Politik und Planung 5

Stadtteilentwicklungsplanung

Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung als Instrument der kommunalen Entwicklungssteuerung

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

Deutscher Gemeindeverlag
Verlag W. Kohlhammer

Stadtteilentwicklungsplanung

Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung als Instrument der kommunalen Entwicklungssteuerung

Schriftenreihe

Politik und Planung

Band 5

Stadtteilentwicklungsplanung

Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung als Instrument der kommunalen Entwicklungssteuerung

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

Deutscher Gemeindeverlag
Verlag W. Kohlhammer

ISBN 3 555 00261 9

1976
Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH
Köln, Stuttgart, Berlin, Bremen, Hamburg, Hannover, Kiel, Mainz,
München, Wiesbaden
Verlagsort: Köln
Gesamtherstellung: Druckerei List, Aachen
Nachdruck, auch auszugsweise, verboten – Alle Rechte vorbehalten
Recht zur fotomechanischen Wiedergabe nur mit Genehmigung des Herausgebers
Buch-Nr.: G 0/114

Das Copyright liegt beim Herausgeber
Zu den kooperierenden Lehrstühlen für Planung gehören folgende Lehrstühle
der RWTH Aachen:
Lehrstuhl für Planungstheorie
Lehrstuhl für Stadtbereichsplanung und Werklehre
Lehrstuhl für Städtebau und Landesplanung
Lehrstuhl für Wohnbau
Bestellungen an den Verlag
Anfragen an die Herausgeber sind zu richten an den
Lehrstuhl für Städtebau und Landesplanung, 5100 Aachen, Schinkelstraße 1

INHALT Seite

Einleitung
Prof. Gerhard Curdes, RWTH Aachen 7

Teilräumliche Entwicklungsplanung in der Bundesrepublik - Ein Vergleich des inhaltlichen und methodischen Entwicklungsstandes
Dipl.-Ing. W. Eichstädt, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 10

Standortprogrammplanung als teilräumliche Entwicklungsplanung der Grosstädte: ein Querschnittsvergleich
Dipl.-Ing. H. Franke, Deutsches Institut für Urbanistik, Abt. Köln 27

Querschnittsvergleich von Standortprogrammen der Mittelstädte und kleinen Gemeinden
Prof. G. Curdes, S. Reiß-Schmidt, A. Weicken, D. Wölbeling, RWTH Aachen 45

Räumliche Teilentwicklungspläne als Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung
Beigeordneter J. Ahlemann, Wuppertal 119

Räumliche Teilentwicklungspläne: Verfahren der Aufstellung, Bürgerbeteiligung und Umsetzung in Verwaltungshandeln
Dipl.-Geogr. E. Rothgang, Amt für Stadtentwicklung und Raumordnung, Wuppertal 127

Durchführungsprobleme der teilräumlichen Entwicklungs- und Standortprogrammplanung in Duisburg
Frau Dr. I. Krau, Stadtverwaltung Duisburg 135

Teilräumliche Entwicklungs- und Standortprogrammplanung in Essen
Dipl.-Soz. K. Wermker, Amt für Entwicklungsplanung, Essen 149

Zentrenstrukturplanung als Ansatz zur teilräumlichen Entwicklungsplanung
Dipl.-Geogr. Dr. H. W. Reuter, Planungsstab Stadtentwicklung, Düsseldorf 157

Stadtteilplanung - Ansatz der Stadt Hannover
Dipl.-Ing. H. Boockhoff, Stadtplanungsamt Hannover 165

Seite

Teilräumliche Entwicklungs- und Standortprogrammplanung: Ansatz der Stadt München
Dipl.-Ing. N. Steiner, Stadtentwicklungsreferat, München 180

Teilräumliche Entwicklungsplanung und Zentrumplanung - Ansatz der Stadt Hamburg
Baudirektor Dr. H. E. Lindemann, Abteilung für Grundsatzfragen der Planung, Baubehörde Hamburg 184

Zum Stand und zur Problematik der Gesamtentwicklungsplanung in den Grosstädten der Bundesrepublik - Folgerungen für Ansatz und Methode der teilräumlichen Entwicklungsplanung
Oberbaurat Dipl.-Ing. L. Hoffmann, Baureferat der Landeshauptstadt München - Gruppe Stadtplanung 189

Vorschläge zur Novellierung der Richtlinien für Standortprogramme
Dipl.-Ing. F. Quarten, Arbeitsgruppe für Stadtentwicklung und Stadtforschung, Aachen 199

