtteil-Planung einen Sonderfall dar. Ich habe es deswegen eingehend dargestellt, weil es den Auslöser der Frankfurter Stadtteilplanung insgesamt bildete.

Ende der 60er Jahre hatten sich die Westend-Symptome: - Grundstücks-Spekulation, leerstehende und mit ausländischen Arbeitern überbelegte Häuser, kein erkennbarer Reinvestitions-Wille der Alt-Hausbesitzer - auf sämtliche an die Innenstadt angrenzenden Stadtteile und teilweise darüber hinaus ausgedehnt. Sie erreichten dort nicht die Intensität wie im Westend, riefen aber bereits massive Proteste hervor von Bürgern, die die Verslumung dieser überwiegenden Wohngebiete befürchten - zu Recht übrigens.

Insofern war von Anfang an das Oberziel der Frankfurter Stadtteil-Planung die Eindämmung der Grundstücks-Spekulation und die Erhaltung der Wohngebiete. Verkehrsberuhigung, Verbesserung der sozialen Infrastruktur und Modernisierung der Wohnsubstanz erwiesen sich im Verlauf der Planungsarbeit als die wichtigsten Teilziele, die neben einer restriktiven Baugenehmigungspraxis der Erreichung des Oberzieles dienen sollen.

Die Stadtteil-Entwicklungspläne - so die Frankfurter Bezeichnung - wurden also als ein Instrument für bebaute Bereiche entwickelt und zunächst auf die innenstadtnahen Gebiete angewandt, die in Frankfurt fast durchweg aus der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts stammen, ganz gut über den letzten Krieg gekommen sind und überwiegend recht gute städtebauliche Qualitäten aufweisen: Bauformen wie den Berliner Hinterhof findet man sehr selten.

Ab 1971 wurden für folgende Stadtteile Stadtteil-Entwicklungspläne in Angriff genommen:

- Nordend
- Bornheim/Ostend
- Sachsenhausen
- Bahnhofsviertel (mit Sanierung)
- Gutleutviertel
- Gallus
- Bockenheim (mit Sanierung)
- Niederrad
- Ferner die Innenstadt, die aber einen Sonderfall darstellt.

Ab 1975 wurde das Instrument Stadtteil-Entwicklungsplan auch auf Außenbereiche übertragen, und zwar auf Stadtteile, in denen Neubebauung anstand und gleichzeitig vorhandene Ortskerne erneuert werden sollten. Es sind dies die Stadtteile:

- Bonames/Nieder-Eschbach
- Oberrad.

Darüber hinaus sind aus der Bevölkerung über die Ortsbeiräte für zahlreiche weitere Stadtteile Stadtteil-Entwicklungspläne gefordert, die aber von der Verwaltung mit geringerer Dringlichkeit eingestuft werden mußten.

Die Pläne basieren übrigens nur selten auf einem formellen Stadtverordneten-Beschluß, sondern sind häufig Initiativen der Verwaltung, was aber bisher in allen Fällen von der Stadtverordneten-Versammlung akzeptiert wurde.

Sie umfassen Flächen von 200 bis 450 ha mit 25.000 bis 70.000 Einwohnern.

Im Stadtplanungsamt wurde 1972 für diese Aufgabe in der Entwurfsabteilung ein eigenes Sachgebiet eingerichtet. Die große Zahl der Stadtteil-Entwicklungspläne führte aber bald dazu, daß in allen Entwurfsgruppen Stadtteil-Entwicklungspläne bearbeitet wurden. Die jeweiligen STEP-Bearbeiter erledigen auch in der Regel alle Detail-Aufgaben, wie Fußgängerzonen usw., so daß eine Art Allzuständigkeit in Entwurfsfragen für "ihren" Stadtteil gegeben ist.

Das Verfahren der Planaufstellung hat im Laufe der Zeit und aufgrund örtlicher Gegebenheiten einige Variationen und Veränderungen durchgemacht. Ich erläutere im folgenden das Standard-Verfahren, wie es sich seit etwa 1974/75 herausgebildet hat.

1. Bestandsaufnahme

- bauliche Daten: Art und Maß der Nutzung, Bauzustand, Baualter, Grün, Stellplätze - gebäudeweise durch Ortsbegehung
- Daten zur Sozialstruktur aus den verfügbaren Statistiken - teils blockweise, teils stadtbezirksweise
- Planungsrecht.

Die Bestandsaufnahme wird kartiert - ca. 8-10 Karten. In Sonderfällen wurden auch Betriebsbefragungen durchgeführt.

2. Vorentwurf zum Stadtteil-Entwicklungsplan

Enthält die Entwicklungsziele ("Zielsystem") und planerische Aussagen zu Art (und Maß) der Nutzung, sozialer Infrastruktur (soweit bekannt) und Freiflächen.

Ferner umfaßt er den Verkehrsführungsplan, der vom Verkehrsplanungsamt bearbeitet wird.

3. Ämterabstimmung

Der Vorentwurf wird den zuständigen Ämtern und Dezernaten zur Stellungnahme zugeleitet mit der Bitte, evtl. eigene Fachplanungen einzubringen. Dies erfolgt, um Zielkonflikte auszuräumen. Hierbei besteht die grundsätzliche Schwierigkeit, daß die anderen Dezernate Übergriffe der Stadtplanung in ihre Zuständigkeiten befürchten. Die Stadtplanung bemüht sich deswegen, lediglich raumrelevante Planungen einzubeziehen; verkürzt ausgedrückt abzufragen, was an Grundstücks- und sonstigen Flächenbedarf auftritt. In die Bedarfsplanung sozialer Infrastruktur z.B. mischen wir uns nicht ein, obwohl hiervon zweifellos erhebliche städterneuernde Impulse ausgehen können.

Solche Daten sind selbstverständlich nicht in allen Dezernaten jederzeit abrufbereit; man erhält dann entweder nichts oder wird vertröstet auf den XY-Entwicklungsplan. Wird konkreter Bedarf angemeldet, so sind gewöhnlich keine Grundstücke verfügbar. Entsprechend vage bleiben zwangsläufig die Planaussagen.

Zielkonflikte mit der Wirtschaftsförderung sind bisher nur in wenigen Einzelfällen aufgetreten. Für den tertiären Bereich nimmt dies angesichts der in den letzten Jahren gebauten Büroraum-Überkapazitäten nicht wunder. Für Gewerbe des sekundären Sektors werden die Neuansiedlungs- und Erweiterungsmöglichkeiten in bebauten Bereichen in Frankfurt allgemein als irrelevant eingeschätzt. Und das vorhandene Kleingewerbe hat noch niemand aus den Hinterhöfen ernsthaft zu vertreiben versucht.

Offene Zielkonflikte gibt es von Beginn an mit der Verkehrsplanung (und mit allen mit Verkehrslenkung und Straßenbau befaßten Behörden). Der Stadtteil-Verkehrsplan hat sich in mehrfacher Hinsicht als ein Schlüsselpfad für die Verbesserung des Wohnumfeldes erwiesen: Er bestimmt durch die Maschenweite des übergeordneten Netzes und der Gebietserschließungsstraßen Art und Umfang von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, den erreichbaren Grad der Wohnruhe im Stadtteil, die Größe der Quartiere, die von Kindern gefahrlos benutzt werden können, Art und Umfang zusätzlicher Freiflächen im öffentlichen Straßenraum. - Der hieraus resultierende Zielkonflikt liegt auf der Hand. Es lassen sich hieran auch sofort grundsätzliche Überlegungen zum Konflikt Stadtteil-Interessen versus berechnete oder vermeintliche Gesamtstadt-Interessen anknüpfen. - Die Stellungnahmen der Ämter werden in den Vorentwurf eingearbeitet; in Streitfällen werden Kompromisse gesucht.

Der Entwurf zum Stadtteilentwicklungsplan geht nach nochmaligem Ämterversand und Schlußanhörung an die Stadtverordneten-Versammlung zur Kenntnisnahme; sie beauftragt den Magistrat, den Plan öffentlich zu diskutieren, 6 Monate lang.

4. Öffentlichkeitsarbeit

Hierzu wird eine Broschüre vorbereitet. Sie enthält:

- die wichtigsten Teile der Bestandsaufnahme in Text und Karten
- Entwicklungsziele

- einen vorläufigen Maßnahmen-Katalog, jeweils in Text und Karten.

Ziele und Maßnahmen sind meist auf zwei bis drei Zeithorizonte (1985 - 2000 - später) bezogen. Umfang 40 - 80 Seiten, Auflage mehrere Tausend (meist schnell vergriffen).

Durch Faltposter, die über die Anzeigenblätter im gesamten Stadtteil verteilt werden, wird zu einer öffentlichen Anhörung eingeladen. Veranstalter war in der Vergangenheit der Magistrat, später die zuständigen Ortsbeiräte. Zu diesen Veranstaltungen kommen ca. 300 - 700 Bürger, denen der Plan vorgestellt wird, mit anschließender Diskussion.

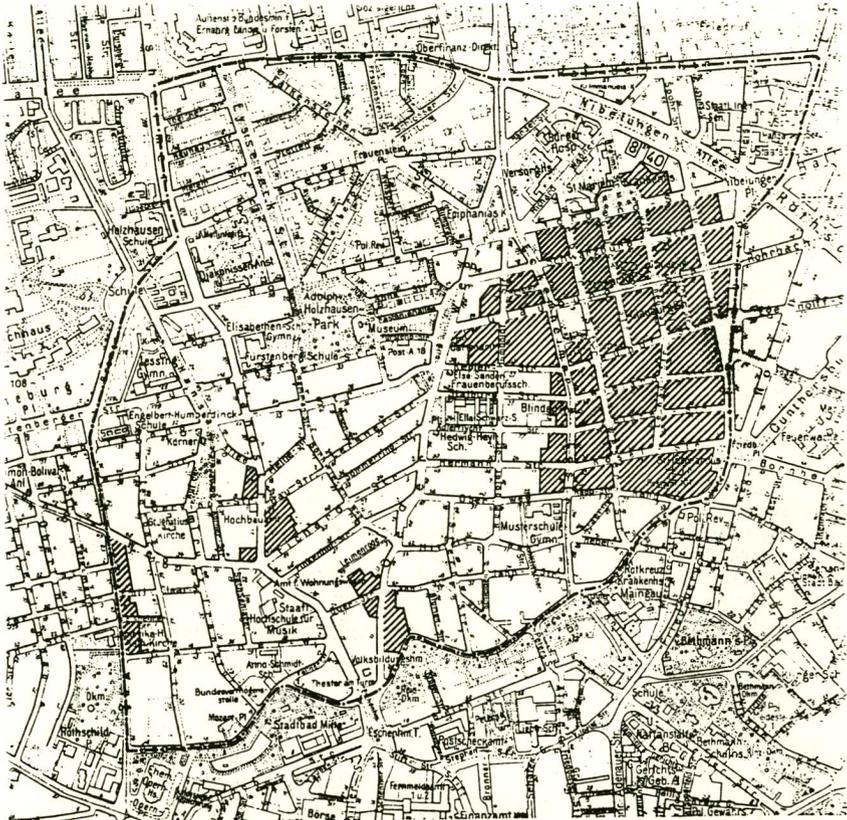
Zur Vertiefung bietet die Volkshochschule (kostenlose) Kurse im Stadtteil an. Kursleiter ist in letzter Zeit immer ein unabhängiger Planer oder auch Laie; der Planverfasser steht als Informant zur Verfügung. Die Kurse erstrecken sich über bis zu 12 Abende; manche mußten noch verlängert werden. Gerade hier zeigen sich sehr deutliche Unterschiede: Während die Teilnehmerzahl gewöhnlich bei 15 - 25 liegt, erreichen Kurse in Stadtteilen mit gewachsener Struktur bis zu 80 Teilnehmer. Auch die Kursergebnisse (die veröffentlicht werden), zeigen starke Unterschiede: Sie reichen von dünnen Papieren mit wenigen Einzelforderungen bis zu umfangreichen Broschüren, in denen sich die Teilnehmer detailliert und kenntnisreich äußern und ihre Forderungen anmelden. In der Öffentlichkeit haben die meisten Stadtteil-Entwicklungspläne überwiegend Zustimmung gefunden. Dies ist kein Wunder, wurde doch für die innenstadtnahen, bebauten Gebiete eine umfassende Verbesserung der Wohnsituation in Aussicht gestellt. Stärkster Kritikpunkt war ausnahmslos die Verkehrsplanung. Es besteht in gewissem Umfang die Gefahr, daß das gesamte Instrument dadurch desavouiert wird, daß es nicht gelingt, adäquate Verkehrslösungen anzubieten und ihre Realisierung in absehbarer Zeit glaubhaft in Aussicht zu stellen.

Grundsätzliche Kritik kam erst bei Stadtteilentwicklungsplänen auf, die auch neue Baugebiete umfassen. Dies ging im Fall Oberrad so weit, daß der STEP faktisch zurückgezogen werden mußte. Weitere Stellungnahmen werden von Bürgerinitiativen und Parteilagergruppierungen erarbeitet, sofern sie nicht bereits in die VHS-Stellungnahme integriert sind. Auch die IHK sowie u.U. Architektenverbände nehmen Stellung. Eine abschließende Stellungnahme kommt auch vom zuständigen Ortsbeirat als dem gewählten Stadtteil-Parlament.

5. Stadtteilentwicklungsplan 2. Stufe (Maßnahmenplan)

Bis zur Phase der Öffentlichkeitsarbeit sind fast alle oben genannten STEP's durchgezogen. Hieran soll sich eine Überarbeitung aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen anschließen mit dem Ziel, ein Bündel konkreter Maßnahmenvorschläge zu erarbeiten. Dieses wäre von der Stadtverordnetenversammlung im Grundsatz zu beschließen mit der Maßgabe, daß der Plan Entwicklungsplanung im Sinne des § 1 (5) BBauG sei, daß der Magistrat beauftragt wird, die Maßnahmen Zug um Zug zu verwirklichen, daß der Grundsatzbeschuß den Magistrat nicht der Verpflichtung enthebt, die Maßnahmen vor ihrer Realisierung jeweils gesondert dem Parlament zur Beschlußfassung vorzulegen.

Diese Stufe, die übrigens das gleiche Verfahren der Ämterabstimmung wie bei Stufe 1 nochmals voraussetzt, ist bisher nur in



FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

- 
 ALS MISCHGEBIETE (M) AUSGEWIESENE
 FLÄCHEN, DIE IN WOHNGEBIETE (WUM-
 ZUWIDMEN SIND

- 
 GRENZE DES UNTERSUCHUNGSGEBIETES

**STADTEIL-
ENTWICKLUNGSPLAN
WESTEND II-NORDEND I**

**PLAN NR. 1.1
M. 1:10 000**

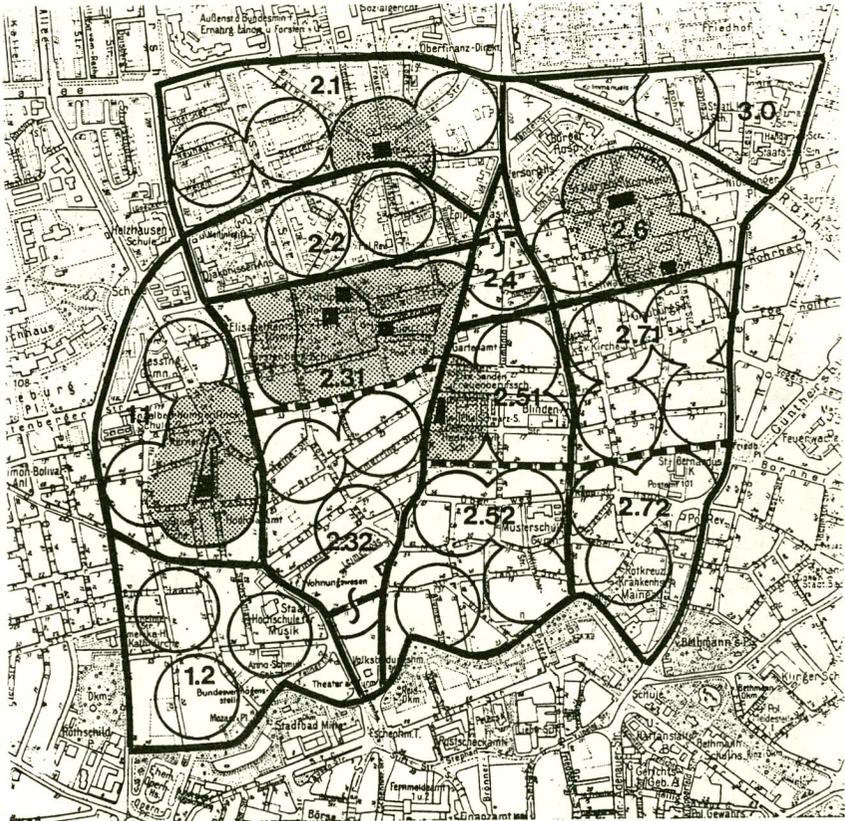
**STADTPLANUNGSAMT
FRANKFURT A. M.
AUGUST 1977**

Abb. 1

STADTTEIL-ENTWICKLUNGSPLAN WESTEND II/NORDEND I

- Maßnahmen -

- | | | | |
|-------|---|-------|---|
| 0. | Quartierseinteilung | 5.0 | Spielplätze, Sport, Öffentliches Grün |
| 1.0 | Wohnen | 5.1 | Spielplätze |
| 1.1 | Rechtliche Sicherung der Wohngebiete | 5.1.1 | Möglichkeiten zur Deckung des Spielplatz-Bedarfs |
| 1.1.1 | Flächennutzungsplan | 5.1.2 | Konflikte durch Spielplätze im Wohngebiet - Möglichkeiten, diese zu vermeiden |
| 1.1.2 | Bebauungspläne | 5.1.3 | Spielplätze für die 3-6jährigen |
| 1.2 | Stadterneuerung - Modernisierung | 5.1.4 | Spielplätze für die 7-12jährigen |
| 1.2.1 | Modernisierungsschwerpunkt | 5.2 | Sport |
| 1.3 | Erforderliche Realisierungsschritte Wohnen | 5.3 | Öffentliches Grün |
| 2.0 | Arbeiten | 5.4 | Erforderliche Realisierungsschritte - Spielplätze |
| 3.0 | Bildung und Kultur | 6.0 | Verkehr |
| 3.1 | Kindertagesstätten | 6.1 | Öffentlicher Nahverkehr |
| 3.2 | Schulen | 6.1.1 | U-Bahn, Straßenbahn |
| 3.2.1 | Baumaßnahmen | 6.1.2 | Buslinien |
| 3.2.2 | Pausenhöfe als Spielplätze | 6.2 | Individualverkehr |
| 3.2.3 | Schulwegsicherung | 6.3 | Ruhender Verkehr |
| 3.3 | Erwachsenenbildung | 6.4 | Fußwege-Netz |
| 3.4 | Bürgerhaus | 6.5 | Sonderuntersuchung gemischt genutzte verkehrsberuhigte Wohnstraßen |
| 3.5 | Erforderliche Realisierungsschritte Bildung und Kultur | 6.6 | Erforderliche Realisierungsschritte Verkehr |
| 4.0 | Jugend und Soziales | 6.6.1 | Individualverkehr |
| 4.1 | Bedarf an Einrichtungen für Kinder und Jugendliche | 6.6.2 | Ruhender Verkehr |
| 4.1.1 | Kinderhaus | 6.6.3 | Fußwege-Netz |
| 4.1.2 | Jugendhaus | 7.0 | Stadtgestaltung - Programm öffentlicher Raum einschl. erforderliche Realisierungsschritte |
| 4.2 | Bedarf an Einrichtungen für ältere Bürger | | |
| 4.2.1 | Altenwohnungen | | |
| 4.2.2 | Altenclubs | | |
| 4.2.3 | Alten- und Pflegeheimrichtungen | | |
| 4.3 | Sozialstation | | |
| 4.4 | Standortvorschläge für 4.1 bis 4.3 | | |
| 4.5 | Erforderliche Realisierungsschritte Jugend und Soziales | | |



**SPIELPLÄTZE FÜR DIE 3-6-JÄHRIGEN
BESTAND UND FEHLBEDARF**

EINTEILUNG DER QUARTIERE:

- HAUPT- UND GEBIETERSCHLIESSUNGSSTRASSE
- - - GRÖßERE WOHNSTRASSE

SPIELPLÄTZE:

-  VORHANDEN MIT 100 M EINZUGSBEREICH
-  FEHLBEDARF

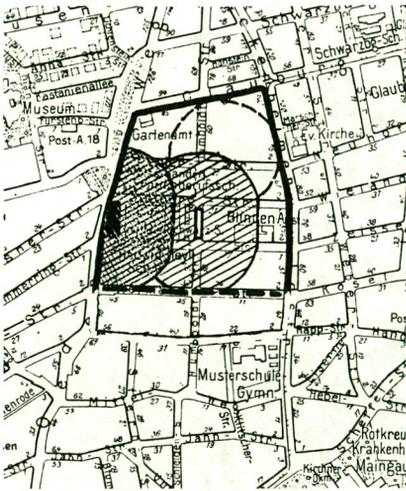
STADTTTEIL- ENTWICKLUNGSPLAN WESTEND II-NORDEND I

PLAN NR. 5.1
M. 1:10 000

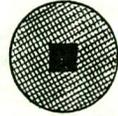
STADTPLANUNGSAMT
FRANKFURT A. M.
AUGUST 1977

Abb. 3

Stadtteil-Entwicklungsplan Westend II / Nordend I
 Spielplätze für die 3 - 6-jährigen

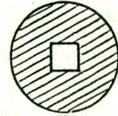


Kleinquartier Nr. 251 "Adlerflycht-
 straße"

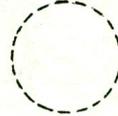


vorhandener
 Spielplatz

mit 100 m-
 Einzugsbe-
 reich



geplanter
 Spielplatz



Bereich, in dem trotz
 Bedarf kein Spielplatz
 nachgewiesen werden kann

vorh.: Adlerflychtplatz,
 gerechnet 200 qm

Einwohner	Kinder von 3 - 6 Jahren		
VZ 70	VZ 70	WUK 75	Abnahme
3.098	..120	..8827%

Bedarfsermittlung:

	Gesamtbedarf	Vorhanden	Fehlbedarf
Standorte nach 100 m-Einzugsber.	3	1	- 2
qm nach Zahl der Kinder (7 qm/Kind)	616 qm	200 qm	400 qm

Maßnahmen zur Bedarfsdeckung:

1. Frauenberufsschule östliche Grünfläche erweitern
 (Straßenspielplatz) 300 qm
2. Adlerflychtplatz Ausstattung verbessern

1 Standort = 200 qm fehlt;
 Deckungsmöglichkeit kann nicht nachgewiesen werden

Abb. 5

Stadtteil-Entwicklungsplan Westend II/Nordend I
Spielplätze für die 3 - 6jährigen

M a ß n a h m e n - K a t a l o g

(Die mit !bezeichneten Maßnahmen haben besondere Priorität)

Kleinquartier	Maßnahme	!
	a) Ausbau und Erweiterung vorhandener Grünflächen	
1.1 "Körnerwiese"	Körnerwiese Ausstattung verbessern	
2.1 "Falkensteinerstraße"	Neuanlage auf Mittelstreifen Eysseneckstraße	
2.31 "Holzhauspark"	Holzhauspark erweitern und ausbauen	
2.51 "Adlerflychtstraße"	Adlerflychtplatz Ausstattung verbessern	!
2.6 "Nordendstraße"	Nordendplatz Ausstattung verbessern, Glauburgplatz Gestaltung verbessern	
2.71 "Wielandstraße"	Städt. Grundstück Weberstr.38 einrichten	
	b) Freigabe und Ausgestaltung von Schulhöfen	
1.1 "Körnerwiese"	Schulhof Humperdinck-Schule einrichten	
2.71 "Wielandstraße"	Schulhof Glauburgschule einrichten	!
	c) Straßenspielplätze	
1.1 "Körnerwiese"	Hansaallee zwischen Fürstenberger- und Bremer Straße	
1.2 "Gärtnerweg"	Fellnerstraße	
2.51 "Adlerflychtstraße"	Humboldtstraße zw. Stalburg- und Adlerflychtstraße	!
2.52 "Mittelweg"	Klitscherstraße Plätzchen Sternstraße Plätzchen Humboldt-/Schleidenstraße	!
2.72 "Scheffelstraße"	Plätzchen Weberstr./Scheffelstr. Kreuzungsbereich Scheffelstr./Eiserne Hand, Kreuzung Weberstr./Eiserne Hand	!
3.0 "Rat-Beil-Str."	Rat-Beil-Straße zw. Richard-Wagner- und Kreuzer-Str. (nach Tunnelbau	
	d) Privatgrundstücke	
2.32 "Bornwiesenweg"	Bornwiesenweg/Ecke Finkenhofstr.	!
2.71 "Wielandstraße"	Zeißelstr. 35 und 50 (unter Einbeziehung der dazwischenliegenden Straßenfläche)	!

einem einzigen Fall erreicht, nämlich beim STEP Gallus. Der ist aber aus verschiedenen Gründen zu einem ausgesprochenen Dünnbrett geraten: Er erfaßt nur Maßnahmen, die ohnehin geplant waren. Als Beispiel für eine aktive Stadterneuerungsplanung ist er wenig tauglich. Seine Überarbeitung ist auch bereits angekündigt.

Wie ein Stadtteil-Entwicklungsplan der Stufe 2 aussehen sollte, kann ich deshalb nur am Beispiel "Westend II/Nordend I" erläutern. Dieser Plan ist von der Verwaltung fertiggestellt, hat aber den Magistrat noch nicht passiert; in Teilen wurde er vorab bereits vor dem zuständigen Ortsbeirat vorgestellt. (Abb. 1-5)

Seine konkretesten Teile sind:

- die beabsichtigten Änderungen des Flächennutzungsplanes
- Bedarfsermittlungen und Standortvorgaben für soziale Einrichtungen, wie Bürgerhaus, Kinder- und Jugendhaus, Altenwohnungen
- eine detaillierte Ermittlung des Bedarfs an Kinderspielplätzen für die Altersgruppen der 3 - 6jährigen und der 7 - 12jährigen mit Standortvorgaben und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung
- Stadtteil-Verkehrsplan einschl. Fußwege-Netz
- ein umfangreiches Programm zur Gestaltung des öffentlichen Raumes.

Die Maßnahmen sind jeweils erläutert und begründet, in Listen erfaßt und wo erforderlich in Karten dargestellt. (Als Beispiel sind in Abb. 6-11 die Pläne für Sachsenhausen wiedergegeben.)

III. Ich versuche zum Abschluß, eine Bilanz der bisherigen Frankfurter Stadtteil-Planung zu ziehen.

Positive Aspekte:

- Die Vorschläge zur Art der Nutzung gingen voll in den neuen Entwurf zum Flächennutzungsplan ein; die M-Gebiete wurden erheblich reduziert.
- Die Bestandsaufnahme erleichtert die Beurteilung von Bauvorhaben nach § 34 BBauG; übermäßige Ausnutzung von Grundstücken wurde seither nicht mehr zugelassen.
- Die Bestandsaufnahme war Voraussetzung für die Festlegung von Modernisierungsschwerpunkten.
- Die Verkehrsplanung konnte in Richtung auf ein stadtteilverträgliches Maß zurückgeschraubt werden. Dies betrifft auch Teilplanungen des GVP.
- Einzelne Maßnahmen zur Stadtgestaltung aus den STEP'en befinden sich kurz vor der Realisierung.

Negative Aspekte:

- Das schwerste Handicap der STEP's ist ihre mangelnde Verbindlichkeit. Dies hängt natürlich auch damit zusammen, daß bisher fast in keinem Fall ein verbindlicher Stadtverordneten-Beschluß vorliegt, auf den man sich berufen könnte. So werden z.B. Rauhüberzugsprogramme weitergeführt, ohne Rücksicht darauf, ob die betreffenden Straßen laut STEP überhaupt noch eine Verkehrsbedeutung haben oder ob dort langfristig z.B. Baumbepflanzungen vorgesehen sind.

- Es konnte bisher keine kontinuierliche Anbindung an die Investitionsplanung erreicht werden. Dies hängt natürlich auch mit der mangelnden Verbindlichkeit zusammen und führt z.B. dazu, daß eine gezielte Grundstücksbeschaffung, die zur Durchsetzung bestimmter Ziele unbedingt erforderlich wäre, nicht stattfindet.
- Es wurden - bis auf die Ausnahme Westend - keine B-Pläne in Angriff genommen, um die Verbindlichkeit der Planung zu sichern (hier sind allerdings die Meinungen geteilt: Der § 34 wird von einigen als zweckmäßiger angesehen).
- Es ist nicht gelungen, den STEP'en Verkehrskonzepte zur Seite zu stellen, die dem Ziel Verbesserung des Wohnumfeldes ausreichend gerecht würden. Auch der GVP steht mit neuen Autobahnprojekten teilweise im Widerspruch zu dieser Zielsetzung. (Es fragt sich allerdings, ob diese Widersprüche auf der Ebene von Stadtteil-Plänen überhaupt lösbar sind. Erforderlich wären wohl alternative Konzepte für die Gesamtstadt.) Auch Detail-Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung à la NRW oder Delft sind bisher nicht geplant worden.

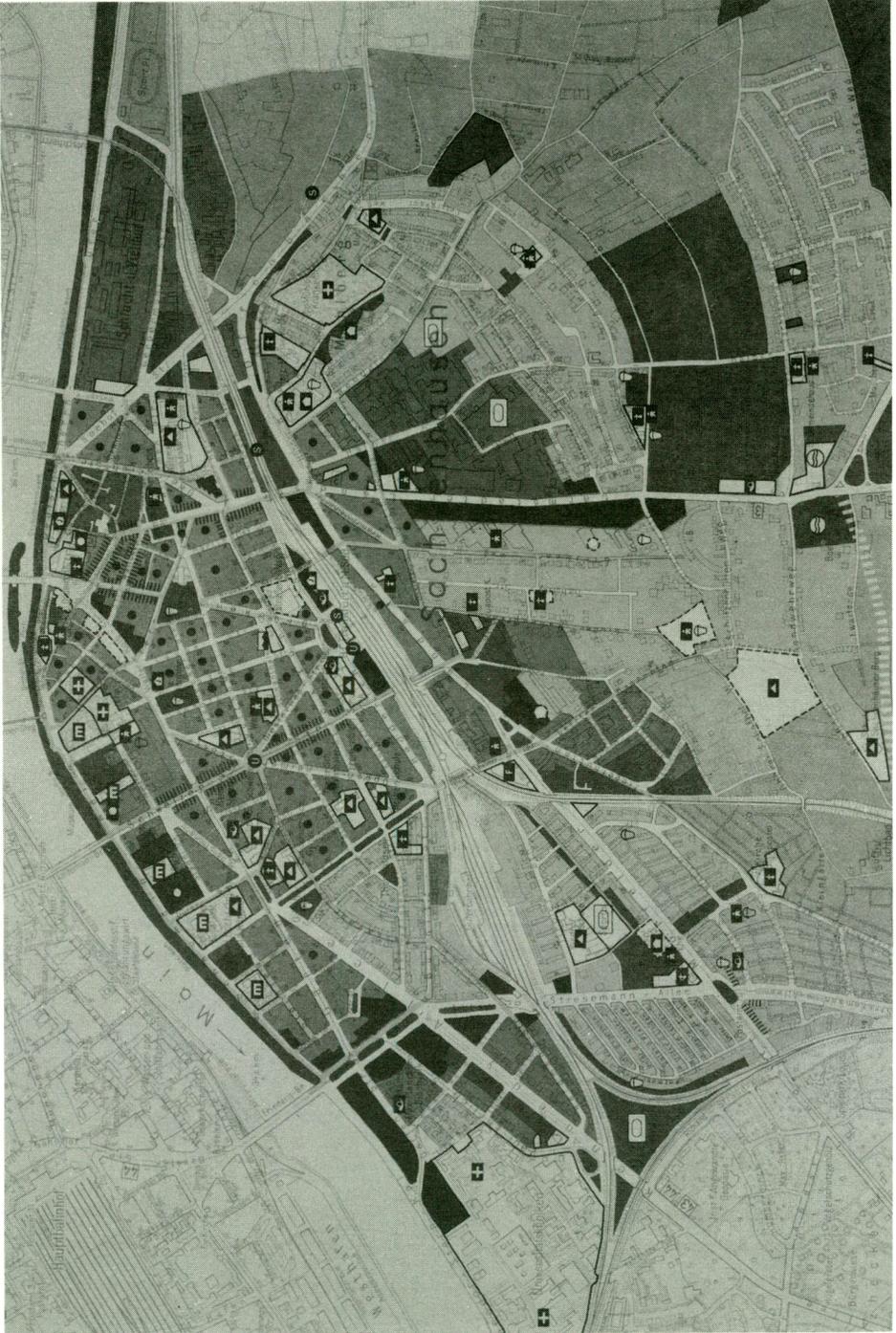


Abb. 6

Sachsenhausen – Stadtteilentwicklungsplan (Strukturplan)

Die Stadtteilentwicklungspläne (Strukturpläne) wurden in den Jahren 1972/1973 erstmalig in der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Sie werden jetzt unter Berücksichtigung vieler Anregungen aus der Bevölkerung und von Initiativgruppen in der zweiten, überarbeiteten Fassung vorgelegt. Diese Pläne sollen die Grundlage für das weitere Vorgehen der Verwaltung bilden. Der Planinhalt trifft Aussagen über Ziele – Maßnahmen – Verkehr, die jeweils in Teilplänen dargestellt sind.

Teilplan I: Ziele

Maßstab 1 : 10 000

Dieser Plan enthält die städtebaulichen Entwicklungsziele für einen mittelfristigen Zeitraum von etwa 10 Jahren.

Zeichenerklärung:

Wohnen



Ausschließlich Wohnen

Hier sind nur Wohnbauten und die dem Wohnen unmittelbar dienenden Einrichtungen (Kindergarten, Spielplätze, kleine Läden u. ä.) vorgesehen.



Wohnen mit nichtstörenden Zusatzfunktionen

Hier sind außer Wohnbauten, nur die dazugehörigen Einrichtungen (wie oben), sowie nichtstörendes vorhandenes Gewerbe und Ladengruppen, soweit im Plan vorgesehen, zugelassen. Gewerbliche Nutzung und Läden sind auf das Erdgeschoß zu beschränken.



Wohnen mit größerem Gewerbeanteil

Hier sollen außer Wohnbauten auch Gewerbebetriebe, die das Wohnen nicht wesentlich stören, sowie Bürobauten zulässig sein. Eine detaillierte Ausweisung durch einen Bebauungsplan ist Voraussetzung zur Zulassung neuer Büro- und Gewerbebezonen.

Gewerbe



Büros

Vorwiegend Büronutzung auf Flächen, die heute schon durch Büros, Gewerbe oder Industrie genutzt werden.



Industrie

Nur auf so genutzten Flächen. Bei Betriebsverlagerung Überprüfung der künftigen Nutzung.

Einzelfunktionen



Läden – Einkaufsbereiche

Größere zusammenhängende Einkaufszonen möglichst an fußgängerfreundlichen Straßen. Die Erdgeschosse der Gebäude sollen der Ladennutzung dienen.



Öffentliche Einrichtungen



Schule



Kindertagesstätte



Kirche



Verwaltungsgebäude



Krankenhaus



Schutzraum



Museum



Post



Jugendheim



Feuerwehr



Hallenbad



Trafo



Sportplatz



Altenheim



Kinderspielplatz



Umspannwerk



Wasserbehälter



Parken



Öffentliche Einrichtungen geplant

Die hier dargestellten Reserveflächen für öffentliche Einrichtungen sollen noch durch den von den verschiedenen Fachämtern und Institutionen angemeldeten zusätzlichen Bedarf nach deren eingehender Prüfung erweitert und ergänzt werden. (z.B. Schulentwicklungsplan).



U- und S-Bahnstationen



Grün- und Freiflächen



Öffentliche Grünflächen



Freiflächen

Diese Flächen dürfen nicht bebaut werden und dienen vorwiegend der land- und gartenbauwirtschaftlichen Nutzung.



Neue Freiflächen im Blockinneren

Dies bezieht sich vorwiegend auf Baublocks aus der Gründerzeit. Bei Neubauten darf eine bestimmte Baulinie nicht überschritten werden, um im rückwärtigen Grundstücksbereich möglichst viel Freifläche zu schaffen, die dem gesamten Blockinneren zu Gute kommt.



Fußgängerbereiche

Straßenflächen, die dem Individualverkehr ganz oder zum Teil entzogen werden und die als Spielstraßen für Kinder, Erholungsräume oder Einkaufsstraßen dienen sollen.

Stadtplanungsamt Frankfurt am Main

Entwurfsabteilung Juli 1974

Kartographie: Herbert Krug, Ursula Gärtner · Druck: Carl Wurm

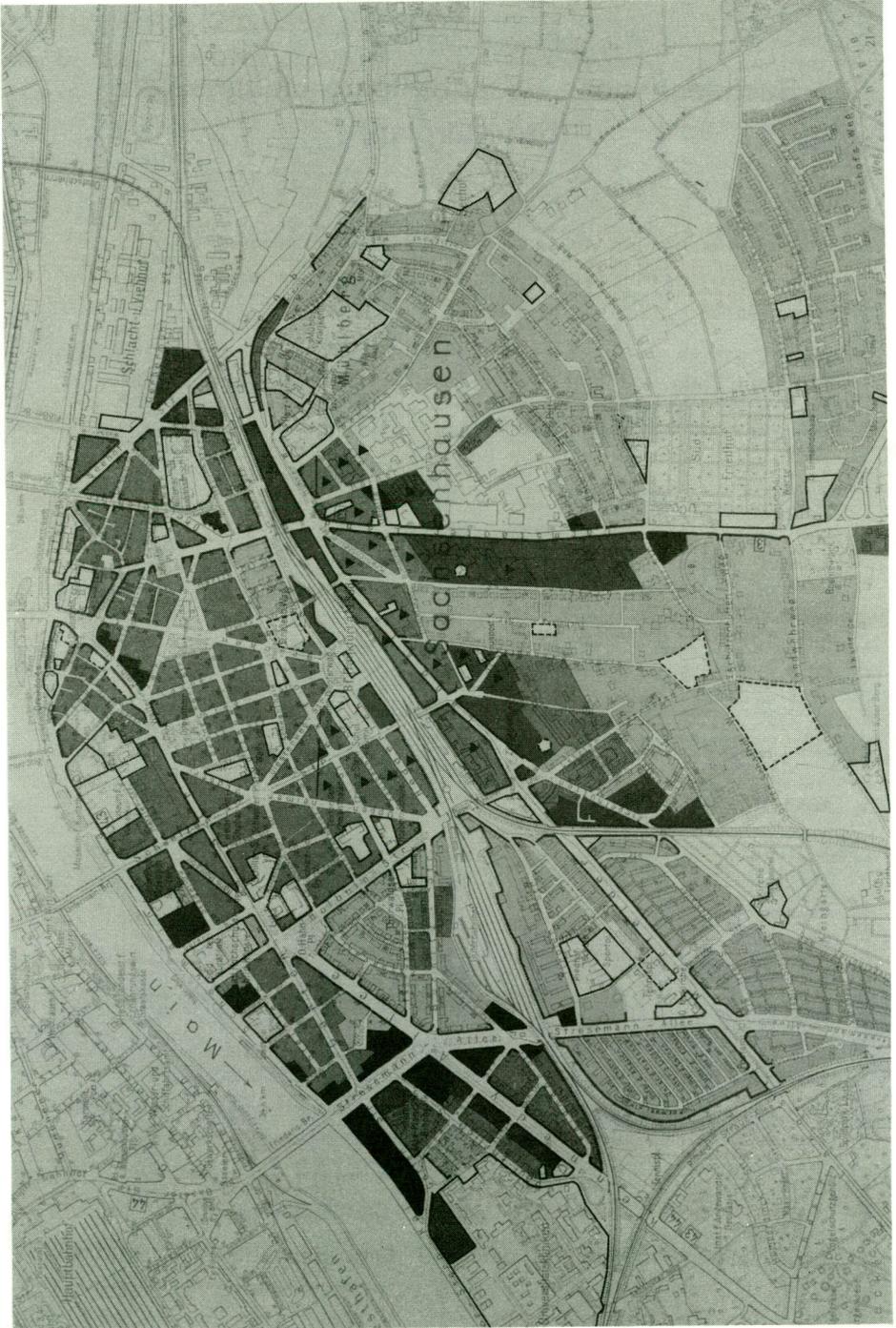


Abb. 8

Sachsenhausen – Stadtteilentwicklungsplan (Strukturplan)

Die Stadtteilentwicklungspläne (Strukturpläne) wurden in den Jahren 1972/1973 erstmalig in der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Sie werden jetzt unter Berücksichtigung vieler Anregungen aus der Bevölkerung und von Initiativgruppen in der zweiten, überarbeiteten Fassung vorgelegt. Diese Pläne sollen die Grundlage für das weitere Vorgehen der Verwaltung bilden. Der Planinhalt trifft Aussagen über Ziele – Maßnahmen – Verkehr, die jeweils in Teilplänen dargestellt sind.

Teilplan II: Maßnahmen

Maßstab 1 : 10 000

Dieser Plan enthält Maßnahmen insbesondere planungs-, baurechtlicher und anderer Art, die zur Erreichung der in Teilplan I dargestellten Ziele anzuwenden sind.

Zeichenerklärung:

-  **Wohnen erhalten**
 In diesen intakten Wohngebieten, die stellenweise durch kleine Büros unterwandert sind, dürfen bei Bauanträgen nur Wohnungen zugelassen werden (§ 34 B Bau G). Eventuelle erforderliche Neuausweisung in Bebauungsplänen nur als Reines bzw. Allgemeines Wohngebiet.
-  **Wohnen verbessern**
 Diese Wohngebiete sind mit Gewerbe und Läden durchsetzt und haben vielfach hohe Bebauungsdichten. Die Wohnungen entsprechen zum Teil nicht den heutigen Ansprüchen. Bei Bauanträgen sind nur Wohnungen sowie Läden und nichtstörende Handwerksbetriebe, die der örtlichen Versorgung dienen, zugelassen. Ausweisung im Bebauungsplan als Allgemeines Wohngebiet. Bei Neubau Freilegung der Höfe. Schrittweise Modernisierung der Altbausubstanz.
-  **Wohnen verbessern und rückgewinnen**
 Diese Gebiete sind stark mit störendem Gewerbe, Läden und Büros durchsetzt. Sie haben zum Teil bauliche und Ausstattungsmängel. Hierfür sollen zuerst Bebauungspläne aufgestellt werden mit dem Ziel, Wohnbereiche und Gewerbeflächen getrennt voneinander auszuweisen und damit die bauliche Nutzung zu ordnen. Freilegung der Höfe.
-  **Umwidmungen (in der Regel Mischgebiet zu Wohngebiet)**
 Diese Flächen sind in rechtskräftigen Bebauungsplänen als Misch- oder Kerngebiete ausgewiesen. Sie sollen in neuen Bebauungsplänen in Wohngebiete umgewidmet werden.
-  **Büros erhalten**
 Vorhandene Bürogebiete bleiben unverändert.
-  **Büroerweiterungen bzw. Neubauten**
 Hier soll im Bebauungsplan eine Ausweisung als Kerngebiet erfolgen. Dies geschieht auf vorwiegend unbebautem Gelände oder Industriegrundstücken mit unbedeutendem Wohnbaubestand.
-  **Lärmschutz**
 Bei Neubau und Modernisierung sollen Auflagen für technischen Lärmschutz und entsprechende Grundrißgestaltung gewahrt werden. Geschlossene Bauweise ist zum Schutz der lärmabgewandten Hausseite anzustreben.
-  **Öffentliche Einrichtungen vorhanden**
-  **Öffentliche Einrichtungen geplant**

Stadtplanungsamt Frankfurt am Main Entwurfsabteilung Juli 1974

Kartographie: Herbert Krug, Ursula Gärtner · Druck: Carl Wurm

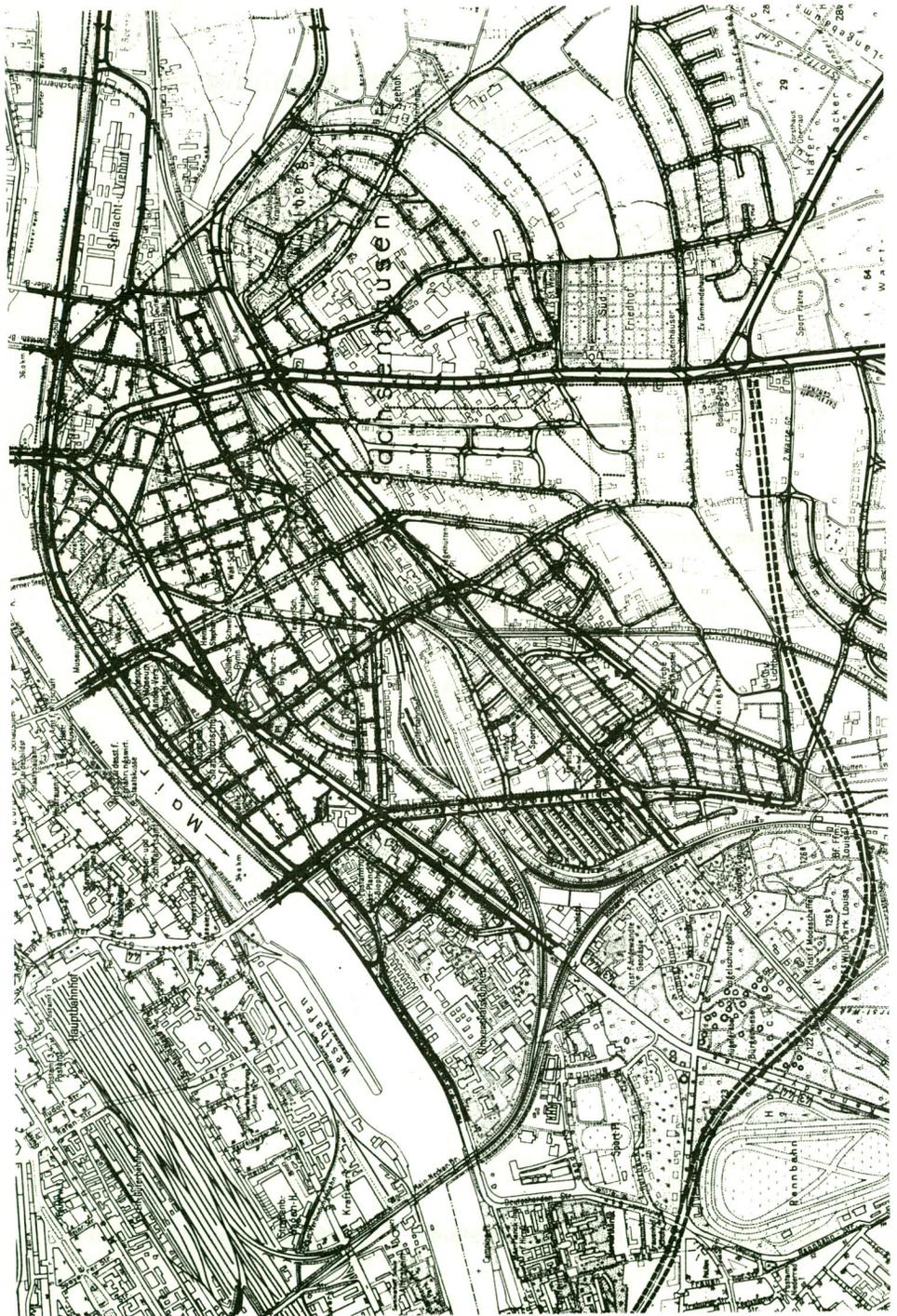


Abb. 10

Sachsenhausen – Stadtteilentwicklungsplan (Strukturplan)

Die Stadtteilentwicklungspläne (Strukturpläne) wurden in den Jahren 1972/1973 erstmalig in der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Sie werden jetzt unter Berücksichtigung vieler Anregungen aus der Bevölkerung und von Initiativgruppen in der zweiten, überarbeiteten Fassung vorgelegt. Diese Pläne sollen die Grundlage für das weitere Vorgehen der Verwaltung bilden. Der Planinhalt trifft Aussagen über Ziele – Maßnahmen – Verkehr, die jeweils in Teilplänen dargestellt sind.

Teilplan III: Verkehr

Maßstab 1 : 10 000

Dieser Plan enthält die verkehrlichen Entwicklungsziele zur kurzfristigen Realisierung.

Zeichenerklärung:

—————	Hauptverkehrsstraßen
—————	Gebietserschließungsstraßen
—————	Erschließungsstraßen
- - - - -	Stadtringtrasse vorgesehen
- · - - - -	Straßenbahn
·········	Fußwegnetz
*	Straßenspielflächen

Verkehrsplanungsamt

Frankfurt am Main

Stand 1974

STADTTEILPLANUNG IN DÜSSELDORF

Bezirksrahmenplan für den Stadtbezirk Unterbilk

Kurt Schmidt

1. Die städtebauliche Situation

Der Freiherr von Stein sagte einmal, "Kenntnis der Örtlichkeit ist die Seele des Dienstes". Da ich diesen Satz immer noch für richtig halte, lassen Sie mich am Anfang etwas über die Region und die Stadt Düsseldorf sagen.

In der Region Düsseldorf leben heute 1,2 Mio, in der Stadt Düsseldorf knapp 600 000 Einwohner. Vor 15 Jahren waren es in der Stadt Düsseldorf noch über 700 000 Einwohner. Es wird heute so viel über Stadtflucht gesprochen, aber in Wirklichkeit handelt es sich um einen Verdrängungseffekt. Der Anspruch des einzelnen an die Fläche ist gestiegen. Wenn vor 25 Jahren jeder Einwohner noch mit 0,8 Wohnräumen auskam, so beansprucht er heute 1,6 Wohnräume. Die Zahl der Wohnräume hätte sich also verdoppeln müssen, wenn man die Einwohnerzahl hätte halten wollen.

Dieser Verdrängungseffekt hat zwar nachgelassen (der Sättigungsgrad scheint bald erreicht zu sein), aber er ist noch nicht abgeschlossen. Trotzdem lautet aus den wirtschaftlichen und steuergesetzmäßigen Gegebenheiten der politische Auftrag an die Verwaltung, möglichst viele Einwohner in der Stadt zu halten.

Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es zwei Möglichkeiten: Die erste Möglichkeit wäre die Ausweisung von Neubaugebieten auf den noch freien Flächen. Diese Möglichkeit befindet sich aber besonders in den Ballungsgebieten im Zielkonflikt mit den Bemühungen, möglichst viel Landschaft für die Naherholung freizuhalten. Auch hier wächst ja der Wunsch des einzelnen an die Fläche durch die vermehrte Freizeit und die immer größere Schwierigkeit, mit dem Auto weiter entfernt liegende Freizeiträume zu erreichen.

Eine zweite Möglichkeit zur Abbremsung des Einwohnerverlustes ist durch das Instrument der Stadterneuerung gegeben. Damit sollen vorhandene Wohngebiete in ihrem Bestand und in ihrer Struktur erhalten und weiter entwickelt werden. Bei der Stadterneuerung, d.h. bei der Planung im bereits bebauten Raum, ergeben sich jedoch verstärkt Konflikte zwischen den einzelnen Planungen, die durch unser verschärftes Umweltbewußtsein, durch neue Empfindlichkeiten und durch darauf reagierende neue Gesetze und Verordnungen immer noch stärker werden. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an Abstandsverordnungen, Immissionsschutzgesetze, Spielplatzverordnungen usw.

Lassen Sie mich das am Beispiel des Düsseldorfer Stadtteils Unterbilk erläutern. Es handelt sich dabei um das Beispiel einer nicht, oder noch nicht formalisierten Rahmenplanung.

In diesem Stadtteil sind die angesprochenen Probleme besonders deutlich. Von 1961 bis 1977 ist die Einwohnerzahl von 34 000 auf 23 000 um etwa 32 % zurückgegangen, obwohl sich die Zahl der Wohnungen im gleichen Zeitraum leicht erhöht hat.

Durch die Lage in unmittelbarem Anschluß an die Innenstadt, durch den Verdrängungsdruck durch zunehmenden Bürobau, durch den immer stärker werdenden Durchgangsverkehr, der sich zunehmend auch in die Wohnstraßen erstreckt, durch die Belastung des ruhenden Verkehrs, der teilweise von Fremdparkern aus der Büronutzung erzeugt wird und durch den Mangel an Freiflächen, wurde das Wohnumfeld zunehmend verschlechtert, so daß neben weiteren Abwanderungen eine strukturelle Umwandlung des Stadtteils zu befürchten ist.

Durch eine gezielte Stadtteilplanung soll nunmehr das Wohnen gesichert, der Verkehr auf bestimmte Straßen beschränkt und der Anteil an Freiflächen vergrößert werden. Bei der für Düsseldorf typischen kleinteiligen Stadtstruktur mit den geschlossenen Blöcken von nur 60 bis 100 m Breite, einer wohngenutzten Randbebauung und einer nahezu vollständigen gewerblichen Hofnutzung ergab sich im Laufe der Planung und der Bürgerdiskussionen, daß eine Blockentkernung und damit verbundene Schaffung von öffentlichen Freiflächen innerhalb der Blocks keine Lösung sein kann. Erstens fühlen sich die Anwohner durch Spielplätze in den Innenblocks stärker in ihrer Ruhe gestört als durch ein Gewerbe, das nur von morgens 7.00 bis nachmittags 17.00 Uhr produziert und in den Nächten und an den Wochenenden dem Blockinnern eine Ruhezone gibt. Zweitens ist das vorhandene Gewerbe arbeitsplatzmäßig und wirtschaftlich so mit dem Stadtteil und untereinander verzahnt, daß einzelne Betriebe eine Verlagerung in einen anderen Stadtteil nicht überstehen würden. Die Lösung des Problems läßt sich also nur durch die Ausweisung einiger großer Freiflächen als Spielflächen, z.B. durch die Verlagerung des städt. Fuhrhofes und durch die teilweise Umwandlung der Straßen von Fahrstraßen in Fußgängerstraßen lösen.

Diese Planung, die hier nur in groben Zügen angerissen werden konnte, soll modellhaft auch für die anderen Stadtteile mit ähnlich gelagerten Problemen anwendbar sein. Sie trägt deshalb den Arbeitstitel "Modell Unterbilk".

2. Die Formalisierung der teilträumlichen Entwicklungsplanung
Für die hier vorgestellte Planung gibt es in den verschiedenen Städten unterschiedliche Bezeichnungen.

Die Stadt Düsseldorf ist in 10 politische Bezirke mit jeweils einer eigenen politischen Vertretung, der Bezirksvertretung, aufgeteilt. Entsprechend dieser Aufteilung ist das Planungsamt in Arbeitsgruppen gegliedert, die jeweils einem politischen Bezirk zugeordnet sind. Jeder Bezirk besteht aus verschiedenen statistischen Stadtteilen. Der vorgestellte Stadtteil Unterbilk ist z.B. solch ein statistischer Bereich.

Da der Begriff "Bezirksentwicklungsplan" bereits durch die Landesplanung besetzt ist, sprechen wir in Düsseldorf zur Unterscheidung deshalb von Bezirksrahmenplänen. Angeregt durch das Beispiel anderer Städte faßte der Rat der Stadt Düsseldorf am

Funktionsschema Rahmenprogramme - Rahmenpläne

ENTWICKLUNGSPLANUNG

funktionsbezogen

Rahmenprogramme
(Planungsstab)

BAULEITPLANUNG

flächenbezogen

Rahmenpläne
(Planungsamt)

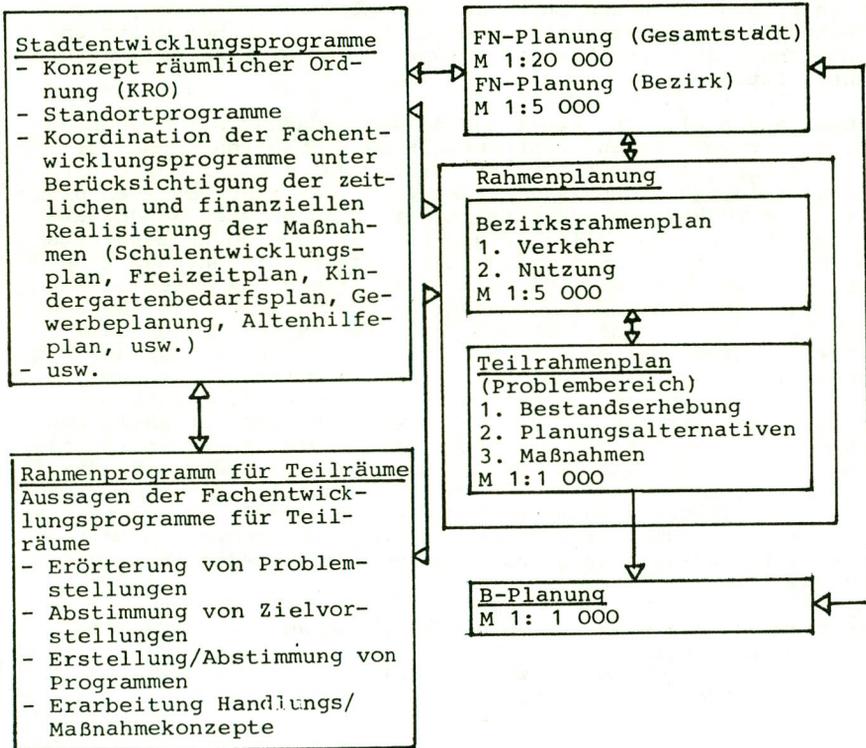


Abb. 1

28.4.1977 zur Formalisierung dieser Rahmenplanung folgenden Beschluß:

"Der Rat der Stadt Düsseldorf beauftragt die Verwaltung, Rahmenpläne für die Stadtbezirke zu erarbeiten. Die Rahmenpläne sollen einen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklung der Stadtbezirke geben. Sie sollen vor allem dazu beitragen, die Wohnverhältnisse zu verbessern, wobei die erforderlichen Entwicklungsmöglichkeiten für die Arbeitsplätze gewahrt werden müssen. In den Rahmenplänen sind auf der Grundlage eines langfristigen Nutzungskonzeptes alle Fachplanungen miteinander abzustimmen. Dabei müssen Bestand und Planungsvorschläge deutlich voneinander unterscheidbar sein." Anschließend wurde zwischen dem Planungsstab, der direkt dem Oberstadtdirektor unterstellt ist und dem Planungsamt eine Arbeitsteilung diskutiert, die im beiliegenden Schema ersichtlich ist. Danach obliegt die Erstellung der Rahmenplanung voll dem Planungsamt. (Abb. 1)

Die Abgrenzung der Rahmenpläne nach den politischen Bezirken wurde bereits erwähnt. Neben diesen Bezirksrahmenplänen gibt es allerdings auch noch Teilrahmenpläne. Diese umfassen entweder Stadtteile, wie z.B. Unterbilk, oder zusammenhängende Problembereiche, wie z.B. den Bereich um den Hauptbahnhof, den Bereich der Bundesgartenschau oder den Bereich einer größeren Werkserweiterung.

Bei dieser Rahmenplanung handelt es sich nicht um irgend einmal abgeschlossene Planungskonzepte mit Aufstellungsbeschlüssen und später zu verabschiedenden Ergebnissen. Es handelt sich um eine ständig fortzuschreibende Planung. Aus diesem Grund kann es auch nur Unikate und keine vervielfältbaren Exemplare geben. Die Rahmenpläne haben einen hohen Grad von Selbstbindung, müssen allerdings bei besserer Einsicht begründet veränderbar sein.

Bei Bürgerbeteiligungen sind die Rahmenpläne ein gutes Hilfsmittel, um die Planung den Bürgern im Zusammenhang zu erläutern. Um das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung zu festigen, ist es erforderlich, daß die Pläne nur sinnvoll fortgeschrieben und nicht ständig in ihrer Zielrichtung geändert werden.

Der Planungsausschuß und die Bezirksvertretungen sollen im Zusammenhang mit Einzelplanungen ständig über den Fortgang der Rahmenplanung unterrichtet werden.

Aus der Rahmenplanung heraus werden für die einzelnen Bezirke Prioritäten entwickelt, die aber nicht das mittelfristige Investitionsprogramm des Rates (MIP) ersetzen können.

3. Darstellung einer formalisierten Bezirksrahmenplanung am Beispiel des Stadtbezirkes 9

Die Bezirksrahmenplanung wird in drei Plänen dargestellt.

Erster Plan: gültiges Baurecht

In diesen Plan wird das vorhandene Planungsrecht nach der Verordnung von 1961, werden die Bebauungspläne nach Bundesbaugesetz einschließlich der übergeleiteten Pläne und wird dort, wo keine solchen Rechte bestehen, die Festlegungen nach dem Flächennutzungsplan eingetragen.

Dieser Plan zeigt also nicht die tatsächliche Nutzung, sondern die rechtlichen Nutzungsmöglichkeiten. Diese Nutzungsmöglichkeiten auf ihre Tragfähigkeit und ihre Übereinstimmung mit der neuen städtebaulichen Zielrichtung zu überprüfen, ist die Aufgabe der weiteren Planung.

Zweiter Plan: Zielkonzept

In diesem Plan werden die städtebaulichen Zielvorstellungen flächendeckend und in der gleichen Darstellungsart wie im Plan 1 aufgezeigt.

Dritter Plan: Maßnahmenkonzept

Dieser Plan zeigt Planungsabsichten, also die Abweichungen des zweiten Planes vom ersten Plan und er zeigt das vorgeschlagene Instrumentarium zur Erreichung dieser Zielvorstellungen.

Zielrichtung kann sein:

Aufwertung der vorwiegend vorhandenen Nutzung, Sicherung dieser Nutzung, Weiterentwicklung einer bestimmten Nutzung oder auch Neuordnung, d.h. Umwandlung einer vorhandenen Nutzung.

Instrumente können sein:

Aufstellungsbeschuß zu einem Bebauungsplan, Erlaß einer Veränderungsperre, Ausweisung eines Gebietes als Modernisierungszone, Ausweisung eines Gebietes als Sanierungsgebiet, Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen, Abrundungssatzungen nach § 34 Bundesbaugesetz, Stellplatzsatzungen, Einrichtungen von verkehrsbeherrschenden Wohnbereichen, Festlegungen von Immissionschutzanlagen, usw.

Dieser Plan ist besonders zur Setzung von Prioritäten geeignet und wird in seinen Teilabschnitten durch detaillierte Einzelpläne und Zeitablaufdiagramme ergänzt.

4. Die Beurteilung des neuen Instrumentariums

Zusammenfassend ist also zu sagen, daß es sich nicht um einen Plan, sondern um eine Planung handelt, die ständig fortgeschrieben wird.

In ihrer Aussage ist die Rahmenplanung zwischen der Flächennutzungsplanung und der Bebauungsplanung angesiedelt. Sie bringt jedoch in ihrer Prioritätensetzung und den festgelegten Zeitplänen Aussagen, die weit über die Festlegungen der anderen Planungen hinausgehen.

Die Rahmenplanung ist eine Zusammenschau verschiedener Einzelplanungen, die jede für sich einer förmlichen Beschlußfassung zugeführt werden. Für die Rahmenplanung selbst ist solch eine Beschlußfassung nicht erforderlich, sie würde im Gegenteil nur zu einer Belastung und gegenseitigen Blockade von verschiedenen Planungen führen.

Die Rahmenplanung ist ein gutes Instrument, um das Gespräch zwischen Planern und Parlamentariern, aber auch zwischen Planern und Bürgern zu verbessern. Für den Planer selbst schärft die Rahmenplanung das Problembewußtsein für die Belange des Stadtteils, erleichtert das Gespräch mit allen an der Planung Beteiligten, hilft bei der Prioritätensetzung für die mittelfristige Investitionsplanung und dient nicht zuletzt als Entscheidungshilfe bei Einzelentscheidungen.

STADTTTEILKONZEPTE IN BREMEN

Stadtteilkonzepte für Blumenthal und Neustadt

Siegfried Kotthoff

Stadtteilplanung wird in Bremen seit Anfang 1977 in der heutigen umfassenden Form betrieben. Es wurden bereits vorher Stadtteilpläne für genau umgrenzte Problemfelder aufgestellt, so z.B. für die Sanierungsgebiete und für den Stadtteil Neue Vahr bzw. Woltmershausen.

Um die Stadtteilplanung in den übergeordneten Zusammenhang einordnen zu können, ist die Kenntnis der politischen Organe und der Verwaltungsorgane erforderlich.

Bremen hat als "2-Städte-Staat" (Bremen und Bremerhaven) gegenüber einer Stadt in einem Flächenstaat, aber auch gegenüber den anderen Stadtstaaten einige Besonderheiten (Abb. 1).

Anfang 1977 hat der Senat beschlossen, für das gesamte Stadtgebiet Stadtteilkonzepte aufzustellen. In diesem Beschluß wird u.a. auf folgende Punkte eingegangen:

- A) Problem und Stellung im Planungssystem
- B) Gliederung der Stadtteilkonzepte
- C) Verbindlichkeit
- D) Beteiligung und Verfahren
- E) Abgrenzung und Reihenfolge

A) Problem und Stellung im Planungssystem

In Bremen werden langfristige, globale Rahmendaten von der Planungsleitstelle erarbeitet. In den Grundsätzen zur Stadtentwicklung vom Juni 1975 wurden die Entwicklungsziele für das Handeln der gesamten Verwaltung in Bremen zusammengefaßt. Zusammen mit den Teilentwicklungsprogrammen der Ressorts bilden sie das Stadtentwicklungsprogramm Bremen.

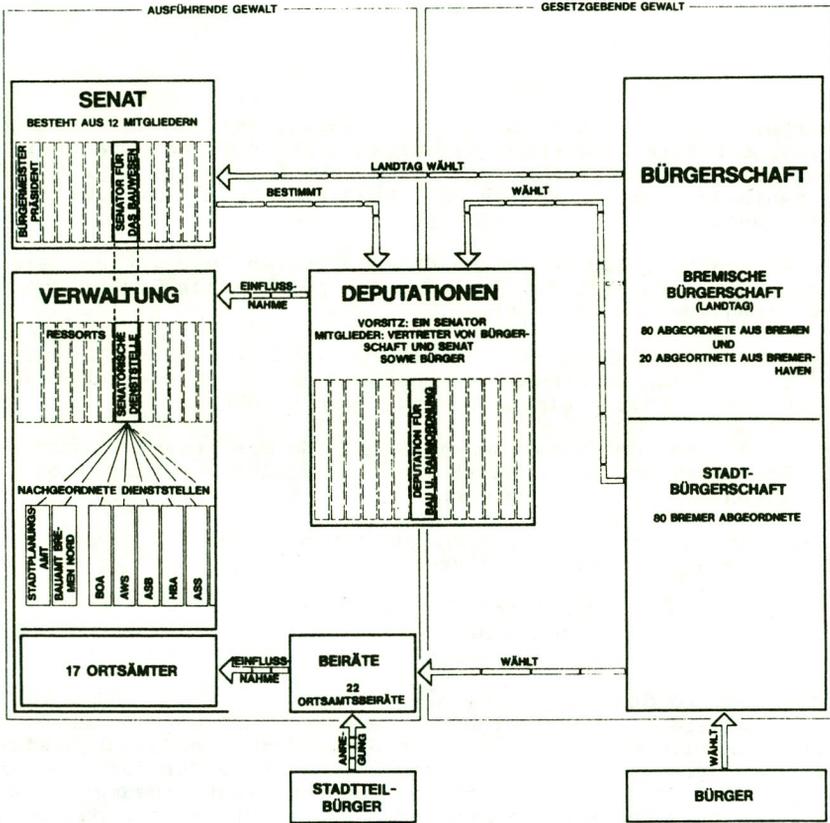
Die Aussagen der verschiedenen Teilentwicklungsprogramme sowie übergeordneter Programme werden in ein den Besonderheiten des jeweiligen Stadtteils entsprechendes räumliches Konzept umgesetzt. Damit soll auch insbesondere die Vorarbeit zur Bauleitplanung vereinfacht werden. Die Stadtteilkonzepte wirken somit in alle kommunalen Handlungsbereiche hinein. Aus diesem Grunde werden sie für alle Stadtteile der Stadtgemeinde Bremen aufgestellt (Abb.2).

B) Gliederung der Stadtteilkonzepte

Die Gliederung und damit der Aufbau wurde in den letzten Jahren mehrmals geändert. Damit verbunden war auch eine inhaltliche Verschiebung und Veränderung. Die Stadtteilkonzepte werden heute nach folgender Gliederung erarbeitet:

POLITISCHE ORGANE + VERWALTUNGSORGANE IN BREMEN

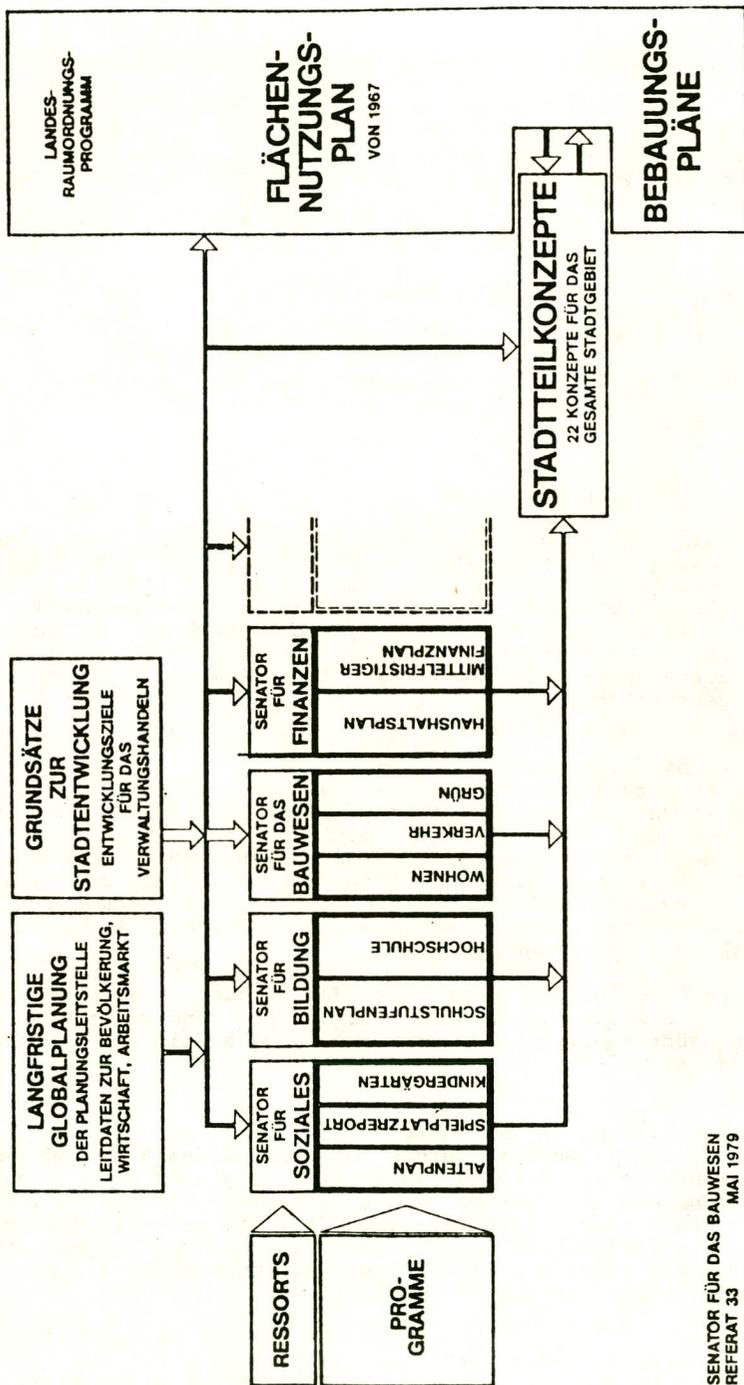
VEREINFACHTE DARSTELLUNG IM BEREICH BAUWESEN



SENATOR FÜR DAS BAUWESEN 1979

Abb. 1

BREMER PLANUNGSSYSTEM



SENATOR FÜR DAS BAUWESEN
REFERAT 33
MAY 1979

Abb. 2

1. Grundlagen
 - 1.1 Geographische Gegebenheiten
 - 1.2 Geschichtliche Entwicklung
 - 1.3 Lage und Funktion in der Gesamtstadt
 - 1.4 Teilräume des Stadtteils
 - 1.5 Orientierungsdaten
 Plan: Vorh. Nutzungskarte, Flächennutzungsplanausschnitt
2. Ziele und Probleme
 - 2.1 Gesamtentwicklung des Stadtteils
 - 2.2 Arbeit und Wirtschaft
 - 2.3 Verkehr
 - 2.4 Technische Versorgung
 - 2.5 Wohnen
 - 2.6 Bildung, Kulturpflege
 - 2.7 Sozial-, Gesundheitswesen und Umweltschutz
 - 2.8 Freizeit, Erholung, Sport, Landschaftspflege
 Plan: Räumlich wirksame Planungsziele, Planungsprobleme
3. Maßnahmen
 - 3.1 Maßnahmenübersicht
 - 3.2 Maßnahmeplan
 - 3.3 Maßnahmenkatalog

Gegenüber der früheren Gliederung ist der erste Punkt "Grundlagen" sehr verkürzt worden. Er stellt nur noch eine grobe Bestandsaufnahme für den Stadtteil dar. Punkt 2 der Gliederung "Ziele und Probleme" bildet das Kernstück des Stadtteilkonzeptes. Die Untergliederung erfolgte entsprechend dem Schema der Grundsätze zur Stadtentwicklung. Das Entwicklungskonzept wird in den Plan "Räumlich wirksame Planungsziele, Planungsprobleme" eingearbeitet.

C) Verbindlichkeit

Die Stadtteilkonzepte besitzen keine rechtliche Bindungswirkung, sie werden aber vom Senat beschlossen. Die Wirkung der Stadtteilkonzepte beruht auf der Abstimmung, die im Laufe der Erarbeitung von allen Beteiligten getroffen wird. Da sowohl die Bedarfsstrukturen (Versorgungsstandard), als auch die sachlichen Teilentwicklungsprogramme sich ständig ändern können, muß damit gerechnet werden, daß eine fortschreibende Anpassung etwa nach zwei Jahren geboten ist.

Durch Beschluß des Senats wird das Abstimmungsergebnis für alle Ressorts wirksam. Die Stadtteilkonzepte sind damit Grundlage für das städtebaulich wirksame Verwaltungshandeln in den jeweiligen Stadtteilen.