Der Zusammenhang zwischen Stadt- und Landesentwicklung. Ein Beitrag zum Seminarthema aus der Handlungsebene des Landtages
Dr. J. Antwerpes, M.d.L., NW, Sprecher für Landesplanung und Verwaltungsreform 205

Thesenartige Zusammenfassung wichtiger Diskussionsbeiträge 217

Einleitung

Die ungenügende Koordination der Fachplanungen, die mangelnde Präzision der Flächennutzungspläne als Zielkonzept und deren fehlende Verbindung zur Haushalts- und Finanzplanung führten vor ca. 5 Jahren zum erweiterten Ansatz der Stadtentwicklungsplanung. In den letzten Jahren ist in erheblichem Umfang methodisches Neuland beschritten worden. Es beginnt sich ein fachlicher Standard der Stadtentwicklungsplanung heranzubilden. Parallel mit dieser "Professionalisierung" laufen jedoch entgegengesetzte Prozesse: Die Enttäuschung über die noch ungenügende Wirksamkeit der Stadtentwicklungsplanung,mangelndes Verständnis seitens der mit Bebauungsplanung befaßten Kollegen, Unverständnis auf seiten des Rates und ein möglicherweise überzogener Vollständigkeits- und Konsistenzanspruch gefährden diesen Ansatz. Die Ursache des Konflikts scheint jedoch weniger in diesen Fragen als vielmehr im Grundwiderspruch zwischen langfristig orientierter Stadtentwicklungsplanung und mittel- bis kurzfristig orientierten Perspektiven der politischen Handlungsebene, in der hohen Komplexität und dem damit verbundenen "Systemzwang" und in der mangelnden Beteiligung von Rat und Öffentlichkeit an der Zielplanung zu bestehen.

Die Auflösung dieses Dilemmas ist in folgenden Richtungen möglich:

1. In einer Reduktion der Komplexität durch Beschränkung auf strategisch zentrale Strukturelemente und einer engeren Verzahnung mit der Maßnahmenplanung.

2. In einer intensiveren Beteiligung von Rat und Öffentlichkeit bei der Zielplanung

3. In einer bei Großstädten auf Teilräume (z.B. Stadtteile) ausgerichteten detaillierteren Stadtteilentwicklungsplanung, die einerseits mit dem langfristigen Zielkonzept und andererseits mit der Haushalts- und Investitionsplanung, den Fach- und Bebauungsplanungen engstens verzahnt ist.

In der zuletzt beschriebenen Richtung gehen die meisten Großstädte der Bundesrepublik vor.

Ein anderes zentrales Dilemma der Stadtentwicklungsplanung ist der noch mangelnde Bezug zur Finanzplanung. Nachdem sich in den letzten Jahren auch ohne Stadtentwicklungspläne eine leidliche Routine bei der Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung in den Gemeinden entwickelt hat, fehlt es nun im entscheidenden Moment an Sachzwängen, das Instrument der Stadtentwicklungsplanung als Grundlage für die mittelfristige Finanzplanung einzuführen. Es scheint, als ob die Stadtentwicklungsplaner hier eine entscheidende Kopplung übersehen haben oder aber, daß die Kämmerer ihren Handlungsspielraum verteidigen konnten.

In NW ist mit der Standortprogrammplanung zumindestens für Teilräume der Großstädte eine Kopplung von Entwicklungsplanung, mittelfristiger Finanzplanung und Zweckförderung des Landes hergestellt worden. Die Gemeinden müssen nämlich nach § 24 (1) des Gesetzes zur Landesentwicklung von 1974 ihre Entwicklung auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten. Soweit ein umfangreicher Aus-

bau der Siedlungsschwerpunkte erforderlich ist, sind hier für Standortprogramme als Instrument der langfristigen Zielsicherung auf der kommunalen Ebene und zur räumlich-zeitlichen Bündelung der Zweckzuweisungen des Landes erforderlich.

Hier ist also schon 197o im Nordrhein-Westfalen-Programm eine Kopplung mehrerer Ziele in einem Instrumentarium erfolgt:
1. eine Aufforderung zur Entwicklungsplanung an die Gemeinden
2. eine Reduktion der Komplexität der Gesamtentwicklungsplanung in Richtung auf eine teilräumliche Entwicklungsplanung
3. eine Einbindung in die Kommunalpolitik (das Standortprogramm muß ein Ratsbeschluß sein)
4. eine zwingende Verzahnung mit der mittelfristigen Finanzplanung (die Maßnahmen des Standortprogramms müssen in der mittelfristigen Finanzplanung enthalten sein)
5. eine Kopplung von Stadtentwicklung und Landesentwicklung über das System der Siedlungsschwerpunkte
6. die Sicherung eines hohen Umfanges an Vorratsplanungen, die für konjunkturelle Abschwungsphasen endlich Konjunkturprogramme sinnvoller zur Anwendung kommen lassen als bisher