D) Beteiligung und Verfahren

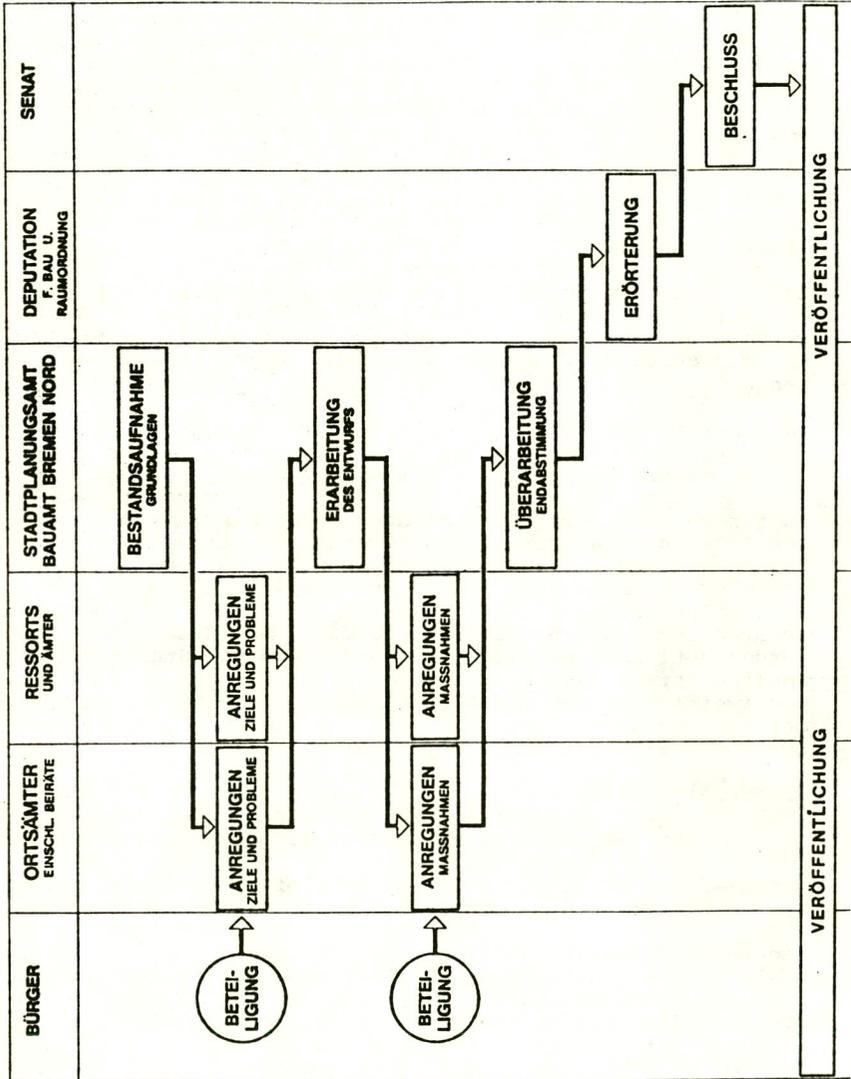
Die Stadtteilkonzepte werden vom Stadtplanungsamt und dem Bauamt Bremen-Nord aufgestellt. Verfahrensmäßig wird dabei nach Abb. 3 vorgegangen. Die Bürger werden frühzeitig bei der Aufstellung der Stadtteilkonzepte beteiligt. Auf die mehrmalige Beteiligung der Stadtteilm Bürger wird hingewiesen. Nach der Beschlußfassung durch den Senat werden die Stadtteilkonzepte an die Ressorts, Ämter und an die Bürger verteilt.

E) Abgrenzung und Reihenfolge

Für das gesamte Stadtgebiet werden 22 Stadtteilkonzepte aufgestellt.

VERFAHREN VON STADTTEILKONZEPTEN IN BREMEN

VEREINFACHTE DARSTELLUNG



SENATOR FÜR DAS BAUWESEN
REFERAT: 33
MAI 1979

Abb. 3

Die neue Verwaltungsgliederung für die Stadt Bremen teilt die Gesamtstadt in 17 Stadtteile sowie 5 Ortsteile. Den Stadtteilen bzw. Ortsteilen sind 17 Ortsämter zugeordnet. Außerdem ist jedem Stadtteil bzw. Ortsteil ein Beirat zugeordnet. Die 22 Beiräte bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen Verwaltung und dem Bürger.

Durch diese Abgrenzung ergeben sich große Unterschiede in der Fläche und in der Anzahl der Einwohner. So haben die Stadtteilkonzepte Strom und Blockland nur ca. 400 Einwohner und das Stadtteilkonzept Neustadt ca. 54 000 Einwohner.

Es wird angestrebt, die 22 Konzepte so schnell wie möglich zu erstellen. Das Stadtteilkonzept Blumenthal wurde im Mai 1979 als erstes Konzept fertiggestellt. Innerhalb dieses Jahres ist mit der Fertigstellung von weiteren Stadtteilkonzepten zu rechnen.

Zwei Beispiele:

Stadtteilkonzept Blumenthal

Der Stadtteil Blumenthal liegt an der Weser im nördlichen Teil Bremens (Abb. 4). Hier ist überwiegend aufgelockerte Bebauung zu finden. Die Industrie befindet sich, weil im wesentlichen schiffbezogen, an der Weser. Aufgrund seiner peripheren Lage und der Ausprägung als Industriestandort hat der Stadtteil eine relativ starke Eigenständigkeit entwickelt.

Hier wohnen z.Zt. 35 000 Einwohner. Die Einwohnerprognose läßt erwarten, daß die Bevölkerung um ca. 1 000 Einwohner bis 1985 zurückgeht. Eine Entwicklung, die in anderen Stadtteilen Bremens ähnlich ist.

Der zweite Teil des Stadtteilkonzeptes befaßt sich, entsprechend der aufgezeigten Gliederung, mit den Zielen und Problemen. Zum besseren Verständnis kurz zwei Beispiele:

Sachbereich Bildung:

Ziel: Die Versorgung mit Jugendbüchereien ist zu verbessern. Dieses Ziel ist abgeleitet aus den Grundsätzen zur Stadtentwicklung.

Problem: Der Ortsteil Farge und Reum ist besonders benachteiligt. Ein geeigneter Standort muß gefunden werden.

Sachbereich Umweltschutz:

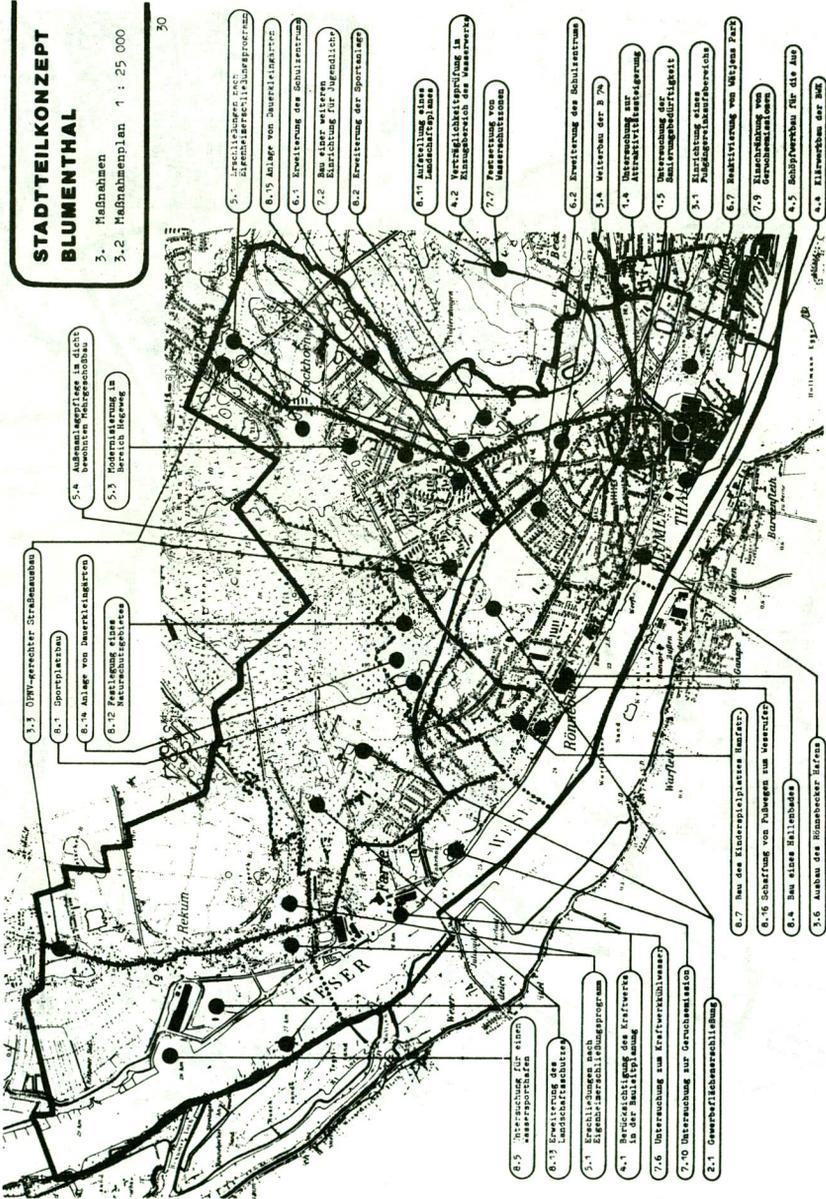
Ziel: Die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichtes der Weser in Blumenthal.

Problem: Eine Gefährdung tritt auf durch

- industrielle Abwässer (Wollkämmerei)
- Kühlwasserzuführung vom Kraftwerk
- Verlust der natürlichen Ufervegetation

Im Stadtteilkonzept Blumenthal sind ca. 50 Ziele und Probleme aufgezählt. Die eben genannten Beispiele sollen auch zeigen, daß die verschiedensten Ziele und Probleme zusammengefügt werden. Zielkonflikte wie z.B. verschiedene Nutzungsansprüche werden aufgedeckt und nach Möglichkeit ausgeräumt.

Im dritten und letzten Teil des Stadtteilkonzeptes werden die Maßnahmen, die zur Erreichung des vorher genannten Zieles eingeleitet werden müssen, beschrieben. Die Maßnahmen werden in einem Plan zusammen dargestellt (Abb. 5). Jedes Ziel bzw. Problem ist mit der entsprechenden Maßnahme dargestellt. In Form von einer



**STADTEILKONZEPT
BLUMENTHAL**

3. Maßnahmen
3.2 Maßnahmeplan 1 : 25 000

30

5.3 Öffn.-erweiterter Straßenbau

6.1 Sportplatzbau

6.12 Parkanlage ohne Naturchutzgebiets

6.13 Parkanlage ohne Naturchutzgebiets

5.4 Abräumungsfläche im dicht bewohnten Wohngebiet

5.7 Schutzanlage im Bereich Hofweg

6.11 Erweiterung des Sportplatzes nach dem Sportplatz

6.15 Anlage von Investitionszonen

6.1 Erweiterung des Schulzentrums

7.2 Bau eines Wohngebietes

6.2 Erweiterung der Sportanlage

6.11 Erweiterung des Sportplatzes nach dem Sportplatz

4.2 Verengungsplanung im Hauptbereich des Wasserwerks

7.7 Erweiterung von Wasserleitungen

6.2 Erweiterung des Schulzentrums

5.4 Weiterbau der B 76

5.4 Umgestaltung der Attraktivitätssteigerung

7.5 Umgestaltung der Umgebungsbedeutung

5.1 Errichtung eines Industriegebietes

6.7 Realisierung von Maßnahmen

7.9 Umgestaltung von Grünanlagen

6.5 Schließung der B 76

6.4 Erweiterung der B 76

6.5 Umgestaltung der Anlagen

6.13 Erweiterung des Landschaftscharakter

5.1 Erweiterungen nach Eigenverantwortungsprogramm

4.1 Berücksichtigung des Kraftwerks in der Bauleitplanung

7.6 Untersuchung zum Kraftwerkswasser

7.10 Untersuchung zur Garbwerksanlage

2.1 Gewerkeerschließung

6.7 Bau des Kinderplatzes

6.16 Schaffung von Plätzen zum Wasserwerk

6.4 Bau eines Ballplatzes

5.6 Ausbau des Industriegebietes

Abb. 5

- 4.4 Klärwerkbau der BWK
- 4.5 Schöpfwerkbau für die Aue
- 8.5 Untersuchung für einen Wassersporthafen
- 8.13 Erweiterung des Landschaftsschutzes
- 5.1 Erschließungen nach Eigenheimerschließungsprogramm
- 4.1 Berücksichtigung des Kraftwerks in der Bauleitplanung
- 7.6 Untersuchung zum Kraftwerk Kühlwasser
- 7.10 Untersuchung zur Geruchsemission
- 2.1 Gewerbeflächenerschließung
- 8.7 Bau des Kinderspielplatzes Hanfstraße.
- 8.16 Schaffung von Fußwegen zum Weserufer
- 8.4 Bau eines Hallenbades
- 3.6 Ausbau des Rönnebecker Hafens
- 3.3 ÖPNV gerechter Straßenausbau
- 8.1 Sportplatzbau
- 8.14 Anlage von Dauerkleingärten
- 8.12 Festlegung eines Naturschutzgebietes
- 5.4 Außenanlagenpflege in dicht bewohnten Mehrgeschoßbau
- 5.3 Modernisierung im Bereich Hegeweg
- 5.1 Erschließungen nach Eigenheimerschließungsprogramm
- 8.15 Anlage von Dauerkleingärten
- 6.1 Erweiterung des Schulzentrums
- 7.2 Bau einer weiteren Einrichtung für Jugendliche
- 8.2 Erweiterung der Sportanlagen
- 8.11 Aufstellung eines Landschaftsplanes
- 4.2 Verträglichkeitsprüfung im Einzugsbereich des Wasserwerks
- 7.7 Festsetzung von Wasserschutzzonen
- 6.2 Erweiterung des Schulzentrums
- 3.4 Weiterbau der B 74
- 1.4 Untersuchung zur Attraktivitätssteigerung
- 1.5 Untersuchung der Sanierungsbedürftigkeit
- 3.1 Einrichtung eines Fußgängereinkaufsbereichs
- 6.7 Reaktivierung von Wätjens Park
- 7.9 Einschränkung von Geruchsemissionen

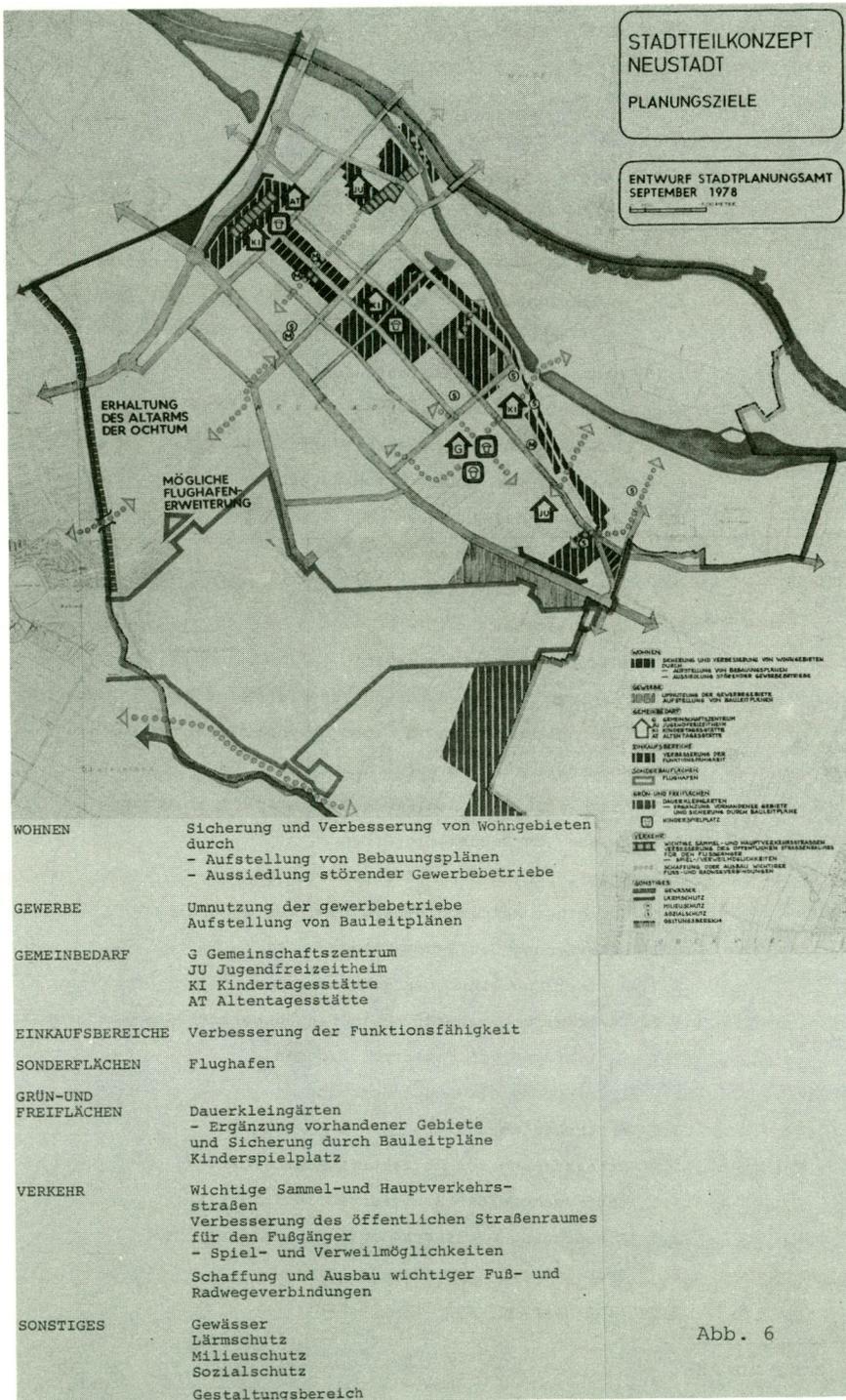


Abb. 6

Art Karteikarte werden zu jeder Maßnahme folgende Aussagen getroffen:

- Standort der Maßnahme
- Abhängigkeiten
- Kosten
- Finanzierung
- erforderliche Handlungsschritte
- zuständige Stelle.

Es können nicht immer sämtliche Aussagen benannt werden. Insbesondere fehlen oft Aussagen zu Kosten und Finanzierung, wenn es sich um mittel- bis langfristige Maßnahmen handelt.

Sehr wichtig ist die Auflistung der einzelnen Handlungsschritte und die Benennung der zuständigen Stelle. Die zuständige Stelle wird nach Beschlußfassung des Senats gebunden, die entsprechenden den Maßnahmen durchzuführen.

Stadtteilkonzept Neustadt

Der Stadtteil Neustadt liegt links der Weser und hat 54 000 Einwohner. Entsprechend der aufgezeichneten Gliederung werden die Planungsziele und Planungsprobleme in einem Plan dargestellt.

In dem folgenden Plan "Planungsziele" ist zum Teil das räumliche Entwicklungskonzept enthalten. Die Programme der verschiedenen Ressorts wurden in diesen Plan eingearbeitet, und nur in den wichtigsten Aussagen dargestellt. Die Aussagen über Ziele und Probleme werden im dritten Teil des Stadtteilkonzeptes zu Maßnahmen zusammengeführt. (s. Abb. 6)

Schlußfolgerungen

In Bremen ist die Stadtteilplanung erst relativ spät, Anfang 1977, eingeführt worden. Durch Senatsbeschluß über Umfang und Zielsetzung sind die Stadtteilkonzepte ein fester Bestandteil unserer heutigen Stadtplanung geworden. Sie bilden ein brauchbares Instrument und sind sicherlich keine Modeerscheinung. Bremen hat mit dem Stadtentwicklungsprogramm, das aus den Grundsätzen zur Stadtentwicklung und den Teilentwicklungsprogrammen besteht, ein System, das den Veränderungen Rechnung trägt. Die Grundsätze zur Stadtentwicklung werden in den Teilentwicklungsprogrammen konkretisiert und in den Stadtteilkonzepten regionalisiert.

Der Flächennutzungsplan in Bremen ist von 1967. Ein neuer Flächennutzungsplan wird auch in näherer Zukunft nicht aufgestellt werden, da der bestehende Flächennutzungsplan die städtebauliche Entwicklung und Ordnung enthält.

Das Stadtteilkonzept ist sowohl ein wichtiges Bindeglied zwischen der Stadtentwicklungsplanung und der Bebauungsplanung als auch zwischen dem Flächennutzungsplan und der Bebauungsplanung.

Bei der Aufstellung von Stadtteilkonzepten werden die Einzelinteressen eines Stadtteils sehr stark berücksichtigt. Die gesamtstädtischen Interessen werden oft von den Bewohnern eines Stadtteils nicht gesehen. Hier gilt es, die gesamtstädtischen Interessen stärker zu vertreten. Sehr wichtig ist es, daß die Stadtteil-

konzepte fortgeschrieben werden und zwar in einem relativ kurzen Abstand (2 Jahre). Nur so kann ein Stadtteilkonzept zu einem echten Handlungskonzept werden.

Das Stadtteilkonzept Blumenthal ist das erste fertiggestellte Stadtteilkonzept Bremens, nachdem Anfang 1977 mit der Bearbeitung an mehreren Stadtteilkonzepten begonnen wurde. Diese lange Bearbeitungszeit hängt in erster Linie mit einer relativ langen Orientierungsphase zusammen, d.h. die zu beteiligenden Stellen benötigten einen großen Zeitraum, um sich auf das neue Instrument eines Stadtteilkonzeptes einzustellen. Die Orientierungsphase war Mitte letzten Jahres beendet. Es ist damit zu rechnen, daß in diesem Jahr noch mehrere Stadtteilkonzepte fertiggestellt werden.

DISKUSSIONSBEITRÄGE

ZU DEN STADTTEILKONZEPTEN IN BREMEN

Gliederung der Bremer Stadtteilkonzepte

Frage: Die Konzepte lassen sich in Grundlagen, Ziele, Probleme und Maßnahmen gliedern. Oft haben sie sich in letzter Zeit in den Untergruppen geändert. Wer nimmt diese Änderungen vor und woher kommen diese?

Antwort: Für die Gliederung ist der Senator für Bauwesen zuständig. Es traten z.B. öfters Änderungen auf, da die Ressorts ihren Einzelbereich extra in der Gliederung erwähnt haben wollten. Den Stadtplanern gibt man zunächst nur die grobe Gliederung vor, um ihre eigenen Vorstellungen nicht so stark einzugrenzen und ihnen die Identifizierung mit ihrer Arbeit nicht zu nehmen.

Bei den Zielen und Problemen haben wir uns an die Grundsätze zur Stadtentwicklung gehalten, was beim Stadtteilkonzept Blumenthal auch zum Ausdruck kommt. Bei jedem Ziel und Problem haben wir einen Hinweis zu den Grundsätzen gegeben, um dem Bürger klar zu machen, daß jedes Ziel irgendwo abgeleitet ist.

Maßnahmenplanung

Frage: Im Blumenthaler Maßnahmenplan ist punktuell ablesbar, was im engeren Raum passieren soll. Dies führt zu dem Schluß, daß es nur Maßnahmen gibt, die so präzise benennbar sind. Tatsächlich gibt es aber auch übergreifende Maßnahmen.

Antwort: Solche Maßnahmen enthält das Stadtteilkonzept auch, sie sind nur punktuell nicht faßbar. In dem Katalog sind solche Maßnahmen aber enthalten.

Frage: Ihr Rahmenplan enthält eigentlich nur Sachzwänge, Vollzugsanweisungen, die punktuell betrachtet werden.

Antwort: Sie stellen heraus, daß wir in dem Ortsteil nur Probleme darstellen, das Positive aber nicht; das ist teilweise richtig. In den Grundlagen wird aber versucht, örtliche Besonderheiten darzustellen. Auch bei Zielen behält man das Gesamtgefüge im Auge.

Frage: Haben Sie einen langfristigen Planungshorizont und welche Aussagen machen Sie dazu?

Antwort: Langfristige Planung erfolgt durch die

- a) Planungsleitstelle bei der Senatskanzlei, die Daten über Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft, Bruttoinlandsprodukt, usw. prognostiziert.
- b) Grundsätze zur Stadtentwicklung, die die Zielsetzung für das gesamte Verwaltungshandeln in Bremen schon relativ konkret betrachten.

- c) Teilentwicklungspläne, die versuchen, die Grundsätze noch weiter zu konkretisieren.

Stadtgestalt

Frage: Man hat den Eindruck, daß die Reduktion auf die Maßnahmenplanung auf Kosten der räumlichen Dimension geht.

Antwort: Blumenthal stellt kein Problem in bezug auf die Stadtgestalt dar, da es erst nach dem 2. Weltkrieg entstanden ist. In anderen Stadtteilen gibt es aber so viel Erhaltenswertes, daß der Denkmalpfleger gar nicht weiß, wo er mit seiner Arbeit beginnen soll.

Frage: Man hat den Eindruck, daß Sie einen Maßnahmenkatalog ohne räumlichen Bezug erstellen. Wie kann z.B. ein Freiraumkonzept, das ja einen konkreten Bezug hat, mit so einem abstrakten Plan erstellt und umgesetzt werden, z.B. in die Bebauungs- oder Flächennutzungsplanung?

Antwort: Dies ist ein Problem der räumlichen Planung, das im Entwicklungskonzept angegangen werden soll. Es hat sich jedoch z.B. bei Blumenthal herausgestellt, daß so viele Angaben gar nicht zu machen sind, da fast alles bekannt ist. Das Neustädter Konzept enthält z.B. Fußwegeverbindungen, die ausgebaut werden müssen. Bremens Ziel ist es jedoch, nicht beim räumlichen Konzept stehen zu bleiben, sondern möglichst schnell zu einem Handlungskonzept zu kommen. Blumenthal wird z.B. seit 2 Jahren von einem Planer bearbeitet, der den Ortsteil sehr gut kennt und weiß, welche Fußläufigkeiten dort erforderlich sind. Da es sich um eine relativ kleine Einheit handelt, hat er die Maßnahme mit dem räumlichen Handlungskonzept im Hinterkopf.

Frage: Was passiert, wenn dieser Mann das Amt verläßt?

Antwort: Es liegt ein Stadtteilkonzept vor, das jede Maßnahme enthält. Man braucht nur darauf zurückzugreifen, um das räumliche Konzept zu bekommen; aber es ist ja auch so, daß für jeden Stadtteil drei Dipl.-Ingenieure zuständig sind, die übergreifend planen.

Einbeziehung der Träger öffentlicher Belange

Frage: Beabsichtigen Sie überhaupt, eine Maßnahmenplanung mit den Trägern öffentlicher Belange abzustimmen?

Antwort: Die wichtigsten Träger öffentlicher Belange sind in Bremen die Ressorts, die beteiligt werden, andere werden je nach Bedarf beteiligt, weil Bremen dieses Instrument nicht so aufblähen möchte, damit die Aufstellung nicht 3-4 Jahre dauert.

Investitionsrahmen

Frage: Wie stellen Sie sich die Koordinierung der Maßnahmenplanung mittels Investitionsprogramm vor, solange sie noch kein flächendeckendes Programm haben?

Antwort: Bremen geht davon aus, daß jede Maßnahme im mittelfristigen Finanzrahmen oder im Haushaltsplan enthalten ist. Außerdem

findet eine laufende Fortschreibung der langfristigen Maßnahmen statt. Bis jetzt gibt es sechs Stadtteilpläne, im nächsten Jahr sollen die restlichen fertig sein, deren Maßnahmen aber bereits im Haushaltsplan teilweise auf die einzelnen Stadtteile konkretisiert sind.

Verknüpfungen mit Fachprogrammen

Frage: Findet die Zielprognose aus den verschiedenen Stadtteilen ihren Niederschlag im Konzept?

Antwort: Ja, z.B. ist zur Bevölkerungsentwicklung ein Programm "Wohnen" aufgestellt worden, das die Entwicklung für den einzelnen Stadtteil angibt. Dies ist vor dem Konzept erstellt und vom Senat beschlossen worden.

Frage: Wenn Sie so schnell Stadtteilkonzepte erstellen, enthalten diese mehr als von den Fachplanungen schon beschlossene Einzelmaßnahmen?

Antwort: In dem Stadtteilkonzept werden nicht nur die Teilprogramme zusammengestellt, die bereits vorliegen. Die Ressorts fangen außerdem noch zusätzliche Untersuchungen an.

Art der Vermittlung an den Bürger und seine Beteiligung

Frage: Glauben Sie, daß das Arbeiten mit Text anstelle von Plänen den Bürger mehr anspricht?

Antwort: Das ist ein Problem, das mit der Finanzlage Bremens zusammenhängt. Wir haben z.Zt. kein Geld, um in einem solch großen Umfang bunte Pläne drucken zu lassen.

Frage: Wie soll der Bürger in Beiratssitzungen seine Vorstellungen einbringen, wenn er wie in NW zwar teilnehmen sich aber nicht äußern darf? Ist das in Bremen anders?

Antwort: Ja, in Bremen ist das anders. Die Beiratssitzungen sind öffentlich, wo sich jeder Bürger zu Wort melden kann. Z.B. ist in Blumenthal eine Autobahn geplant, die an einem Wohngebiet vorbeigeführt werden soll. Es fanden zu diesem Problem drei Sitzungen statt, wo jeweils 40 - 50 Bewohner aus diesem Wohngebiet anwesend waren. Im allgemeinen werden die Bürger mindestens zweimal beteiligt.

Personeller Bestand des Planungsamtes und der Verwaltungen in den einzelnen Stadtteilen

Frage: Mit welchem personellen Bestand sind Sie in der Lage, so viele Stadtteilpläne in so kurzer Zeit aufzustellen?

Antwort: Das Stadtplanungsamt Bremen ist in eine Verwaltungseinheit, in eine Flächennutzungsplanabteilung und in Bezirke gegliedert. Im Planungsamt gibt es vier Bezirke, die Bebauungspläne aufstellen. Drei Diplom-Ingenieure beplanen einen Bezirk. Jeder von ihnen bearbeitet ein Stadtteilkonzept und führt die entsprechenden

Bebauungspläne durch. Es besteht keine strenge Gliederung, sondern ein lockerer Verbund.

Frage: In den 22 Ortsteilen gibt es noch Verwaltungen. Sind dort auch Stadtplaner?

Antwort: Nein

Frage: Wer arbeitet dann dort an diesem Konzept mit?

Antwort: In den 22 Stadtteilen, die sich z.T. aus Ortsteilen zusammensetzen, hat jeder Stadtteil ein Ortsamt. Der Ortsamtsleiter leitet die Beiratssitzungen. Das Ortsamt wird um seine Stellungnahme gebeten. Der Ortsamtsleiter fragt den Beirat, und gibt uns dann die Stellungnahme zurück. So läuft es verwaltungsmäßig; tatsächlich werden die Beiräte schon vorher aktiv.

Frage: Wohnen die Ortsamtsleiter im Stadtteil?

Antwort: Oft leider nicht, aber die Beiratsmitglieder müssen im Stadtteil wohnen.

Stadtentwicklungsplanung und BBauG

Frage: Wie wollen Sie die Verknüpfung von Einzelplanungen in räumlicher und zeitlicher und finanzieller Hinsicht in den Maßnahmenplan bringen. Dies soll Stadtplanung und Stadtentwicklungsplanung sein, aber führen eine Beschlußfassung der politischen Gremien zum Stadtteilplan durch, die für die Verwaltung bindend sein soll, sagen aber, daß es sich um keine Entwicklungsplanung nach § 1, Abs. 5 BBauG handelt. Warum?

Antwort: Wir wollen keine beschlossene Entwicklungsplanung, da wir Angst davor haben, daß unsere Bebauungspläne vom Verwaltungsgericht wieder umgeworfen werden, weil wir irgendetwas aus dem BBauG vielleicht nicht beachtet haben.

Beispiele aus Städten mit zwischen
100 000 und 500 000 Einwohnern

STADTTTEILPLANUNG IN MANNHEIM

Rahmenpläne für die Innenstadt und für den Stadtteil Filzbach

Robert Bechtel

I. Verfahren

1. Auftrag zur Erstellung teilräumlicher Planung
- o Im Jahre 1973 wurde in Mannheim zum ersten Mal im Sinne einer Stadtteilplanung die "Oststadtkonzeption" vom Gemeinderat als Selbstbindung beschlossen. Hier handelte es sich in erster Linie um ein Verhinderungsinstrumentarium gegen Entwicklungen in einem Stadtteil aus der Gründerzeit mit gehobener Wohnqualität, wie sie aus dem Frankfurter Westend bekannt wurden.
 - o Genereller kommunalpolitischer Auftrag in den Leitziele des Flächennutzungsplanes von 1975.
Im Flächennutzungsplan von 1975 wird der Verwaltung in allgemeiner Form der Auftrag erteilt, mit geeigneten Mitteln die Eigenart und Entwicklungsmöglichkeiten bebauter Bereiche zu untersuchen und durch Pläne zu sichern. Ein Stadtentwicklungsplan existiert in Mannheim noch nicht.
 - o Problembezogener Auftrag durch jeweils besonderen Beschluß des Gemeinderates.
Auf der Grundlage des Flächennutzungsplanes wurden in den letzten Jahren vier weitere Stadtteile mit besonderer Problematik vom Gemeinderat benannt, für die Rahmenpläne (wie sie in Mannheim genannt werden) aufzustellen sind.

2. Abgrenzung der Teilbereiche

- o Stadtteil: Durch die Hauptsatzung des Gemeinderates sind auf der Grundlage der Gemeindeordnung Baden-Württemberg die Stadtteile und ihre Kompetenzen definiert. Hier kann besonders auf historische Gegebenheiten aufgebaut werden. Mannheim, bezeichnet als "Stadt der Stadtteile", setzt sich aus zwischen 1870 und 1930 eingemeindeten Gemarkungsteilen mit Siedlungskernen aus dem 9. Jahrhundert zusammen. Die Stadt Mannheim, die heutige Innenstadt, wurde 1606 gegründet.

Die Gesamtstadt hat heute 23 Stadtteile mit insgesamt 320.000 Einwohnern auf 140 km².

Größter Stadtteil: 33.000 Einw.

Kleinster Stadtteil: 1.100 Einw.

durchschnittliche Größe eines Stadtteils: 14.000 - 17.000 Einw.

Aufgrund einer Bezirksverfassung hat jeder Stadtteil einen Bezirksbeirat mit Beratungsfunktion in den Stadtteil betreffenden Fragen für den Gemeinderat.

Problembezogene Begrenzung eines Teilbereiches innerhalb eines Stadtteiles anhand besonderer Kriterien.

Hierzu wurde 1974 eine Rangfolgeliste sanierungsverdächtiger Gebiete aufgestellt. Die Liste wird zur Zeit überarbeitet, da sich

GLIEDERUNG DES STADTPLANUNGSAMTES

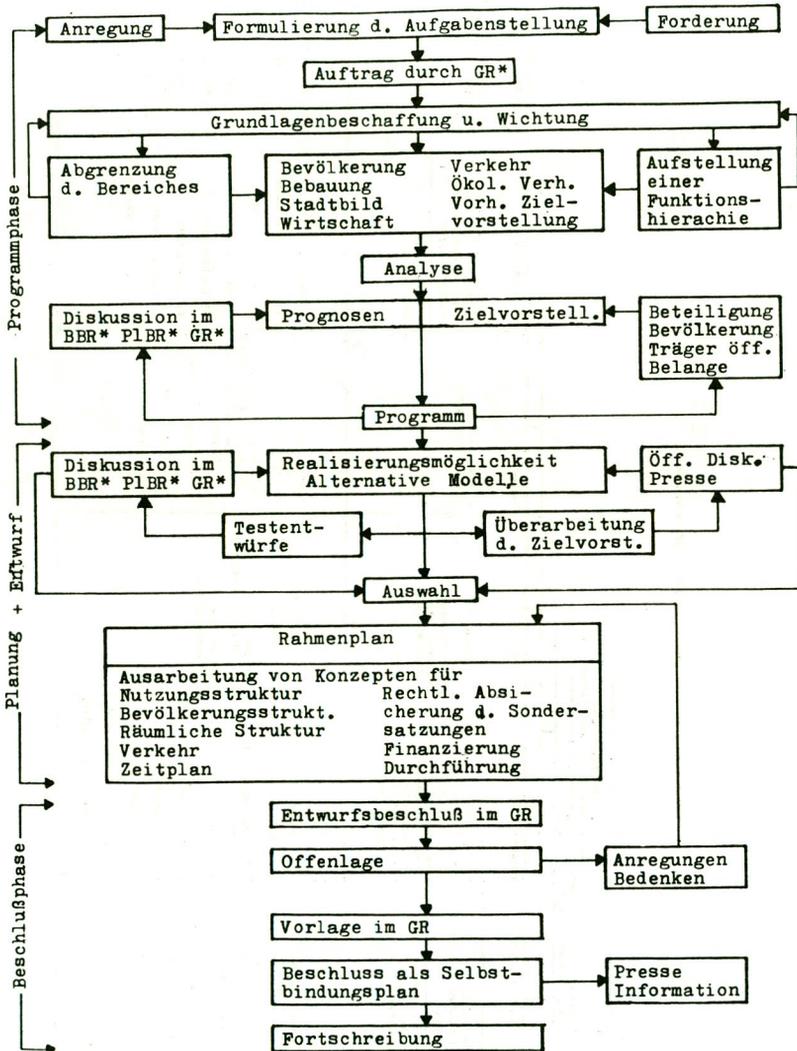
61	<u>Amtsleitung</u> Sekretariat
61.1	<u>Vorbereitende Bauleitplanung</u>
61.2	<u>Verkehrsplanung</u> Verkehrstechnik Verkehrsprognose Generelle Verkehrsplanung u. Detailplanung
61.3	<u>Entwurf u. verbindliche</u> <u>Bauleitplanung</u> Projektgr. Rahmenplanung Entwurf der B Bau-Planung Entwurf zu städtebaulichen Projekten Umweltschutzplanung Verbindliche Bauleitplanung Bodenverkehrsangelegenheiten Modellwerkstatt Photoatelier

Mannheim 1979

DEZERNATSVERTEILUNGSPLAN DER STADT MANNHEIM

Geschäfts- bereich	Oberbürgermeister		Dezernat I		Dezernat II		Dezernat III		Dezernat IV		Dezernat V			
	Persönl. Referent des Oberbürgermeisters		Oberbürgermeister Vorsitz im Gemeinderat und Leiter der Verwaltung		Allgemeine Verwaltung Organisation und Personalwesen, Rechts- und Ordnungs- wesen, Wirtschaftsausschuss, Wirtschafts- und Verkehrsförderung, Grundstückswesen		Finanzwesen Mehrwertsteuer- und Energieversorgung Verkehrsbetriebe		Sozial- und Gesundheitswesen		Stadtplanung, Ver- kehrswesen, Hoch- und Tiefbauwesen, Grün- anlagen, Stadtreinigung Arbeitsgruppe Umweltschutz		Kulturpflege, Schulen, Sport- und Bäder- wesen	
Ge- schäfts- bereich	Arbeitsgruppe Stadtentwicklungs- planung		10 Hauptamt		20 Kämmereramt		50 Sozialamt		60 Bauverwaltungsamt		40 Schulverwaltungsamt			
	Befragter Wohnbevölkerung und Einwohner		11 Personalamt		22 Steueramt		51 Jugendamt		61 Stadtplanungsamt		41 Kulturamt			
Unter- stellte Ämter	12 Amt für Statistik- forschung und Statistik		15 Gemeindefreizeit- räte		24 Amt für Verteidigungsleistungen Wohnungswesen		51,8 Psych. Beratungs- stelle für Kinder, Jugendliche und Eltern		62 Vermessungsamt		42 Nationaltheater			
	13 Presseamt		30 Rechtsamt		64 Amt für Wohnungswesen		54 Krankenanstalten		63 Bauordnungsamt		43 Musikschule			
	14 Rechnungsprüfungsamt		32 Ordnungsamt				55 Ausgleichsamt		65 Hochbauamt		44 Stadtbücherei			
	16 Stadtarchiv		34 Standesamt				75 Friedhofamt		66 Tiefbauamt		45 Fachhochschule Gestaltung			
	37 Feuerwehr und Katastrophenschutz		23 Liegenschaftsamt						67 Grünflächenamt		46 Kunsthalle			
			71 Schlacht- und Viehof						70 Stadtreinigungsamt		47 Reif- und Bäderamt			
		80 Amt für Wirtschafts- förderung								52 Sport und Bäderamt				

Ablaufschema für die Aufstellung von Rahmenplänen
Stadtplanungsamt Mannheim



*BBR=Bezirksbeirat
GR =Gemeinderat
PlBR=Planungsbeirat

Abb. 3

zeigte, daß bestimmte Kriterien überrepräsentiert waren (z.B. Gebäudealter) und andere ganz fehlten (z.B. Freiraumqualitäten).

Historisch gewachsene Quartiere innerhalb eines Stadtteils. Der Stadtteil Innenstadt wird im Sprachgebrauch der Bewohner nochmals in Ober- und Unterstadt und die Unterstadt wiederum in Quartiere wie Filsbach und Jungbusch gegliedert.

3. Aufstellungsverfahren

Gliederung der Verwaltung (Abb. 1)

Rahmenpläne werden in Mannheim im Stadtplanungsamt, das dem Baudezernat zugeordnet ist, koordiniert. Das heißt, es werden jeweils Arbeitsgruppen mit Fachleuten aus den einzelnen Ämtern und aus anderen Dezernaten gebildet, die an der Aufstellung beteiligt sind. Die Projektgruppe Rahmenplanung im Stadtplanungsamt steht in enger Verbindung mit den Entwurfsgruppen für Bebauungspläne und für einzelne städtebauliche Projekte (Abb. 2).

Ablauf des Planungsprozesses (Abb. 3)

Dieses Ablaufschema ist Orientierung, nicht Zwangsjacke. Bereits bei der Abgrenzungsdiskussion (falls erforderlich) des Untersuchungsgebietes wird der Kontakt zu den zukünftigen Gesprächspartnern gesucht oder es melden sich einzelne Interessenten an (betroffene Einwohner, Interessengruppen, Bezirksbeiräte, Parteien, Bürgerinitiative, Vereine usw.).

Die Diskussion von Varianten erfolgt in den Arbeitsgruppen, im Bezirksbeirat, im Planungsbeirat (eine von der Stadt Mannheim berufene regelmäßig tagende Expertenkonferenz), in Bürgerversammlungen oder ähnlichen Informationsveranstaltungen und in den Gemeinderatsausschüssen. Dieses Verfahren kann mehrere Durchläufe haben (mit wechselnden thematischen Schwerpunkten und wechselnder Zusammensetzung der jeweiligen Arbeitsgruppen). Das Ergebnis soll ein Rahmenplan sein, zusammengesetzt aus mehreren Fachplänen zur Regenerierung und Entwicklung seines Teilbereiches der Stadt, als Selbstbindung des Gemeinderates und der Verwaltung und ein Maßnahmenkatalog.

Die Rangfolge der vorgeschlagenen oder bereits im Ablauf der Planung als Test begonnenen Maßnahmen erfolgt nur in Verbindung mit der Finanzierbarkeit.

II. Darstellung des Rahmenplanes für die Innenstadt Mannheim und eines Rahmenplanes für einen dörflich geprägten Stadtteil

Das städtebaulich räumliche Entwicklungsmodell auf der Grundlage des Flächennutzungsplanes weist für Mannheim eine polyzentrische Stadtstruktur aus (Stadt der Stadtteile). Die Stadtteilzentren sind durch städtische Entwicklungsachsen verbunden (Radialsystem) und werden durch Grünzüge, die die Innenstadtbereiche mit der regionalen Erholungslandschaft verbinden (Frischlufztzufuhr), gegliedert.

Historischer Stadtgrundriß

Die Begrenzung des Stadtteils Innenstadt ist klar definiert durch den Ring, dem Verlauf des ehemaligen Festungswalles; darüber hin-

aus durch zwei Flüsse, Rhein und Neckar und die weitläufige Schloßanlage.

Erscheinungsbild:

Das differenzierte Erscheinungsbild der Innenstadt wird durch die Bereiche der Fußgängerzone (moderne Einkaufszentren), den wenigen Monumenten aus der Residenzzeit, abgewohnten, kriegsbeschädigten Vierteln aus der Gründerzeit und nach dem 2. Weltkrieg neu erbauten Wohnblocks (die Bausubstanz der Innenstadt war bis zu 80 % zerstört) geprägt.

1. Bearbeitungsablauf

Ausarbeitung vorhandener Entwicklungsmodelle:

Z.B. Hochzonung der Randbereiche bis auf 8 Geschosse und Ausweitung der gesamten Innenstadt als Kerngebiet zu Beginn der 70er Jahre.

Beginn der Diskussion über "Grenzen der Belastung der Stadtstruktur" bezüglich Freiflächen, erhaltenswerter Bausubstanz, Verlust von Nachbarschaft, Überforderung des Straßennetzes und der Parkierungsflächen. Anhand einer Stadtbildanalyse konnte die Festbeschreibung der Blockstruktur auf dem erhaltenswerten historischen Grundriß der Stadtanlage erreicht werden. Weitere Grundlagen waren die Analyse der Wohnqualität und des Erschließungssystems.

2. Bei der Erarbeitung von Nutzungsvarianten zeigte sich ein relativ begrenzter Spielraum. Meist waren es die Nahtstellen unverträglicher und unterschiedlicher Nutzungen und differenzierter bauhistorischer Bereiche sowie der Zonen starker Immissionen.

3. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe waren folgende Konzeptionen:

- zur Nutzung (Abb. 4)
- zur Baustruktur
- zur Erschließung durch PKW, öffentlicher Nahverkehr, Fußgänger
- zum ruhenden Verkehr
- zu einer freiräumlichen Gestaltung (Abb. 5) und
- ein umfangreicher Maßnahmenkatalog.

4. Im bereits 3-jährigen Verlauf der Bearbeitung kristallisierten sich kleinere Teilbereiche heraus, in denen durch konkrete Anwendung von Maßnahmen die Zielsetzungen des umfassenden Rahmenplanes getestet werden konnten:
Überleitung des Quartiers Filzbach in ein Sanierungsverfahren nach Städtebauförderungsgesetz.

Im Jungbuschviertel: Bildung eines Arbeitskreises aus den beiden großen Konfessionen, einer Freien Architektengruppe und der Verwaltung - Impulsplanung zur Aufwertung des sozialen Randgebietes (z.B. Einrichtung einer verkehrsberuhigten Zone mit Spielplatz).

Bildung der Arbeitsgruppe "Spielplätze in der Innenstadt": Bearbeitung eines Teilabschnittes des "Grünen Ringes" durch Testentwürfe und ein städtebaulicher Wettbewerb. Ergebnis war der Bau einer Tiefgarage mit Grün- und Erholungsanlage.

Umgestaltung der Jungbuschstraße (ein Straßenzug mit Zentrumsfunktion für einen Teilbereich der Innenstadt) zu einer fußgängerfreundlichen Straße.

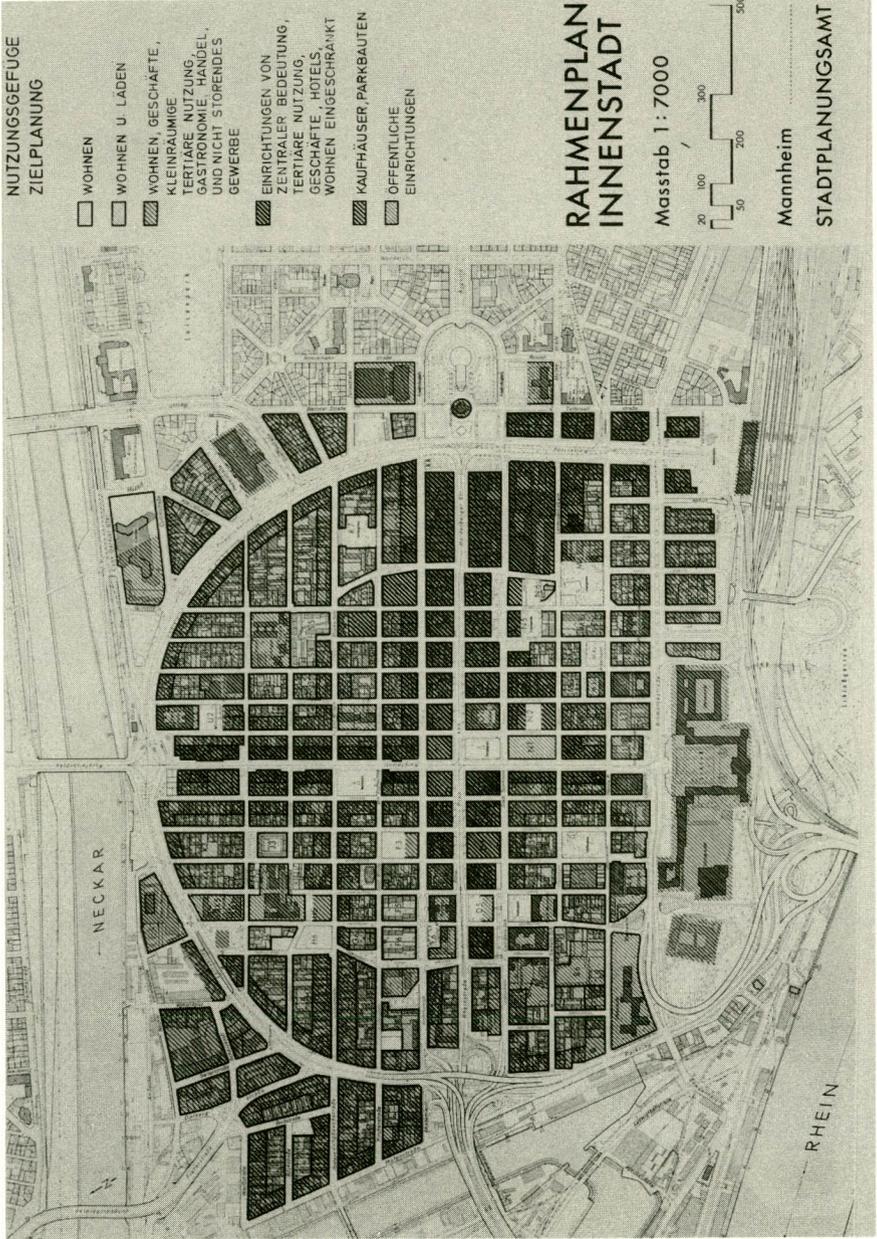


Abb. 4

Parken in der Innenstadt: Modellversuch auf Anregung einer Bürgerinitiative zur Sondernutzung von öffentlichen Straßenflächen für die Innenstadtbewohner.