Da sich die kommunale Entwicklungsplanung in den letzten Jahren zunehmend in den konkreten Ansätzen auf eine Stadtteilplanung zubewegt, konvergieren die inzwischen gemachten Erfahrungen mit der Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen mit den Entwicklungslinien im übrigen Bundesgebiet. Dies war Anlaß genug, eine Bilanz beider Entwicklungsrichtungen zu versuchen.
Die Beiträge dieses Bandes befassen sich daher mit beiden Schwerpunkten. Während sich der erste Beitrag (Eichstädt) mit einer Einschätzung des Standes der teilräumlichen Entwicklungsplanung im ganzen Bundesgebiet beschäftigt, gehen die beiden nächsten Beiträge (Franke, Curdes u.a.) anhand von Querschnittsvergleichen auf den gegenwärtigen Standard der Standortprogrammplanung als teilräumliche Entwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen ein. Die Beiträge von Wuppertal (Ahlemann, Rothgang), Duisburg (Krau), Essen (Wermker), arbeiten die Probleme und Methoden der Standortprogrammplanung am Beispiel einzelner Städte Nordrhein-Westfalens heraus.
Den Stand der teilräumlichen Entwicklungsplanung in anderen Großstädten der Bundesrepublik, verdeutlichen die Berichte aus Hannover(Boockhoff), München, (Steiner) und Hamburg (Lindemann).
Den Stand der methodischen Überlegungen zu einer Verzahnung von Stadtentwicklungsplanung und Landesentwicklungsgesetz behandelt ein Vertreter des Arbeitskreises Zentrenstruktur beim Städtetag NW (Reuter). Aus diesem Arbeitszusammenhang heraus entstanden auch die Vorschläge zu einer Novellierung der vorläufigen Richtlinien für die Standortprogramme (Quarten).

Mit den "Rahmenbedingungen", denen sich jede integrierende, langfristig angelegte und mit echter Steuerungsabsicht ausgestattete Entwicklungsplanung gegenübersieht, beschäftigt sich der Beitrag von L. Hoffmann. Der Beitrag des Sprechers des Landtagsausschusses für Landesplanung und Verwaltungsreform (Antwerpes) macht schließlich deutlich, welche Schwierigkeiten auf der Landesebene bestehen, den Konflikt zwischen langfristiger Planung einerseits und dem Ressortprinzip und dem Landtag andererseits zu lösen.

Alle Beiträge wurden als Vorträge während eines dreitätigen Se-

minars für Entwicklungsplaner vom 31.3. - 2.4.1976 in Aachen gehalten. Am Schluß des Bandes sind in Form von Ergebnisthesen Diskussionsbeiträge der Seminarteilnehmer zusammengefasst. Zu einigen Thesen bestanden kontroverse Auffassungen, die während des Seminars nicht mehr voll ausdiskutiert werden konnten. Trotzdem wurden sie in diese Veröffentlichung mit aufgenommen, um wenigstens einige Diskussionstendenzen zu vermitteln.

Allen, die inhaltlich und organisatorisch mit am Zustandekommen der Tagung und dieser Publikation beigetragen haben, sei an dieser Stelle nochmals herzlichst gedankt. Der Dank geht auch an den Wissenschaftsminister des Landes, der auch diese Tagung wiederum finanziell unterstützt hat.

Aachen, im August 1976

Prof G. Curdes, RWTH Aachen

Teilräumliche Entwicklungsplanung in der Bundesrepublik - Ein Vergleich des inhaltlichen und methodischen Entwicklungsstandes

Dipl.-Ing. W. Eichstädt, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Gliederung:

I. Beschreibung der Ausgangssituation
(1) Ausgangspunkt 1: Die Tendenzwende in der Entwicklung der Großstädte
(2) Ausgangspunkt 2: Die unterschiedliche Problementwicklung in einzelnen städtischen Teilräumen
(3) Ausgangspunkt 3: Entstehung von Konzepten zur Teilräumlichen Entwicklungsplanung aus Planungsdefiziten und neuen Aufgaben

II. Vergleich beispielhafter Planungen
(4) Problemstruktur der Planungsgebiete und Veranlassung der Planung
(5) Sachbereiche und Differenzierung der Untersuchungen
(6) Konzeptionsteile und Konkretionsgrad der Planungsergebnisse
(7) Organisation der Planung und Bürgerbeteiligung

III. Schlußbemerkungen
(8) Tendenzverlängerungen

Das Referat baut auf einer "Bestandsaufnahme von Planungsansätzen zur Räumlichen Entwicklungsplanung in Großstädten" auf. Diese Untersuchung wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführt, die Auswertungsphase dieses Projektes ist bisher nicht abgeschlossen.