5. Stand der Planung heute

Die Bearbeitung des Rahmenplans Innenstadt erfolgt weiter in Wechselwirkung auf zwei Ebenen: Gesamte Innenstadt (25.000 Einwohner und 35.000 Beschäftigte) und einzelne Teilbereiche bezüglich Fläche und Problematik.

6. Die Bearbeitung des Rahmenplanes für einen Stadtteil mit dörflich geprägtem Ortsbild erfolgt eindeutig mit stadtbildpflegerischem Schwerpunkt.

Die Bevölkerung dieses Stadtteiles hat ein verwurzeltes lokales Bewußtsein und das Selbstverständnis einer unabhängigen Gemeinde. Das auf Mannheimer Gemarkung einmalige geschlossen erhaltene Ortsbild droht durch falsch verstandene Modernisierung zerstört zu werden.

Hauptmerkmal der Rahmenplanung lag auf der Herausarbeitung einer besonderen Wohn- und Standortqualität, einer Ortsbildanalyse und Überlegungen zur Verkehrsentlastung.

Aus der Diskussion, besonders mit den Bezirksbeiräten und in Bürgerversammlungen, entstand ein Gestaltungs- und Nutzungskonzept. Es erfolgten Testentwürfe und Bauten als Vorläufer einer Ortsbau-satzung und mehrerer Bebauungspläne mit besonderen gestalterischen Festlegungen.

Der Bearbeitungsablauf war zeitlich und räumlich überschaubar und läßt sich auf andere Stadtteile mit ähnlichen Strukturen und relativ geringer sozialer Problematik übertragen.

III. Einschätzung der weiteren Entwicklung des Instrumentes

1. Selbstbindung des Gemeinderates

Der Gemeinderat war bezüglich des Rahmenplanes Innenstadt trotz häufiger Diskussion und Empfehlungen in dem Bauausschuß bisher nicht in der Lage, den komplexen Rahmenplan insgesamt als Selbstbindung zu akzeptieren, wogegen die maßnahmenorientierten Teilaspekte leichter begriffen und entsprechende Schritte gebilligt werden konnten.

Dennoch ist die Bearbeitung von Rahmenplänen dringend notwendig, als Verknüpfung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, als Überprüfung der Zielsetzungen der gesamten Stadtentwicklung und als gegenseitige Ergänzung und Abstimmung der einzelnen Teilbereichsmaßnahmen in einem Stadtteil.

2. Die Durchsetzbarkeit eines nur nach innen verpflichtenden Rahmenplanes ist häufig von politischen Schwankungen abhängig. Deshalb ist die schrittweise Einbindung der Aussagen in das verbindliche Bauleitverfahren notwendig.

3. Erfahrung für die Weiterarbeit in anderen Stadtteilen.

Wichtig ist die Abgrenzungsdiskussion mit Schlüsselpersonen aus dem Stadtteil und die Auffindung - bei sehr großen Stadtteilen -

von Bereichen "geschlossener Beziehungen".

Weiter wird die Bearbeitung auf zwei Ebenen empfohlen:

1. Ebene: Rahmenplan für den gesamten Bereich
2. Ebene: Maßnahmebezogene Aussagen zu einzelnen Quartieren bzw. Problemen.

Notwendig ist die intensive Überprüfung der Ziele und Konzepte durch Testmaßnahmen und die frühzeitige Verknüpfung der vorgeschlagenen Maßnahmen mit Finanzierungsmöglichkeiten und die rasche Realisierung.

4. Schwierigkeiten bereiten oft die Schwerfälligkeit beteiligter Instanzen und der Beginn einer Ermüdung der Bürgerbeteiligung, da sich zeigt, daß oft nicht auf Antrieb die erwünschte Resonanz oder Mitarbeitsbereitschaft angetroffen wird (Überforderung der betroffenen Bevölkerung).

DISKUSSIONSBEITRÄGE

ZUR STADTTEILENTWICKLUNGSPLANUNG MANNHEIM

Frage: Warum wurde der vorgestellte Stadtteilentwicklungsplan Innenstadt nicht beschlossen?

Antwort: Das offizielle Argument gegen den Plan war, daß er kein ausgegorenes Verkehrskonzept enthalte. Die politische Situation sei allerdings so, daß der Rat nicht bereit sei - über eine rechtlich nicht vorgesehene Planungsstufe hinaus - weitere Bindungen einzugehen. Erfahrungen mit einem anderen Stadtentwicklungskonzept hätten gezeigt, daß Bevölkerung und Bezirksbeirat sich auf dieses Konzept berufen und dem Gemeinderat damit Schwierigkeiten bereiten. Es würden weder Untersuchungen, die in zwei weiteren Stadtteilen durchgeführt werden, unterstützt, noch sei eine Bereitschaft vorhanden, neue Beschlüsse in Form von Rahmenplanungen zu fassen.

Frage: Welchen Einfluß haben Rahmenplanungen auf Investitionsprogramme?

Antwort: Der Nachweis einer gewissen Rahmenkonzeption ist bei vielen Investitionsprogrammen eine Voraussetzung. Somit ist Rahmenplanung eine notwendige Vorgabe für den Mitteleinsatz.

Frage: Der Schwerpunkt liegt auf Erhaltung der Bausubstanz, Wohnen und Grünplanung. Steigender Bedarf besteht aber nicht nur für Wohnungen, sondern auch für Verwaltungs- und Gewerbeflächen.

Antwort: Der Zuwachs an Büroräumen ist in Mannheim z.Zt. minimal. Wenn man der Meinung ist, daß sich die gegebene Stadtstruktur als tragfähig erwiesen hat, (Höhenentwicklung und Bauform) dann sollte man auch die Nutzungen dorthin bringen, die sich mit dieser Bausubstanz vereinbaren lassen und für großflächige Nutzungen Entlastungsgebiete anbieten. Die Abkehr vom Großraumbüro könnte helfen, vorhandene Baustrukturen in eine neue Nutzungsform zu integrieren. Der Planer muß versuchen, korrigierend in den Markt einzugreifen. Die Interessenten, die Büros bauen wollen, haben eine solche Kraft und Eigendynamik, daß wir diese nicht noch forcieren müssen, sondern eher gegenläufig tätig werden. In der Öffentlichkeit würde ein falsches Bild gezeichnet, wenn nur von Wohnerhaltung und -sicherung die Rede sei, denn die Büroerhaltung und -sicherung findet von alleine statt.

RAHMENPLANUNGEN FÜR BONN

Rahmenplanungen für die Innere Nordstadt und Kessenich

Gerhard Nieke

Aufbauend auf der Mehrpoligkeit der Stadt Bonn hat der Stadtrat vor einigen Jahren ein räumlich-funktionales Zentrenkonzept beschlossen. In diesem Zentrenkonzept wird eine Aufgabenteilung unter den verschiedenen Zentren vorgenommen. (Abb. 1)

Zentrenhierarchie für Bonn

1. Hauptzentrum = Bonn
 - hochspezialisierte Güter und Dienstleistungen
2. Stadtbezirkszentrum
 1. Ordnung = Bad Godesberg 70 - 80.000 EW
 - aperiodischer Bedarf
3. Stadtbezirkszentrum
 2. Ordnung = Beuel und Duisdorf 20 - 25.000 EW
 - aperiodischer Bedarf
4. Nahversorgungszentrum
 - wohnungsnaher Versorgung mind. 5.000 EW
 - täglicher und periodischer Bedarf

Die Ortsteilzentren sind mit wenigen Ausnahmen historische Ortskerne. Die Versorgungsräume dieser Ortsteilzentren sind Grundlage für die räumliche Abgrenzung der Ortsteilplanung oder wie sie in Bonn auch genannt werden, der Rahmenpläne.

Mit der Ausweisung der Nahversorgungszentren war zugleich die Größe und Abgrenzung und der flächendeckende Ansatz für die Ortsteilplanungen vorgegeben.

Die Größe der Ortsteilpläne also der Nahversorgungsbereiche liegt zwischen 5.000 und 25.000 Einwohnern. Die Grenzen decken sich auch mit Grenzen statistischer Bezirke.

Der Hauptausschuß hat im Mai 1977 eine Prioritätenliste zur Erarbeitung der Rahmenpläne für alle Ortsteile beschlossen. In den Erläuterungen zu dieser Prioritätenliste sind nach Sachgruppen geordnet: die Planungsprobleme der verschiedenen Ortsteile nach

- Planungsrecht
- Reserveflächen
- städtebauliche Situation des Ortskerns
- Verkehr
- Standortprobleme usw.

Es gibt in Bonn also einen flächendeckenden Ansatz zur Aufstellung von Ortsteil- bzw. Rahmenplänen. Zuständig und federführend für die Aufstellung von Ortsteilplänen ist die Stadtentwicklungsabteilung des Planungsamtes.

Der Zusammenhang zwischen der teilräumlichen Planung ist neben dem Flächennutzungsplan und der Verkehrsentwicklungsplanung durch zahlreiche Grundsatzbeschlüsse zur Stadtentwicklungsplanung und durch einen Ratsbeschluß über die Rahmenbedingungen für die Ortsteilplanung hergestellt.

"In Weiterführung und Konkretisierung der vom Rat am 18.5.1976 beschlossenen Ziele und allgemeinen Grundsätze zur Stadtentwicklungsplanung sind bei der Ortsteilplanung folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

1. Bei der weiteren Entwicklung der Ortsteile ist, soweit vorhanden, die gute Mischung von Wohn- und Arbeitsplätzen zu erhalten, ansonsten ist eine Strukturverbesserung mit gezielten Maßnahmen einzuleiten.
2. Der Freizeitwert der Ortsteile ist durch die Schaffung beruhigter Bereiche in den Ortskernen, durch eine verstärkte Grünhaltung und durch die Erhaltung des historischen Ortsbildes zu steigern.
3. Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs und sonstige Einrichtungen mit zentralem Charakter sind so anzuordnen, daß die historisch gewachsene Ortsmitte als zentraler Bereich des Ortsteils erhalten und in ihrer Attraktivität gestärkt wird.
4. Einrichtungen und Anlagen, durch die es unmöglich oder wesentlich erschwert wird, vom Individualverkehr beruhigte Zonen (Fußgängerzonen bzw. Teilfußgängerzonen) in Ortskernen zu schaffen, sind nicht zuzulassen.
5. Alle Ortsteile sind auf ihren Bestand an erhaltenswerter Bausubstanz zu überprüfen, wieweit bestehendes Planungsrecht (z.B. bestehende Baulinien, Baugrenzen, Fluchtlinien oder Ausnutzungsziffern) der Erhaltung historischer Ortsgrundrisse und erhaltenswerter Bausubstanz entgegenstehen.
6. Bei notwendiger baulicher Erneuerung innerhalb der alten Ortslagen hat die Objektsanierung Vorrang. Die vorhandene Grundriß- und Parzellenstruktur ist soweit als möglich und sinnvoll zu erhalten. Jede Form einer baulichen Gleichmacherei ist bei der Schaffung von Planungsrecht nach dem Bundesbaugesetz zu vermeiden.
7. Im Bereich alter Ortslagen ist bei einer Neubebauung eine wesentlich über die Altbebauung hinausgehende höhergeschossige Bebauung nicht vorzusehen. Dies gilt auch für die den Ortslagen benachbarten Bereiche, wenn hierdurch das typische Erscheinungsbild (Silhouette) des Ortes nachteilig beeinträchtigt wird.
8. Es sind Vorschläge zu machen, für welche Bereiche und Ortskerne ergänzend zu der Bauleitplanung Gestaltungssatzungen als Ortssatzungen für historisch besonders zu schützende Bereiche in Betracht kommen."

Von den 25 notwendigen Ortsteil- bzw. Rahmenplänen sind z.Zt. 12 verabschiedet, vier in Beratung bzw. im Anhörungsverfahren und drei in Vorbereitung.

Die Analysen und Aussagen der Rahmenpläne beziehen sich im wesentlichen auf folgende Punkte:

- Darstellung der vorhandenen Nutzung und Strukturen zur Analyse des "Erscheinungsbildes" des Ortsteiles sowie der darin wohnenden Bürger.
- Ableitung eines sogenannten Zielkonzepts für die künftige Entwicklung des Ortsteiles.
- Darstellung der geplanten Nutzungsverteilung und Nutzungsordnung.
- Gestaltungskonzeption mit Aussagen über das Ortsbild, erhaltenswerte sowie schützenswerte Ensembles, Plätze, Baugruppen, Einzelobjekte und Geschossigkeit.
- Verkehrskonzeption mit der Abstufung des Verkehrsnetzes in Fußgängerbereiche, verkehrsberuhigte Bereiche, Wohnstraßen, Wohnsammelstraßen und Durchgangsstraßen.
- Freiflächen und Grünkonzeption mit Aussagen über Freiraumgestaltung, Landschaftsgestaltung, Baumpflanzung, Fußwegführungen.

Alternativen werden nur für bestimmte Einzelfragen angeboten, z.B. bei Verkehrslösungen und Fußwegenetzen.

Die Rahmenplanung hat keine unmittelbare Bindungswirkung nach außen. Sie wird aber verwandt als Instrument zur Ausübung des Vorkaufsrechts und ist Beurteilungsmaßstab bei Baugenehmigungen nach § 34 BBauG. Außerdem ergeben sich bei Bauwünschen, die der Rahmenplanung zuwiderlaufen und wo Planungsrecht nicht ausreicht, Aufstellungsbeschlüsse bzw. Veränderungssperren.

Die Bindungswirkung nach innen ergibt sich durch den § 1 Abs. 5 BBauG. Bei Abweichungen der Bauleitplanung vom Rahmenplan müssen die Gründe im Erläuterungsbericht bzw. in der Begründung dargestellt werden.

Das Planungsamt erarbeitet unter Berücksichtigung der übergreifenden Planungen und Fachplanungen den Entwurf eines Rahmenplanes in der zeitlichen Reihenfolge der Prioritätenliste. Nach einer ersten Lesung im Stadtplanungsausschuß wird die Form der Bürgerbeteiligung beschlossen. Diese Bürgerbeteiligung gilt für die Bauleitplanung der nächsten Jahre als Verfahren im Sinne des § 2a BBauG. Nach Abschluß des "2a-Verfahrens" wird die Rahmenplanung mit den auswertenden Berichten der Bezirksvertretung vorgestellt.

Mit den ergänzenden Empfehlungen der Bezirksvertretung wird der Planungsausschuß in einer zweiten Lesung tätig und empfiehlt die Beschlußfassung dem Hauptausschuß. (Der Hauptausschuß ist entsprechend der beschlossenen Zuständigkeitsordnung der koordinierende Ausschuß für die Stadtentwicklungsplanung.) Die Fortschreibung der Rahmenpläne soll über die jährlichen Berichte zur Stadtentwicklung erfolgen.

Beispiele für Rahmenplanungen in Bonn

- I - Innere Nordstadt
- II - Kessenich

Anhand von zwei Beispielen möchte ich im folgenden die Ausgangslage, das Vorgehen und die allgemeinen Ziele und Zwecke der Rahmenplanungen erläutern.

I - Innere Nordstadt

Die Innere Nordstadt ist ein citynahes Wohngebiet von 110 ha Größe und der größten Einwohnerdichte in Bonn (ca. 140 EW/ha). Dieses Gebiet entstand in der Gründerzeit. Arbeiter, Handwerker und Gewerbetreibende hatten hier ihren Wohn- und Arbeitsplatz. Die Funktionenmischung ist bis heute erhalten geblieben.

Der Stadtteil war belastet mit über 4.000 Fremdparkplätzen, mit einem starken Durchgangsverkehr und mit ca. 50 Kneipen, die den Wohnwert beeinträchtigen. Die Innenblockbereiche sind oft gewerblich genutzt, ab dem 1. Obergeschoß herrscht aber eine reine Wohnnutzung vor. Die Ausstattung der Wohnungen ist z. T. noch sehr schlecht, zwischen 60 und 80 % sind ohne Bad und WC.

Die Auflistung dieser Fakten macht deutlich, daß die Nordstadt nur mit einem Bündel gleichgerichteter Maßnahmen als Wohnbereich zu stabilisieren ist. Der Wunsch, das Vorhandene weitgehend zu erhalten und das Wohnen zu verbessern, waren Anlaß für den Hauptausschuß, die Erarbeitung einer Rahmenplanung zu beschließen (März 1977).

Es wurde zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme vorgenommen mit Darstellung des vorhandenen Baurechts, der Bevölkerungsstruktur (Einwohner, Alter, Berufe, Ausstattung und Belegung der Wohnungen), der Arbeitsplatzstruktur, der Nutzungsstruktur, der Bausubstanz (Zustand, Denkmalkarte), der Folgeeinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Freizeit- und Jugendeinrichtungen, Spiel- und Sportplätze), der Freiflächen und des Verkehrsbildes.

Nach Analyse und Auswertung dieser Bestandsaufnahme wurde der eigentliche Rahmenplan mit den allgemeinen Zielen und Zwecken der Planung formuliert und die Konzepte in vier Plänen detailliert dargestellt. Diese vier Konzepte beinhalten im wesentlichen folgendes Programm:

1. Nutzungskonzept

- Erhaltung des citynahen Wohngebietes
- Erhaltung des vorhandenen Wohnraumes
- Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnwertes
- Erhaltung der gewachsenen Nachbarschaften und Wohnquartiere
- Keine Verdrängung durch tertiären Sektor
- Erhaltung der Eigenart der Nordstadt als Ergänzungsgebiet zur Kernstadt mit gemischter Struktur (Wohnen und Handwerk etc.) (ggf. geschoßweise Ausweisung)
- Verbesserung des Wohnumfeldes durch teilweise Umgestaltung und Neuordnung der Blockinnenräume und gegebenenfalls Verlagerung von wesentlich störenden Betrieben

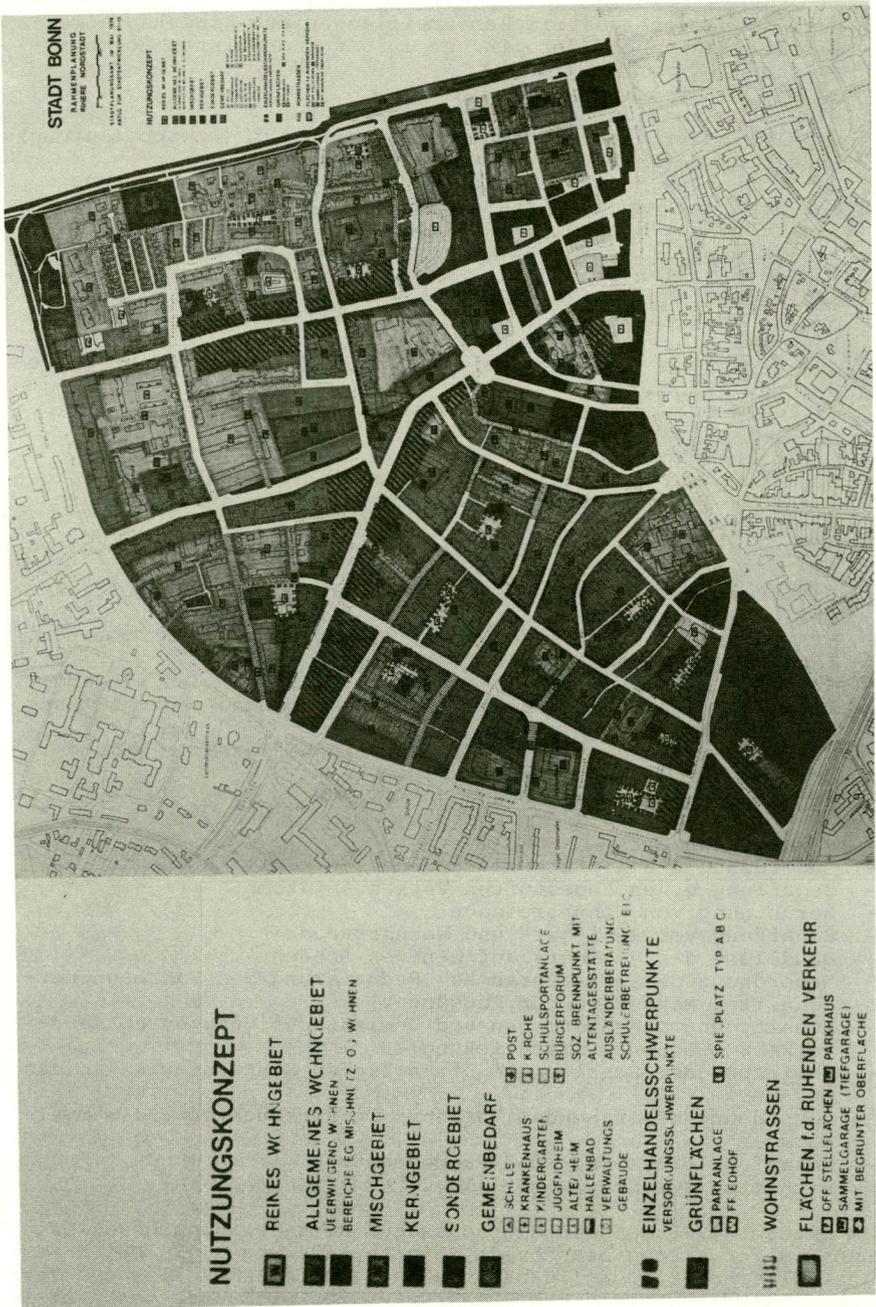


Abb. 2

- Ausweisung von zusätzlichen Freiflächen und Kinderspielmöglichkeiten insbesondere in neu zu ordnenden Innenblockbereichen (Abb. 2)
2. Räumliches Gestaltungskonzept (Baustruktur)
- Erhaltung der alten bestehenden Baustruktur (Blockbelastung)
 - Erhaltung der hist. Plätze und Straßenräume
 - Erhaltung des Maßstabes (Höhenentwicklung, Parzellierung der Bebauung und der Straßenräume)
 - Erhaltung der denkmalwerten Bebauung, mit typischen Merkmalen (kleinteilige Fassadenstrukturen). Die denkmalwerten Fassaden sollen in künftigen Bebauungsplänen festgeschrieben werden
 - Städtebauliche Neuordnung indifferenter Bereiche, Schaffung räumlich klarer Begrenzungen
 - Anpassung von Neubauten an die bestehende Baustruktur (Gliederung, Traufhöhen)
 - Teilweise Neuordnung der Innenblockräume (Abb. 3)
3. Freiflächenkonzept
- Erhaltung der bestehenden Freiräume als Naherholungsbereiche, quantitative und qualitative Verbesserung des bestehenden Angebots an öffentlichen Freiflächen
 - Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten und Zugänglichkeiten der öffentlichen Freiflächen
 - Schaffung ausreichender Kinderspielplätze mit gefahrloser Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche
 - Einbindung der Freiräume in das Fußwegesystem mit Beziehung zu öffentlichen Einrichtungen
 - Stärkere Durchgrünung der Innenhöfe, Höfe mit überwiegender Wohnnutzung als Ruhezone in der Blockbebauung (Durchlüftung und Belichtung)
 - Nutzung des Straßenraumes als Freifläche für Spielen und Kommunikation
 - Umgestaltung und Durchgrünung (Abb. 4)
4. Verkehrskonzept
- Neuordnung und Differenzierung des Verkehrs
 - Schaffung eines abgestuften Verkehrssystems
 - Beruhigung von Wohnbereichen
 - Schaffung von Anlieger- und Wohnstraßen
 - Bündelung des Verkehrs auf wenigen Achsen
 - Neuordnung des Straßenraumes (Reduzierung des Fahrbahnquerschnitts, mehr Raum für Fußgänger)
 - Beseitigung von Störungen und Beeinträchtigung durch Fahrverkehr (Wohnen - Erschließung)
 - Anbindung der Schulen und öffentlichen Einrichtungen an das ÖNV-Netz
 - Neuordnung des ruhenden Verkehrs in Parkbuchten und Sammelgaragen
 - Schaffung eines Fuß- und Radwegenetzes
 - Sicherung der Schulwege (Abb. 5)

Im Oktober 1978 hat der Hauptausschuß diese Planung beschlossen und die Verwaltung beauftragt, einige Änderungen als Ergebnis der Bürgerbeteiligung zu berücksichtigen. Zudem sollte das Verkehrskonzept aufgrund der Erfahrungen des Großversuches "Verkehrsberuhigende Maßnahmen" überarbeitet werden.

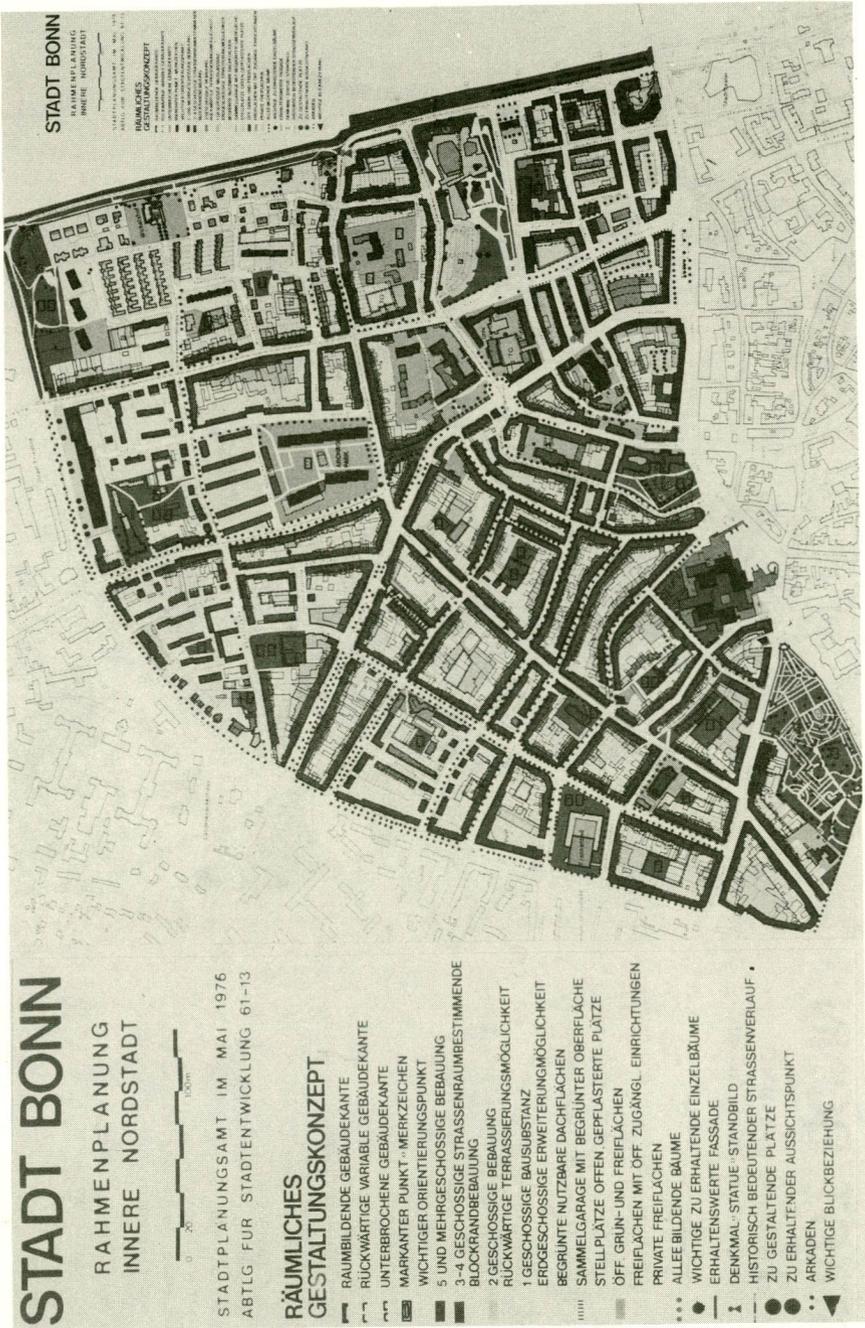


Abb. 3

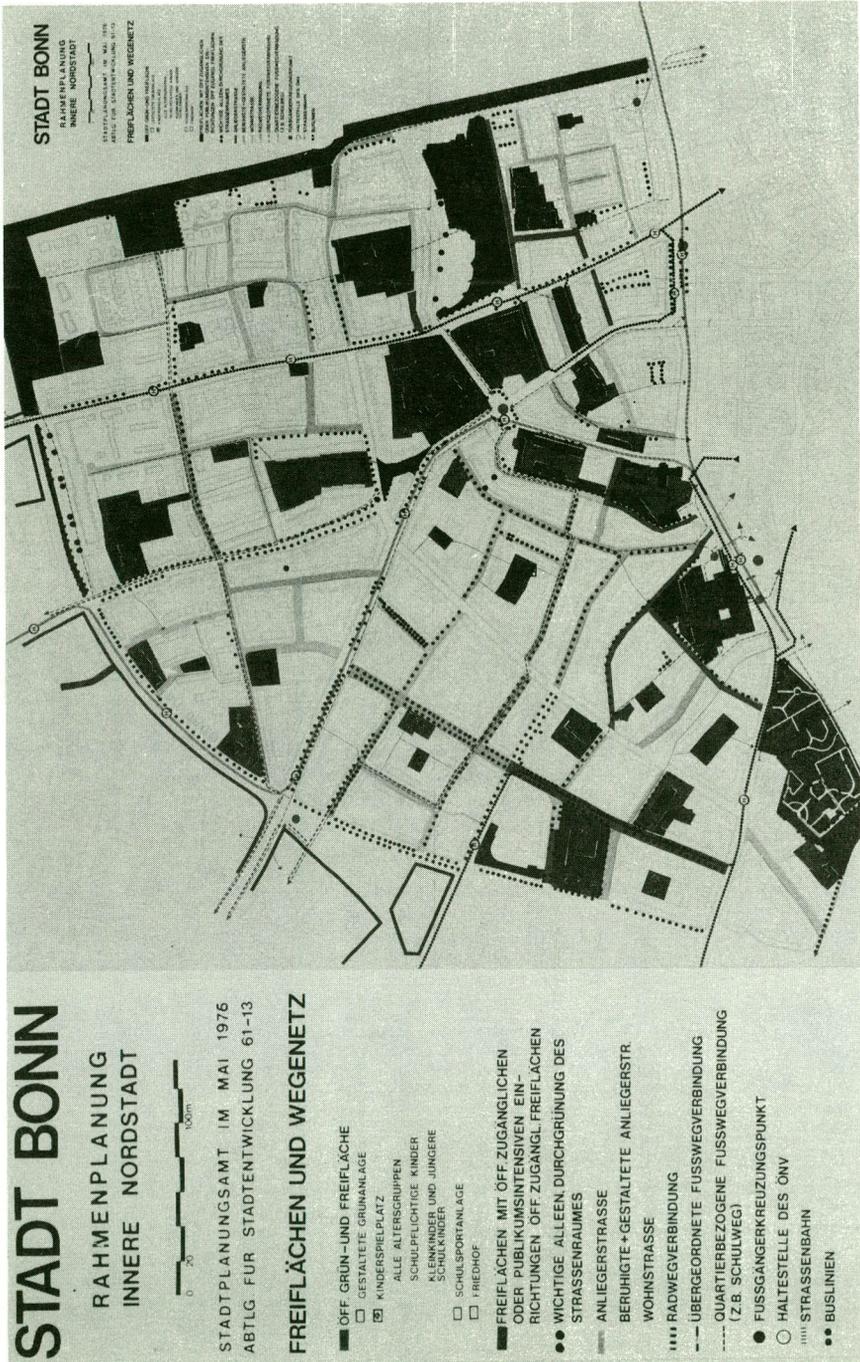


Abb. 4

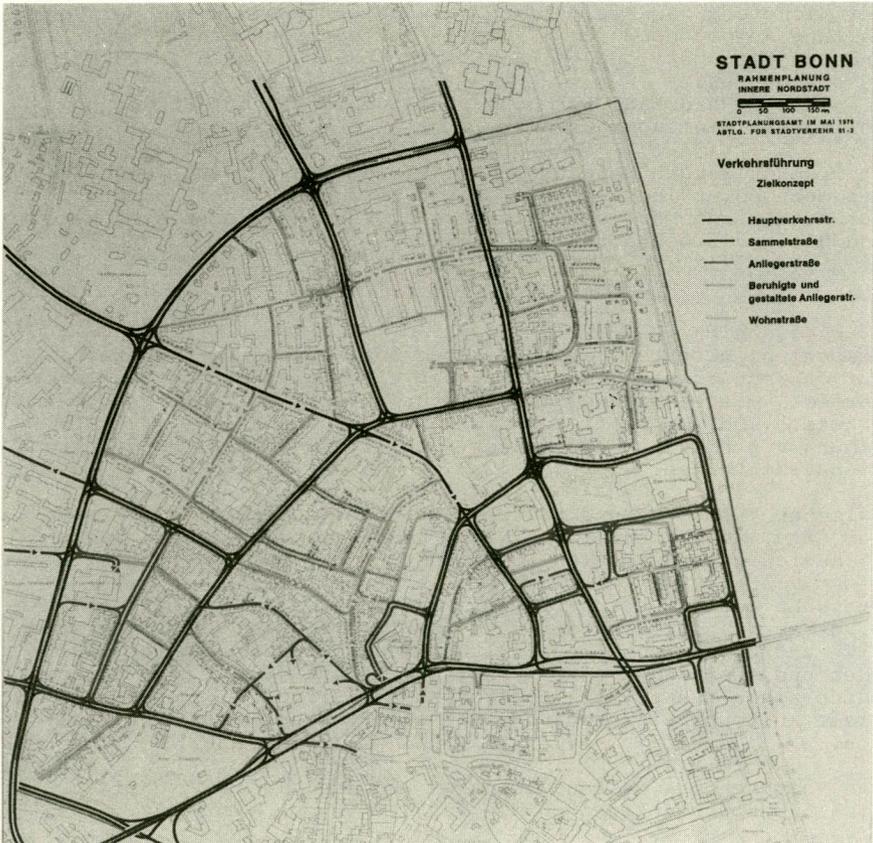


Abb. 5

Zur Sicherung der Zielsetzung der Rahmenplanung wurde der Verwaltung aufgegeben, für bestimmte Teilbereiche Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen nach § 39h BBauG und nach § 103 BauONW auszuarbeiten.

Die Innere Nordstadt ist Schwerpunktgebiet in der Förderung von Modernisierungsmaßnahmen.

Inzwischen werden Bebauungspläne mit der Ausweisung "Besonderes Wohngebiet" beschlossen, darin wird eine "Kneipennutzung" nur noch ausnahmsweise möglich sein. Einige Straßen sind bereits endgültig als Wohnstraßen ausgebaut.

II - Kessenich

Kessenich, bereits in vorrömischer Zeit entstanden, hatte bis zur Jahrhundertwende den Charakter eines eigenständigen Winzerdorfes. Die ehemalige Dorfstruktur ist zum Teil heute noch zu erkennen. Der Ortsteil zeichnet sich aus durch eine gute Mischung von Arbeiten und Wohnen, von Kleingewerben, Handwerk und Dienstleistungen.

Zwischen Venusberg und Regierungsviertel gelegen, in der Nähe der City, vom öffentlichen Nahverkehr gut erschlossen, zählt Kessenich zu den idealen Wohnstandorten.

Die Nähe des Regierungsviertels wertet diesen Ortsteil auf, sie birgt aber andererseits die Gefahr in sich, daß der administrative und ökonomische Entwicklungsdruck zu unerwünschten baulichen und sozialen Umstrukturierungen führt. Aus diesem Grunde wurde schon frühzeitig beschlossen (1973), die planerischen Ziele zu konkretisieren und in einer Rahmenplanung darzustellen.

Das Vorgehen bei Bestandsaufnahme und Analyse unterscheidet sich nicht wesentlich von dem für die Innere Nordstadt.

Als Ergebnis der Bestandsaufnahme wurden Mängel ersichtlich, die in bezug auf die Nutzung, die Infrastruktur, den Verkehr und auf das Stadtbild in einer Karte aufgezeigt werden. Hier muß allerdings eingeschränkt werden, daß eine Mängelbeseitigung nicht in jedem Fall möglich ist, da in einigen Bereichen Zielkonflikte bestehen. (Z.B. ein emittierender Betrieb mit Geruchsbelästigung und starkem LKW-Verkehr ist gleichzeitig Arbeitgeber für 1800 Beschäftigte und kommt damit dem planerischen Ziel der Mischung von Arbeiten und Wohnen entgegen.)

Folgende wesentliche Ziele und Zwecke der Planung wurden dem Rahmenplan zugrundegelegt:

1. Die Eigenständigkeit des Ortsteils als gewachsener, traditioneller Wohnstandort mit eigenem Ortsteilzentrum soll erhalten und gestärkt werden.
2. Die noch vorhandene gute Mischung von Wohnen und Arbeiten in der engeren Ortslage ist soweit wie möglich zu stützen.

3. Die Entwicklungschancen, die sich für Kessenich aus der Nachbarschaft zum Parlaments- und Regierungsviertel ergeben, sollen genutzt werden. Dabei übernimmt Kessenich zum Arbeitsplatzschwerpunkt Parlaments- und Regierungsviertel vorrangig die Funktion eines Wohnstandortes. Diese ist auch langfristig zu sichern. Die städtebauliche Verbindung zwischen Kessenich und dem Regierungsviertel bis zum Rhein/Rheinauenpark ist auszubauen.

4. Einrichtungen und Anlagen mit zentralem Charakter sind so anzuordnen, daß die historisch gewachsene Ortsmitte als zentraler Bereich des Ortsteils nicht geschwächt, sondern in ihrer Attraktivität gestärkt wird. Im Ortsteilzentrum soll als Erdgeschoßnutzung vorrangig Einzelhandel und Gastronomie vorgesehen werden.

5. Das historische Ortsbild und der historische Stadtgrundriß mit den Straßenzügen Burbacherstraße - Nikolausstraße - Mechenstraße - Pützstraße und Bergstraße sowie die in diesem Bereich maßstabbestimmende Parzellenstruktur sind zu erhalten. Notwendige bauliche Erneuerungen und Veränderungen müssen der vorhandenen Maßstäblichkeit und dem Charakter des Ortsbildes entsprechen.

6. Durch ein abgestuftes Verkehrsnetz sind Fremdenverkehre so weit wie möglich aus dem Ortskern herauszuhalten. Vom Individualverkehr beruhigte Straßen und Plätze sind schwerpunktmäßig in zusammenhängenden Wohnbereichen und historisch gewachsenen Straßenzügen zu schaffen. Einrichtungen und Anlagen, die diesem Ziel entgegenstehen, sind soweit wie möglich auszuschließen.

7. Durch ein zusammenhängendes und attraktives Fußgängernetz ist dem Fußgänger mehr Priorität als bisher zu geben. Der Platz am Ehrenmal, der Markusplatz und die historischen Straßenzüge in der engeren Ortslage sind fußgängerfreundlich zu gestalten. Hierzu gehören u.a. insbesondere auch die Schaffung von Grünanlagen und die Anpflanzung von Bäumen auf öffentlichen Flächen.

Im Juli 1977 wurde diese Rahmenplanung mit einigen Änderungen und Ergänzungen vom Rat der Stadt Bonn verabschiedet. (s. Abb.6-9)

Die Ortsteilpläne sind nach meiner Auffassung ein notwendiges Instrument zwischen der vorbereitenden Bauleitplanung und der verbindlichen Bauleitplanung, also zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan. Die Möglichkeiten der Ortsteilplanung, Sachverhalte in Zusammenhang darzustellen, sind größer als beim Bebauungsplan. Der Ortsteilplan ist deshalb ein geeignetes Instrument, Mängel und Ziele darzustellen und Fachplanungen zu koordinieren.

Sinnvolle Bürgerbeteiligung ist m.E. nur auf der Ebene der Ortsteilplanung möglich. Der Bürger kann sich am Planungsprozeß beteiligen, wenn er für einen überschaubaren Raum, der ihn interessiert, die Zusammenhänge kennt.

Die Diskussion der integrierten Ortsteilplanung bringt auch die unterschiedlichen Interessenlagen und die privaten Belange deutlicher zum Ausdruck als der Bebauungsplan.

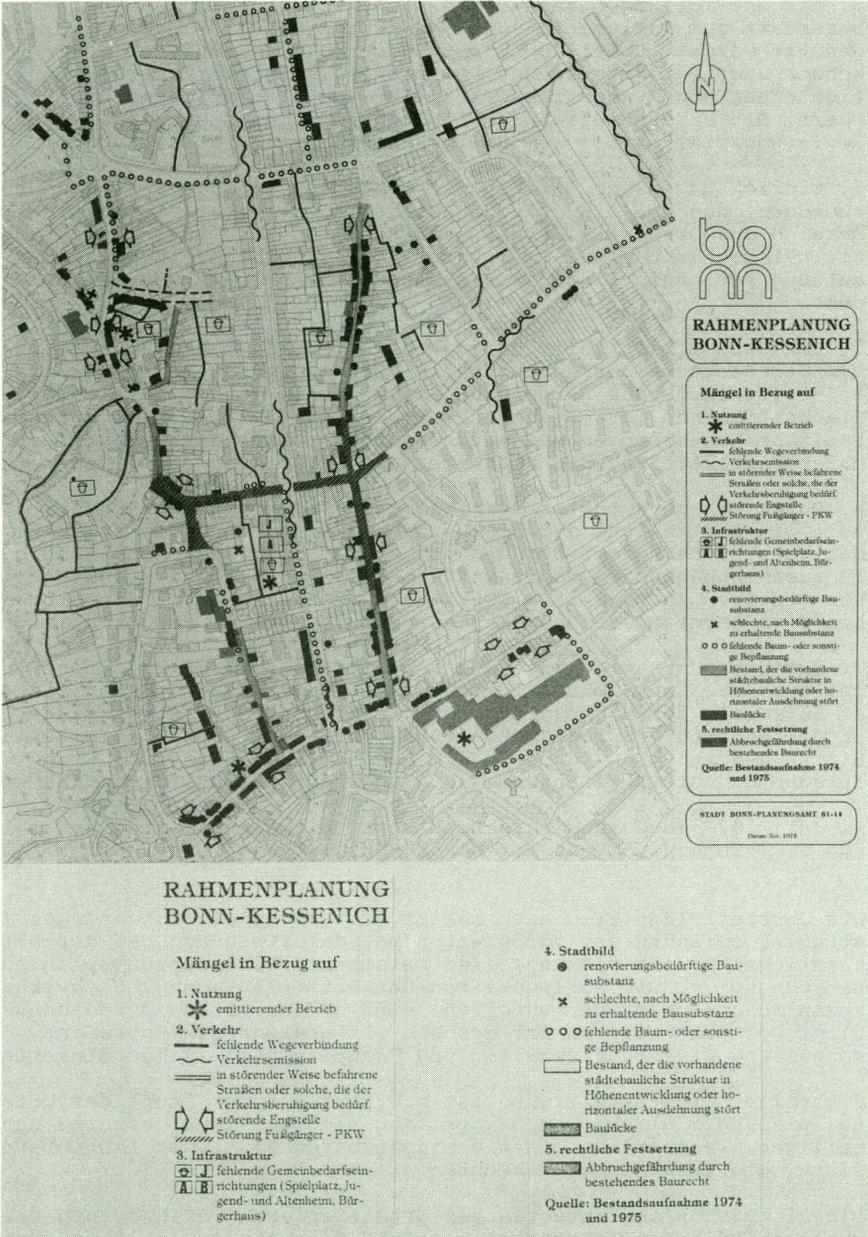


Abb. 6

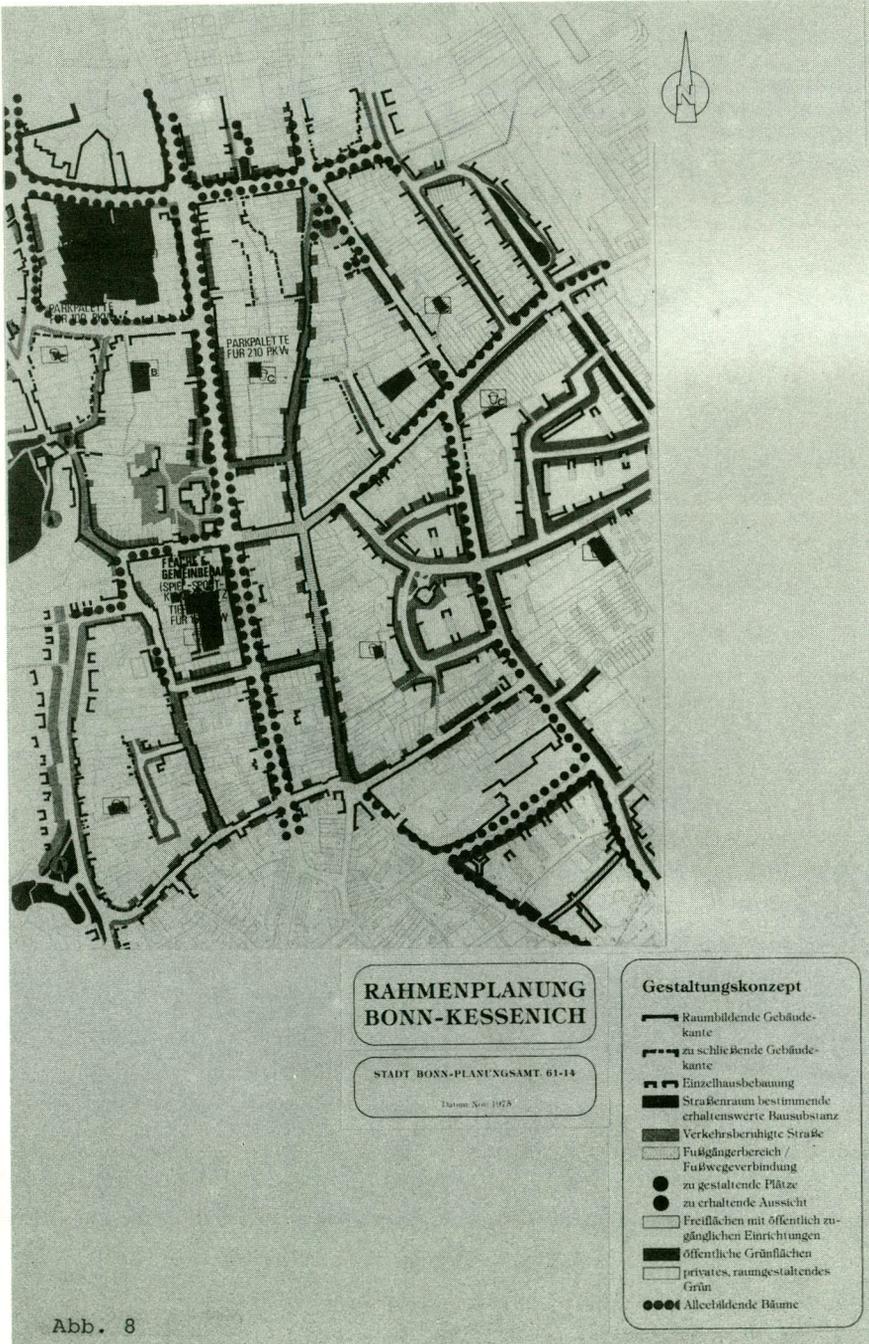


Abb. 8

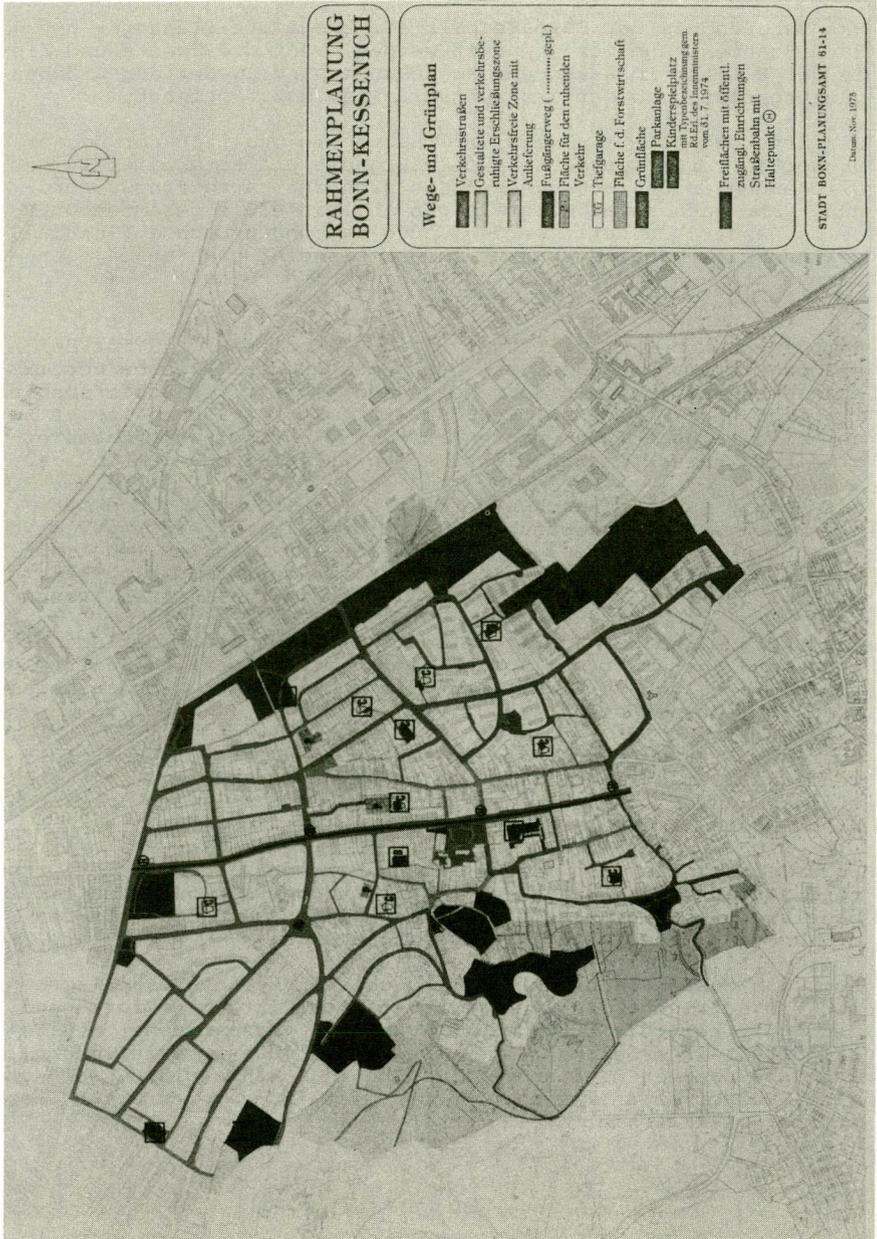


Abb. 9

Das Verständnis der Bürgerschaft für bestimmte Planungs- und Baumaßnahmen kann nur erwartet werden, wenn die Zwecke und Ziele der Planung im Zusammenhang bekannt sind; weder der Flächennutzungsplan noch der Bebauungsplan ist dazu geeignet.