Dargestellt werden im folgenden nur solche Untersuchungsergebnisse, die in direktem Zusammenhang zum Seminarthema stehen. Dabei wird ein Sachstandsbericht versucht, der sich auf das konzentriert, was bis heute tatsächlich planerisch geleistet worden ist. Programme und Vorhaben, die bisher nicht zu konkreten Planungsergebnissen geführt haben, bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Zusätzlich ist anzumerken, daß der Schwerpunkt eindeutig auf Planungsarbeiten von Großstädten mit mehr als 250.000 Einwohnern liegt und daß besonderes Gewicht auf die Erfahrungen von Städten außerhalb von Nordrhein-Westfalen gelegt wird.

Bei dem folgenden kurzen Sachstandsbericht sind Pauschalisierungen und Auslassungen unvermeidlich; für diese Mängel bitte ich nicht nur die Zuhörer sondern vor allem die Planer, die teilweise mehrere Jahre für einzelne Verfahren gearbeitet (und gelitten) haben, vorab um Verständnis und Nachsicht.

Das folgende Übersichtsreferat besteht aus 8 Abschnitten. In den ersten drei Abschnitten wird versucht, aus drei verschiedenen Blickrichtungen das Thema einzugrenzen.
Anschließend werden in vier Abschnitten die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung gezeigt.
Der achte Abschnitt besteht aus einer Reihe von Schlußfolgerungen und Fragestellungen.

I. Beschreibung der Ausgangssituation

(1) Ausgangspunkt 1: Die Tendenzwende in der Entwicklung der Großstädte

In den Großstädten mit oberzentralen Funktionen in den größeren Agglomerationen hat sich die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen 20 Jahren weitgehend auf die Ausdehnung des privaten und öffentlichen Dienstleistungssektors konzentriert. Daneben hat in beinahe allen Städten der Anteil des gewerblichen Sektors an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze, am Umsatz, am Steueraufkommen etc. stetig abgenommen. Die Bevölkerungsabwanderung aus den Großstädten ins Umland begann bereits Mitte der 60er Jahre sich deutlich in den Bevölkerungs- und Wanderungsbilanzen abzubilden. Verdeckt und überlagert wurde dieser Prozeß lange Zeit durch die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, deren Konzentration in den großstädtischen Räumen am größten ist.

Als Ziele der räumlichen Planung galten dementsprechend

-die Voraussetzungen für ein weiteres Wachstum des Tertiärbereichs durch Flächenausweisungen sowie eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu sichern und
-die Voraussetzungen zu schaffen, für ein verbreitertes Wohnungsangebot durch umfangreiche Wohnungsbaumaßnahmen am Siedlungsrand.

Um diese Ziele koordinieren und umsetzen zu können, wurde in den Großstädten mit überregionaler Bedeutung der schienengebundene öffentliche Nahverkehr (S- und U-Bahnen) als Leitsystem für die Siedlungsentwicklung herausgestellt. Aufbauend auf diesem Leit- oder Grundnetz wurde für die Siedlungs- und Nutzungsentwicklung eine Hierarchie von Versorgungszentren mit angelagerten Wohn- oder Arbeitsplatzkonzentrationen vorgeschlagen. Grundgedanke dieser "Dekonzentration" ist eine verkehrliche und funktionale Entlastung der traditionellen City-Bereiche durch Nebenzentren, die in besonders günstigen Lagen auch zu Bürobetriebs- bzw. Verwaltungszentren ausgebaut werden sollen.

Die so beschriebenen Zielvorstellungen können als Leitbild der "schnellbahnbezogenen, dezentral verdichteten Siedlungsentwicklung" zusammengefaßt werden. Gegenüber seinen Vorgängern, wie der "gegliederten und aufgelockerten Stadt", unterscheidet sich das Leitbild vor allem dadurch, daß es nicht nur von den städtischen Planungen, sondern auch von der Regional- und Landesplanung sowie von der Bundesraumordnung als gültige Richtschnur anerkannt wird.

Die beschriebenen Tendenzen und Ziele gelten etwa bis zum Anfang der 70er Jahre, seit zwei Jahren sind neue, entscheidende Entwicklungsakzente dadurch gesetzt,

-daß das Tertiärbereichswachstum in allen Großstädten stagniert und ein längerfristiges Wachstum dieses Bereichs bei intensiven Rationalisierungsbemühungen der Betriebe erstmalig als unsicher gilt
-daß sich der Rückgang der gewerblichen Arbeitsplätze innerhalb der Großstädte verstetigt, bei gleichzeitiger Ausdehnung der erwerbsfähigen Bevölkerung
-daß sich der Bevölkerungsrückgang und die selektiven Wanderungsprozesse verstetigen und die bisherige Wohnungsbaustrategie der Großstädte aus Kosten- und Finanzierungsgründen sowie aus nachfragebedingten Gründen nicht weiter fortsetzbar erscheint
-daß der Ausbau und Unterhalt aufwendiger öffentlicher Nahverkehrssysteme auf sichtbare Finanzierungsgrenzen stößt, sodaß das Leitziel: "Vorrang für den öffentlichen Nahverkehr" ganz akut in seiner Umsetzung gefährdet ist.

Diese neuen Akzente führen heute zu einer intensiven Verunsicherung der Stadtentwicklungspolitik und der generellen Zielplanung für die Raumentwicklung. Es wird deutlich, daß alle bisherigen räumlichen Planungen von ganz einseitigen linearen Wachstumsvorstellungen ausgegangen sind, deren Umsetzung bzw. deren Umsetzbarkeit heute infrage gestellt werden muß.

Mit der Kritik an den Wachstums"plänen" der vergangenen Jahre vollzieht sich z. Zt. eine Neuorientierung der Zielsysteme der Stadtentwicklungsplanung, bei der mehr und mehr wachstumsorientierte Zielsetzungen durch sog. "Bestandssicherungsziele" ersetzt werden.
Diese "Bestandssicherungsziele" beziehen sich sowohl auf die Funktionen der Großstädte ("Erhaltung der oberzentralen Funktion"), auf bestimmte Einzelstrukturen ("Erhaltung und Förderung des mittelständischen, gewerblichen Sektors") sowie auf bestimmte räumliche Bereiche ("Erhaltung älterer Wohnviertel").

Der beschriebene Vorgang, die allmähliche Aufgabe von reinen "Wachstumszielen" und die verstärkte Orientierung an der "Sicherung des Bestandes" wird von vielen als Grund dafür angesehen, daß Rolle und Stellenwert teilräumlicher Entwicklungsplanung zunehmend bedeutender werden.

(2) Ausgangspunkt 2: Die unterschiedliche Problementwicklung in einzelnen großstädtischen Teilräumen

Die oben beschriebenen Entwicklungsprozesse und Entwicklungsziele haben einzelne städtische Teilräume unterschiedlich beansprucht. Dies zusammen mit den jeweils unterschiedlichen Funktionen und Entwicklungsbedingungen der einzelnen historisch entstandenen Siedlungsabschnitte hat zu ganz eigenständigen Auswirkungen in einzelnen Teilräumen geführt.

Um einige typische Problementwicklungen darstellen zu können, soll von einer schematischen Unterscheidung von

-Innenstadtgebieten
-Innenstadtrandgebieten
-Nebenzentrengebieten und
-Siedlungsrand, bzw. nicht integrierten Siedlungsgebieten

ausgegangen werden. (Dabei gelten als Innenstadt alle die Bereiche, in denen die Arbeitsplatzdichte höher ist als die Ein-

wohnerdichte, während als Innenstadtrandgebiete solche Bereiche bezeichnet werden, die mit abnehmender Arbeitsplatzdichte unmittelbar an die Innenstadt angrenzen.)

Von diesen vier Teilräumen oder Zonen sind die Innenstädte in den vergangenen 10 Jahren mit Abstand am intensivsten "beplant" worden.
Zu lösen waren

-die Ausdehnungsansprüche der Tertiärbereichsnutzungen sowie
-die durch die Funktionshäufung erzeugte Verkehrskonzentration

Primär aus der Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Innenstädte ist das o.g. Leitbild der "schienengebundenen, dezentral verdichteten Siedlungsentwicklung" entstanden und in einzelnen Städten planerisch umgesetzt worden.
In beinahe allen Großstädte wurden auf dieser Grundlage U-Bahnen oder Unterpflasterbahnen konzipiert.