Die Ortsteilpläne (Rahmenpläne) haben die Qualität der Bebauungspläne verbessert. Die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der Gliederung in den Bebauungsplänen nach der Baunutzungsverordnung kann nach einer sorgfältigen Analyse eines gesamten Ortsteils besser beurteilt werden. Auch Satzungen nach § 39h BBauG sollten nicht anhand von zufälligen Einzelbeobachtungen, sondern erst nach umfassender Analyse in einem Ortsteil beschlossen werden.

Bei den ersten Ortsteilplänen war der Arbeitsaufwand für Bestandsaufnahmen und Analysen unangemessen groß. Welche Bestandsaufnahmen und Analysen notwendig sind, sollte vor Arbeitsbeginn kritisch geprüft werden. In Bonn sind wir inzwischen in der Lage, eine Reihe von Daten auch aus der elektronischen Datenverarbeitung abzurufen und elektronisch aufzeigen zu lassen.

Das Beratungs- und Beschlußverfahren ist langwierig und mit hohem Zeitaufwand verbunden. Es ist deshalb oft erforderlich, Bebauungspläne parallel zum Rahmenplan aufzustellen. Der Wunsch, aus dem Rahmenplan unmittelbar Programme zu entwickeln, hat sich bisher auch in Bonn nur unvollständig realisieren lassen.

Rahmenpläne und der jährliche Bericht zur Stadtentwicklungsplanung sind aber über die Kommunalpolitiker notwendige Instrumente, um Übersicht zu behalten und ihre Beschlüsse zum Haushaltsplan zu ordnen.

Über die Fortschreibung von Ortsteilplänen ist eine befriedigende Form bisher noch nicht gefunden worden; da wir erst seit einigen Jahren solche Pläne aufstellen, hat sie sich aber auch bisher noch nicht als notwendig erwiesen.

Es wäre natürlich ein Irrtum anzunehmen, daß Rahmen- oder Ortsteilplanung die sich aus der Stadtplanung ergebenden Konflikte beseitigen könnte. Planung wird fast immer auch Eingriff in private und materielle Interessen bedeuten.

Auch die beste Planung kann unterschiedliche Interessenlagen nicht beseitigen. Sie kann höchstens Konflikte minimieren und den Politikern die Entscheidung, bei der verschiedene private und öffentliche Belange abgewogen werden müssen, erleichtern. Ich habe darüber hinaus die Hoffnung, daß Rahmenpläne geeignet sind, Bürger zu animieren, bei der Gestaltung ihres Ortsteiles stärker mitzuwirken.

ANLAGE

GRUNDSATZBESCHLUSS DES RATES DER STADT BONN VOM 18.5.1972

Ziele und allgemeine Grundsätze der Stadtentwicklungsplanung

Für die Stadtentwicklungsplanung in Bonn gelten folgende Ziele und allgemeine Grundsätze

1. Ziele

Die Stadtentwicklungsplanung in Bonn ist auf die wichtigsten Aufgaben der Stadt auszurichten. Hierzu gehören insbesondere

- Bonn als Bundeshauptstadt
- Bonn als Universitätsstadt
- Bonn als Kongreßstadt
- Bonn als Zentrum seiner Region.

Alle zur neuen Stadt Bonn zusammengeschlossenen Gemeinden müssen an der Stadtentwicklung gleichwertigen Anteil haben. Sie sind unter Berücksichtigung ihrer Eigenart und Funktion für die Gesamtstadt zu einer Einheit auszubauen.

2. Bund, Land und Stadt

Die Einrichtungen des Bundes und des Landes müssen in die Stadt integriert werden. Bund, Land und Stadt dürfen sich auch in Zukunft nicht nebeneinander entwickeln. Vordringlich ist dabei eine aufeinander abgestimmte Bodenvorratspolitik. Die Universität ist als City-Universität zu erhalten. Deshalb sollen Erweiterungen der Universität citynah, verkehrs- und funktionsgerecht erfolgen.

3. Entwicklungsschwerpunkte

Die Entwicklung von Stadt und Region ist auf Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte zu konzentrieren. Wohn- und Arbeitsstätten sowie Infrastruktureinrichtungen sind schwerpunktmäßig zusammenzufassen und zu bündeln. Die natürlichen Freiräume sind zu erhalten, insbesondere die bewaldeten Höhenzüge und Höhengwellen sowie das landwirtschaftliche Vorranggebiet zwischen dem Baugebiet Tannenbusch/Buschdorf und dem Industriegebiet in Wesseling.

4. Zentren

Die Stadt- und Stadtteilzentren sind, soweit möglich, zu verdichten und, soweit notwendig, zu erneuern. Historisch oder baulich wertvolle Bereiche sind dabei zu erhalten. Ihre baulichen und räumlichen Strukturen sind Maßstab für die Erweiterung und Erneuerung der Zentren. Eine Mischung der Funktionen Wohnen, Kaufen, Kultur, Bildung, soziale Einrichtungen und publikumsintensive Verwaltung ist anzustreben, insbesondere sind die Zentren von einer Überhäufung von administrativen Einrichtungen freizuhalten. In den Kerngebieten müssen Fußgängerzonen mit be-

nachbarten Parkmöglichkeiten ausgebaut werden, damit Einkauf, Unterhaltung und Erholung ungestört von Verkehrslärm und Verkehrsgefahren erfolgen können.

5. Wohnen

Es müssen mehr und bessere Wohnungen gebaut werden. Wer in der Stadt arbeitet und in ihr leben will, muß auch seine Wohnung innerhalb der Stadt finden können, soweit dies bei Konzentration auf Entwicklungsachsen und Erhaltung der Freiräume möglich ist. Damit möglichst viele Wege zu Fuß zurückgelegt werden können, sind citynahe Wohngebiete zu erhalten und auszubauen, Wohnungen in Neubaugebieten mit nichtstörenden Arbeitsplätzen zu mischen sowie Wohngebiete in der Nähe von Freizeitzentren vorzusehen.

6. Arbeiten

Für die bestehenden Gewerbebetriebe ist eine ausreichende Entwicklungsmöglichkeit sicherzustellen. Durch Ansiedlung umweltfreundlicher Gewerbebetriebe ist eine ausgeglichene Wirtschafts- und Sozialstruktur zu gewährleisten. Umweltstörende Gewerbebetriebe sind von Wohn- und Erholungszentren getrennt zu halten.

7. Verkehr

Bei der Verkehrsplanung hat der Fußgänger Vorrang. Die täglichen Wege der Bürger müssen unter Einbeziehung von Grünanlagen und Innenhöfen von schädlichen Umwelteinflüssen freigehalten und erlebnisreich gestaltet werden. Der öffentliche Nahverkehr hat vor dem Individualverkehr Vorrang. Stadtentwicklung und Regionalentwicklung sind mit dem Netz des öffentlichen Nahverkehrs so abzustimmen, daß die Schwerpunkte des Verkehrsbedarfs in der Nähe der Haltepunkte von öffentlichen Nahverkehrslinien liegen. Der Standort der Bahnhöfe Bonn und Bad Godesberg ist zu erhalten; die Bundesbahn ist tiefzulegen. Der Individualverkehr ist so zu führen, daß seine schädlichen Umwelteinflüsse soweit wie möglich vermieden und insbesondere die Fußgänger so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Der Durchgangsverkehr ist aus den Zentren herauszuhalten.

8. Freizeit

Der Freizeitwert der Stadt ist zu steigern. Einrichtungen für Kultur, Bildung, Sport, Spiel und Unterhaltung sind unter möglichst weitgehender Mehrfachnutzung rechtzeitig sicherzustellen. Die naturgegebenen Landschaftsräume im Stadtgebiet sind zu erschließen und weiter auszugestalten. Innerstädtische Grünanlagen sollen der Allgemeinheit offenstehen.

DISKUSSIONSBEITRÄGE

ZUR RAHMENPLANUNG IN BONN

Rahmenplanung als vorgezogene Bürgerbeteiligung

Herr Nieke berichtete, daß die Stadt Bonn für Gebiete, die einen Rahmenplan besitzen, keine neue Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes durchführt. Auf eine Frage, in der die Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens bezweifelt wurde, da dann ja auch das Verfahren für den Flächennutzungsplan als vorgezogene 2a Beteiligung interpretiert werden könne, äußerte Herr Nieke die Auffassung, daß man in der Rechtsabteilung des Bundesbauministeriums durchaus der Meinung sei, daß eine Rahmenplanung als vorgezogene 2a Beteiligung dienen könne. Dieses würde insbesondere dadurch untermauert, daß das BBauG keine bestimmte Form der 2a Beteiligung vorschreibe. Es müssen nur die Ziele und Zwecke der Planung dargestellt werden. Diese aber sind, nach Herrn Niekens Auffassung, sehr viel besser im Rahmenplan, der wesentlich mehr und größere Zusammenhänge und oft auch mehr Details darstelle, darzulegen. Wörtlich sagte Herr Nieke: "Ich halte die Rahmenplanung oder die Planung in einem Ortsteil für die einzig mögliche Form sinnvoller Bürgerbeteiligung. Die Briefmarke, die man dem Bürger in welcher Form auch immer, vorstellt als Bebauungsplan, kann keine Bürgerbeteiligung bringen. Wir sind uns mit den Juristen des Bauministeriums einig, daß für eine bestimmte Zeit die Bebauungspläne ohne ein neues 2a Verfahren laufen können."

Auf die Frage nach der Präzisierung dieses Zeitraums antwortete Herr Nieke, daß innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren der Rahmenplan als vorgezogene 2a Beteiligung verwendet würde. Bebauungspläne, die nach diesem Zeitraum aufgestellt werden, erfordern ein getrenntes Verfahren. Auf die Bedenken, daß zur 2a Beteiligung und zur Beteiligung an der Rahmenplanung verschiedene Bürgergruppen kämen und somit in der Bonner Praxis einige Gruppen im B-Plan-Verfahren übergangen würden, meinte Herr Nieke, daß natürlich bekannt gegeben würde, daß das Rahmenplanverfahren als vorgezogene 2a Beteiligung gelte. Er wies in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hin, daß in seinen Augen eine Darstellung von zusammenhängenden Planungszielen wesentlich sinnvoller sei als das Nebeneinanderstellen einzelner Bebauungspläne. So sei in Bonn auch zu behaupten, daß zu einem 2a Verfahren wesentlich weniger Bürger kämen als zu einem Rahmenplanverfahren. Im übrigen müsse jeder damit rechnen, daß der Rahmenplan innerhalb der nächsten drei Jahre eine verbindliche Bauleitplanung zur Folge habe.

Herr Curdes wies an diesem Punkt darauf hin, daß nach seiner Auffassung der potentielle Entwurf eines Bebauungsplanes im Rahmenplan enthalten sein müsse. Dies sei nach seiner Information im

Rahmenplan Kessenich nicht der Fall. Herr Nieke wiederholte daraufhin noch einmal, daß der Gesetzgeber fordere, die Zwecke und Ziele der Planung darzustellen, nicht aber den Bebauungsplan selbst. Im Rahmenplan erfahre der Bürger mehr über die Ziele und Zwecke der Planung als im Bebauungsplan.

Bindungswirkung und Beschlußform der Pläne

Auf die Bemerkung, daß die Bonner Pläne ein maßnahmenorientiertes Handlungsprogramm vermissen lassen und wie man demzufolge die Ämter auf die Durchführung der Planung verpflichten wolle, meinte Nieke, daß eine so starre Verbindlichkeit gar nicht das Ziel der Verwaltung sei. Man könne mit einem flexiblen Instrument wesentlich besser auf momentane Entwicklungen und Möglichkeiten reagieren. Dies schließe aber nicht aus, daß auch konkrete Maßnahmen beschlossen und durchgeführt würden, wie etwa die Wohnumfeldverbesserung in der Bonner Nordstadt.

Herr Nieke sagte:

"Der Rahmenplanentwurf ist Verwaltungsmeinung. Er wird mit den Ämtern abgestimmt und in der Beigeordnetenkonferenz beschlossen; er geht als Entwurf in den Planungsausschuß und ist dann für die Verwaltung von diesem Tag an verbindlich. Von der Beschlußfassung im Hauptausschuß an ist die Verwaltung angewiesen, sich nach dieser Rahmenplanung zu richten. Wir ändern die Bebauungspläne, machen Straßenplanungen im Sinne dieser Rahmenplanung und die Gartenämter richten ihre Maßnahmen nach dieser Rahmenplanung aus. Es sind alle Ämter an diese Rahmenplanung gebunden. Alle Abweichungen müssen begründet werden."

Herr Nieke erläuterte weiter, daß die Stadt Bonn die Rahmenplanung als Stadtentwicklungsplanung im Sinne des BBauG auffasse.

FOLGERUNGEN FÜR DAS INSTRUMENT DER TEILRÄUMLICHEN ENTWICKLUNGS-
PLANUNG:

Zusammenfassende Seminardiskussion

cand. arch. Günter Piegsa

Die diskutierten Gesichtspunkte waren:

1. Stellung der teilräumlichen Entwicklungsplanung im Planungssystem und ihre Organisation,
2. räumlicher Umfang der teilräumlichen Entwicklungsplanung,
3. Abgrenzung,
4. inhaltlicher Umfang der teilräumlichen Planung,
5. Verfahren zur Erstellung teilräumlicher Planungen,
6. räumlich-sachliche Differenzierung der teilräumlichen Planung,
7. Bindungswirkung der teilräumlichen Entwicklungsplanung nach innen und außen.

Eine starre Abgrenzung der einzelnen Aspekte voneinander war wegen der Komplexität des diskutierten Themas nicht möglich. So wurden einzelne Diskussionspunkte z.T. bereits unter vorausgehenden Punkten angesprochen, bzw. später erneut aufgegriffen. Dieses Protokoll orientiert sich jedoch mehr an den angesprochenen Gesichtspunkten als der zeitlichen Aufeinanderfolge der Diskussionsbeiträge. Die zusätzlich zur Diskussion vorgesehenen Themen "Zeitliche Stufen", "Maßnahmen" und "Fortschreibung" wurden im Zusammenhang anderer Gesichtspunkte angesprochen und werden daher im folgenden nicht gesondert aufgeführt. Professor Curdes gab zu jedem Aspekt ein einleitendes Statement ab, das im Anschluß vom Plenum diskutiert und weiterentwickelt wurde.

1. Stellung der teilräumlichen Entwicklungsplanung im Planungssystem und ihre Organisation
Diskutiert wurde unter diesem Gesichtspunkt u.a., inwieweit die Organisation der teilräumlichen Planung als Planungsebene zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan innerhalb der Verwaltung entscheidend sei für die Art der Rahmenplanung. Für Dr. Küpper (Stadtentwicklungsamt Köln) sind die unterschiedlichen Arten von Rahmenplanungen nicht organisatorisch sondern inhaltlich begründet. Baudirektor Busse (Hamburg) vermittelte: Meistens kämen teilräumliche Pläne aus dem städtebaulich-technisch-verkehrlichen Bereich. Diese organisatorisch begründeten Schwerpunkte teilräumlicher Planungen werden in Hamburg inhaltlich ergänzt durch die soziale Dimension (Stadtteilkultur).

Nach Prof. Curdes sind bei teilräumlichen Planungen auf organisatorischem und inhaltlichem Gebiet wünschenswert:

- die Integration von Fachplanungen
- ein Konfliktabgleich innerhalb der Verwaltung
- eine mittelfristige Zielkoordinierung
- eine Abstimmung mit dem Rat und der Öffentlichkeit
- ein Bezug zu Maßnahmen und Investitionen.

2. Räumlicher Umfang der teilräumlichen Planung

Prof. Curdes hielt sowohl einen flächendeckenden Ansatz der teilräumlichen Planung prinzipiell für zweckmäßig als auch den Ansatz in Problemgebieten. Letzterer würde mit der Zeit ohnehin erweitert. Bei einem flächendeckenden Ansatz sah Prof. Curdes die Gefahr, daß die zu bewältigende Planungsaufgabe notwendigerweise zu einer oberflächlichen Erarbeitung der einzelnen Pläne führen müsse. Ein kleinerer Flächenausschnitt böte dagegen die Möglichkeit, allgemeine Ziele der Stadtentwicklungsplanung auf teilräumlicher Ebene zu verfeinern und zu differenzieren.

Baudirektor Schmidt (Düsseldorf) sprach sich für einen flächendeckenden Ansatz aus, der der Prioritätenfindung innerhalb der Gesamtstadt diene. Anschließend sei in Problemgebieten detaillierter vorzugehen.

Prof. Aminde (Stuttgart) wollte nicht die Gesamtentwicklungsplanung einer Stadt ersetzt, sondern erweitert sehen: Auf der Grundlage eines vorliegenden Siedlungskonzeptes/Ordnungsmodells zur Entwicklung der Gesamtstadt sollte nicht flächendeckend, sondern auf Problem- und Vorrangzonen ausgerichtet die teilräumliche Planung erfolgen.

Ein Teilnehmer sprach sich für eine Zweigleisigkeit der Entwicklungsplanung aus: für eine gesamtstädtische bezirksbezogene Programmplanung und für eine quartiersräumliche Stadtplanung.

Ergänzend möchte ein Teilnehmer aus der Bonner Stadtverwaltung die Rahmenplanung nicht als Feuerwehrplanung für Problemgebiete einsetzen, nachdem Sanierungsplanung nicht mehr verkäuflich sei. Vielmehr müßten durch einen flächendeckenden Ansatz Aufgaben rechtzeitig erkannt und ad-hoc-Aktionen unnötig werden. Bei einem flächendeckenden Ansatz finge man in Bonn mit den problemlosesten Gebieten an, um die teilräumliche Planung als neues Planungsinstrument zu testen. Baudirektor Schmidt dazu: "Planung darf nie Feuerwehr sein, sondern Planung muß immer vorbeugender Brandschutz sein."

3. Abgrenzung des Planungsraumes für teilräumliche Entwicklungsplanungen

Prof. Curdes stellte zwei Abgrenzungsmethoden fest: Zum einen würden physisch deutlich ablesbare Bereiche abgegrenzt, zum anderen unsichtbare statistische Bezirke. Die Rahmenplanung als politische Planung müsse an informellen Grenzziehungen, Einzugsbereichen, sozialen Territorien anknüpfen. Diese Abgrenzung könnte in ein statistisches Bezirkssystem eingebunden werden. Eine Diskussion zu diesen Ausführungen ergab sich nicht.

4. Inhaltlicher Umfang der teilräumlichen Planung

In seinem einleitenden Statement führte Prof. Curdes aus, daß die herkömmliche Bestandsaufnahme in der teilräumlichen Planung durch eine Problemaufnahme ersetzt werden müsse, die informelle Kanäle und Schlüsselpersonen mit einbezieht. Der herkömmlichen quantitativen Bestandsaufnahme wies er eine (zusätzliche) Stützungsaufgabe zu.

In einer weiteren Stufe der teilräumlichen Planung müsse der Handlungsspielraum diskutiert, Ziele ermittelt und Zielkonflikte mit den Betroffenen ausgetragen werden. Die zu entwickelnden Lösungsvorstellungen müßten räumliche und soziale Aussagen umfassen, kurz- und langfristige Ziele und sowohl große als auch kleine Aufgaben enthalten. Die Lösungsvorstellungen seien mit den Fachplanungen abzugleichen, Lösungskonflikte seien aufzuzeigen. Wünschenswert sei eine Optimierung der teilräumlichen Planung durch eine sachliche, zeitliche und räumliche Verknüpfung der Lösungen.

Nächste Stufe der teilräumlichen Planungen sei die Herstellung eines erweiterungsfähigen Konzeptplanes bzw. Handlungsprogrammes. Maßnahmen mit kurz-, mittel- und langfristigem Wirklichungshorizont und Angabe des Planungsträgers müßten hierin katalogisiert werden.

In der Diskussion wurde davor gewarnt, möglicherweise ein Leitbild für die teilräumliche Planung ableiten zu wollen. Die Ansprüche seien in Stadtstaaten, in denen die Gesamtstadt für den einzelnen Bürger nicht mehr überschaubar sei, anders als in kleineren Städten. Zudem werde teilräumliche Planung mit unterschiedlichen Aufgaben betraut: So gebe es den Typ "Planung als Stufe zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung" und den der "Planung als Prozeß", der auf Handlungen abgestellt sei. Schwierig sei es, den Prozeßcharakter der Planung zu vermitteln, da nach der Diskussion des Planes in der Öffentlichkeit eine verwaltungsinterne Überarbeitung erfolgt, die in der Regel nicht mehr der Öffentlichkeit vorgestellt werde. Prof. Curdes schlug daher ein stufenweises Vorgehen vor, das auf jeder Stufe die Betroffenen einbezüge und diesen der Stellenwert jeder der Stufen vom Stadtteilkonzept über das Stadtteilprogramm bis hin zum Stadtteilplan klar machte. Dr. Küpper (Köln) sah hierin jedoch die Gefahr, Bürger und Politiker eher zu verwirren, als ihnen den Prozeß durchschaubarer zu bieten.

5. Verfahren zur Erstellung teilräumlicher Planungen

Unter "Verfahren" wurde der Zeitpunkt der verwaltungsinternen Abstimmung und die Erarbeitung von Alternativen diskutiert. Eine Reihe von Teilnehmern sprach sich gegen eine verwaltungsinterne Abstimmung aus, da nur so Alternativen öffentlich diskutierbar blieben. Bürger und Gutachter seien Bündnispartner des Amtes für Stadtentwicklung in Köln, (so Dr. Küpper), um feste Positionen der Fachämter aufbrechen zu können. Die Verwaltungsspitze habe in Köln ihre Zustimmung zur öffentlichen Diskussion von Alternativen gegeben, was die Fachämter allerdings nicht gerne wahrhaben wollten. Erst nach öffentlicher Diskussion und Ratsbeschluß werde ein Verwaltungsentwurf erstellt. So könne die übergeordnete Planung Fachplanungen verändern.

Andere Teilnehmer haben mit der Vorstellung von Alternativen in der Öffentlichkeit ohne vorherige verwaltungsinterne Abstimmung schlechte Erfahrungen gemacht. So wies Dipl.-Ing. Zimmer darauf hin, daß die Frankfurter Stadtverwaltung jetzt auf verwaltungsinterne Abstimmung vor der Phase der Öffentlichkeitsarbeit dränge.

Ein anderer Teilnehmer meinte, es müssten Informationen aus den planungsrelevanten Ämtern zusammengetragen und eine verwaltungsinterne Abstimmung durchgeführt werden, damit die Ämter nicht gegeneinander arbeiteten. Durch Sachzwänge blieben dann kaum Alternativen übrig.

6. Räumlich-sachliche Differenzierung der teilräumlichen Planung

Prof. Curdes hielt den in Hamburg für die Programmplanung angewendeten Maßstab von 1 : 5 000 nicht für ausreichend. Es müßte eine feinere Stufe darunter geben. Für kritische, sachliche und räumliche Bereiche müßten Testentwürfe angefertigt werden. Lösungsmöglichkeiten sollten allerdings vorgeprüft und abgestimmt sein, bevor sie der Öffentlichkeitsarbeit vorgestellt würden. Aus der Vorstellung der verschiedenen Planungsansätze zur teilräumlichen Planung während des Seminars ergaben sich vier grobe Typen teilräumlicher Pläne:

1. reine Maßnahmenkataloge
2. Maßnahmenkataloge mit grobem räumlichen Konzept
3. umfassende teilräumliche Entwicklungsplanungen (mit räumlicher und sachlicher - auch stadtgestalterischer - Konzeptbildung, verwaltungsinterner Abstimmung, Maßnahmenbezug...)
4. städtebauliche Rahmenpläne (schwache Maßnahmenbezüge; Vorstufe zu umfassender Planung; häufig als auswärtiges Gutachten erstellt).

7. Bindungswirkung der teilräumlichen Entwicklungsplanung nach innen und außen

Prof. Curdes hielt die Selbstbindung des Beschlußgremiums für sehr wichtig, da die Betroffenen dann wüßten, woran sie seien und die beschlossene Planung politisch von Gewicht sei.

Resümée:

Der Stadtteilentwicklungsplanung wird von den Anwesenden eine zentrale Bedeutung zugesprochen. Über die Bindungswirkung dieser Planung wie zu ihren Aussagen im Detail bestehen unterschiedliche Meinungen. Allgemein wird darauf hingewiesen, daß die Veröffentlichung von Zielen in den Stadtteilentwicklungsplänen die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung erhöhe, daß diese Planung eine gegenseitige Absicherung von Rat und Verwaltung bedeutet und daß mit ihr eine Verstärkung des Verwaltungshandelns eintreten könne.