Die Durchführung dieser Projekte, die zu den größten bisher bekannten "Stadtumbau-Aktionen" geführt haben, ist in den meisten Städten nicht abgeschlossen; ihr Erfolg und auch ihre Auswirkungen sind bisher nicht absehbar.
Unmittelbar Betroffene dieser Entwicklung sind die Innenstadtrandgebiete. In diesen Zonen haben die Verkehrsbelastungen einerseits sowie partielle Verdrängungsprozesse zur stetigen Verschlechterung von Wohnumfeld und Wohnungsbausubstanz geführt. Folgen dieses Prozesses sind die bekannten selektiven Wanderungen und zunehmend einseitigere Sozialstrukturen.

In vielen Städten haben die Bürger dieser Viertel in breiten Aktionen klargemacht, daß sie weder eine weitere Verschlechterung ihrer Wohnsituation, noch die häufig als Lösung angebotene "Flächensanierung" hinnehmen würden.

Neben diesen beiden Prozessen gewinnen die Innenstadtrandgebiete entwicklungsstrategisch deshalb an Bedeutung,

-weil sie häufig über einen vergleichsweise guten Infrastrukturbestand verfügen, der teilweise z. Zt. nicht voll genutzt werden kann und
-weil angenommen wird, daß bei einer Verbesserung der Wohnbedingungen diese Zonen ihre Attraktivität für mittlere und hohe Einkommensgruppen zurückgewinnen können.

Ganz anderer Art und in keiner Form mit den Innenstadt- und Innenstadtrandgebieten vergleichbar sind die Probleme der Siedlungsrandgebiete bzw. der nichtintegrierten Siedlungsgebiete.
In ihnen hat sich proportional zur "Entleerung" der Innenstädte in den vergangenen 15 Jahren die Bevölkerung zunehmend konzentriert.
Außer den Problemen, daß die Tendenz der zunehmenden Bevölkerungskonzentration am Siedlungsrand das Verkehrsaufkommen insgesamt wachsen läßt, besteht in diesen Zonen vor allem das Problem der absolut defizitären Infrastrukturausstattung im sozialen Bereich sowie im Angebot an öffentlichen Nahverkehrsmitteln.
Diese Unterversorgung hat sich in den vergangenen 5 Jahren kumulativ weiterentwickelt, und zwar

-durch die Siedlungsvorhaben der Kommunen selbst und den einseitigen Altersaufbau von Neubauvierteln
-durch eine Vielzahl von Einzelvorhaben in diesen Gebieten, die aufgrund der besonderen Baurechtssituation (§ 34 BBauG) kommunal kaum gesteuert werden können sowie generell
-durch die zunehmenden Schwierigkeiten der Kommunen, Investitionen und Investitionsfolgelasten zu finanzieren.

Diese Konfliktsituation, die Ende der 60er Jahre erstmalig sichtbar wurde, ist bisher von keiner Kommune aufgelöst worden; vielmehr wird heute sichtbar, daß aus den genannten Finanzierungsschwierigkeiten heraus eine vollständige und ausgeglichene Versorgung dieser Zonen in "absehbarer Zeit" nicht erreicht werden kann.

Neben diesen markanten Unterschieden in der Problementwicklung von Innenstadt-, Innenstadtrand- und Siedlungsrandgebieten läßt sich für die Nebenzentrengebiete keine ganz spezifische Problemstruktur darstellen. Im Vordergrund einer stadtentwicklungsplanerischen Betrachtung stehen in diesen Gebieten

-ebenfalls nachweisbar Infrastrukturdefizite
-Beeinträchtigungen durch die Nachbarschaft von Industrie und Gewerbe sowie
-die sog. "disponiblen Flächen" dieser Gebiete, die vorrangig einer intensiveren Nutzung zugeführt werden sollen.

(3) Ausgangspunkt 3: Entstehung von Konzepten zur teilräumlichen Entwicklungsplanung aus bestimmten Planungsdefiziten und neuen Aufgaben

Nachdem in den ersten beiden Abschnitten die Entwicklung der Großstädte und ihrer Teilräume mit Hilfe einiger genereller Tendenzen und Ziele skizziert worden ist, ist zusätzlich auf einzelne Vorgänge der Stadtplanung und Stadtentwicklungsplanung näher einzugehen.

Erst aus der Gegenüberstellung von Aufgaben und bisherigem Leistungshorizont dieser Planungen kann auf die Notwendigkeit und den Stellenwert eines zusätzlichen Vorgangs, wie den der "Teilräumlichen Entwicklungsplanung", geschlossen werden (d.h. in den traditionellen Vorgängen müssen eine Reihe von Defiziten nachweisbar sein, die nur durch einen zusätzlichen Vorgang aufgehoben werden können).
Als Vorgänge, deren Leistungsgrenzen Konzeptionen zur teilräumlichen Planung erforderlich gemacht haben, können grob vereinfachend gelten

-die gesamtstädtischen Zielplanungen für Funktionen und Nutzungen (Flächennutzungsplanung und teilweise: räumlich funktionale Ordnungsmodelle)
-die gesamtstädtischen Zielplanungen für den Infrastrukturausbau (sowohl einzelne Fachplanungen, wie der Koordinationsversuch in einer integrierten Stadtentwicklungsplanung mit räumlich funktionalen Ordnungsmodellen, soweit sie Verteilungsmodelle für eine bestimmte Grundausstattung darstellen)
-die generelle Lösung der Aufgabenstellung: Stadterneuerung sowie
-die generelle Lösung der Aufgabenstellung: Verbesserung der Planungsbeteiligung von Bürgern und Öffentlichkeit insgesamt sowie solcher Bevölkerungsgruppen, die von einzelnen Planungen

in besonderer Form "betroffen" werden.

Ausgesprochen unterschiedlich ausgebildet ist in einzelnen Städten der Zusammenhang von Flächennutzungsplanung und teilräumlicher Planung. In einigen Fällen soll die teilräumliche Planung eindeutig vorliegende Flächennutzungsplankonzeption konkretisieren oder überprüfen, in anderen Fällen stellt die teilräumliche Planung eher eine Vorstufe oder einen Vorgriff auf eine spätere gesamtstädtische Zielplanung in der Form eines Flächennutzungsplans dar.
Allgemeiner Hintergrund der Tendenz, eine Reihe von konkretisierenden Aussagen aus der Flächennutzungsplanung herauszuverlagern, sind die Erfahrungen,

-daß exakte Zeithorizonte kaum eingehalten werden können
-daß detailliertere Festlegungen zu ständigen Änderungen und Überarbeitungen führen
-daß jeder Fortschreibungs- und Neuaufstellungsvorgang mit einem sich ständig ausweitenden Verfahren belastet ist, das für mehrere Jahre die Arbeitskapazität der Verwaltung bindet.

Aus diesen Gründen haben eine ganze Reihe von Städten in den vergangenen 10 Jahren generell auf eine Neuaufstellung verzichtet, während andere Städte (z.B. Hamburg, Stuttgart und Hannover) den Flächennutzungsplan als "langfristigen Kapazitätsplan" mit unbefristetem Zeithorizont und relativ grobem Aussageniveau z.B. auslegen.
In dieser Auslegungsform entsteht notwendigerweise die Zusatzaufgabe der inhaltlichen und zeitlichen Differenzierung. Daneben bleibt als wichtiges Motiv bestimmend, den Verfahrensaufwand zu mindern und eine verfahrensfreie, modifizierbare, aber dadurch auch weniger verbindliche Planungsaussage erarbeiten zu können.

Während sich die Flächennutzungsplanung und die sonstigen Zielplanungen für Funktionen und Nutzungen primär auf die Steuerung und Beeinflussung privater Aktionsbereiche und Investitionen konzentrieren, sind in der Infrastrukturplanung der vorrangige Planungsgegenstand die "öffentlichen Leistungsangebote" und damit die öffentlichen Investitionen. Aufgabe der "Integrierten Stadtentwicklungsplanung" soll es sein, diese öffentlichen Leistungsangebote

-unter einer sozialpolitischen Zielrichtung
-unter raumordnungspolitischen Zielrichtungen sowie
-unter einer öffentlich-wirtschaftlichen Zielrichtung

zu koordinieren und mit privaten Siedlungsinitiativen abzustimmen.
Die Ansätze zu diesem Vorgang sind in allen Städten sehr unterschiedlich ausgebildet und reichen von

-gesamtstädtischen Grobkonzepten (Bestand-Bedarfsgegenüberstellungen) über
-teilräumliche Programmkonzepte (z.B. Standortprogramme) auf der Basis gesamtstädtischer Gliederungen und Zentrenstrukturmodelle bis hin zu
-Maßnahmerangfolgeplanungen, die sich auf bestimmte Zonen, z.B. den Siedlungsrand, beschränken.

Alle diese Ansätze haben sich, außer den aktuellen Finanzrestriktionen, vor allem mit dem Problem der innerverwaltungsmäßigen Koordination sowie der Koordination von Verwaltungshandeln und politischen Entscheidungen auseinanderzusetzen.

Da eines der planerischen Hauptprobleme der koordinierten Infrastrukturplanung darin besteht, das vorhandene und zukünftig erforderliche Leistungsangebot mit einer kleinräumlichen Vorausschau auf die Bevölkerungsentwicklung (quantitativ und strukturell, besonders: Altersaufbau) abzustimmen, erhalten hier klein- oder teilräumliche Planungen einen besonderen, eigenständigen Stellenwert.

Ein m.E. selbständiger Begründungszusammenhang entsteht daneben aus der Lösung der Aufgabenstellung Stadterneuerung. Die Aufgabenstellung hat selbstverständlich direkte Verbindungen zur Zielplanung von Funktionen und Nutzungen, ebenso wie zur Infrastrukturplanung. Sie erfordert jedoch in jedem Fall eigenständige Vorgänge und verfügt über einen ganz eigenständigen instrumentellen Bereich (Städtebauförderungsgesetz, Modernisierungsprogramme etc.).

Verglichen mit der hohen Publizität des Themas und der Aufgabenstellung sind die praktischen Erfahrungen mit dieser Aufgabe in den meisten Städten gering. So ist das Städtebauförderungsgesetz gerade in vielen Großstädten noch gar nicht oder nur zögernd angewandt worden. Es besteht vielmehr erhebliche Unsicherheit in der Anwendung der Instrumente und damit in der Zielbestimmung und Auswirkungserwartung der Stadterneuerung insgesamt.

Diese Unsicherheit oder dieses Defizit an gesamtstädtischen Zielvorstellungen und Entscheidungskriterien hat bisher zu Verfahren und Vorgehensweisen geführt, nach denen Erneuerungsziele im Einzelfall induktiv aufgestellt werden und primär für sehr eingegrenzte Untersuchungs- und Planungsgebiete Gültigkeit haben. Anspruch von Ansätzen zur teilräumlichen Entwicklungsplanung ist es in diesem Zusammenhang,

-die Verbindung zwischen einem kleinteiligen Erneuerungsgebiet und der größeren funktionalen Raumeinheit herzustellen,
-die Wechselwirkungen zwischen Erneuerungsmaßnahmen und der Entwicklung des gesamten Teilraums darzustellen,
-die kommunalen Instrumente zur Beeinflussung beider Prozesse zu überprüfen sowie
-den Instrumenteneinsatz insgesamt abzustimmen.

(Diesem Ansatz entspricht in groben Zügen das Modell: "Städtebauliche Rahmenplanung", über das vor zwei Jahren ausführlich diskutiert worden ist.)

Zu Teilen aus der Stadterneuerungsdiskussion abgeleitet, zu wichtigen Teilen aber auch mit der Infrastrukturplanung sowie der vorbereitenden Bauleitplanung verbunden, ist die Aufgabenstellung: Verbesserung der Planungsbeteiligung von Bürgern und Öffentlichkeit.
Die Forderung nach Verbesserung dieses Beteiligungsverhältnisses geht im wesentlichen auf zwei Motive zurück:

-einmal werden durch alle Erneuerungsvorgänge eine große Anzahl von Bürgern in ihren unmittelbaren materiellen Lebensbedingungen "betroffen"; eine Nichtberücksichtigung ihrer Willensbildung innerhalb der Erneuerungsplanung würde ein unübersehbares Konfliktpotential entstehen lassen
-zum zweiten ist bekannt, daß Bürgervertretungen gehobener Wohnviertel sehr viel effizienter ihre Ansprüche innerhalb der Kommunalpolitik durchzusetzen verstehen, als Initiativen aus Vierteln mit niedrigeren Einkommensgruppen. Aus dieser Erkenntnis ist der sozialreformerische Schluß gezogen worden, daß eine gleichmäßige Verbesserung von Wohn- und Lebenssituationen nur dann erreicht werden kann, wenn alle städtischen Teilräume über eine gleichartige, institutionalisierte Interessenvertretung verfügen.

Wie weit diese Partizipationsansätze in praktischen Planungsarbeiten verwirklicht worden sind, soll in folgendem Vergleich mit untersucht werden.

II. Vergleich beispielhafter Planungen

Die folgende vergleichende Untersuchung von unterschiedlichen Ansätzen zu teilräumlichen Entwicklungsplanungen beschränkt sich auf Vorgänge, an denen bereits relativ lange gearbeitet wird (3 - 6 Jahre) und die einen relativ weitgehenden Konkretionsgrad erreicht haben.
Ausgewählt wurden aus Städten außerhalb NW's:

-Hamburg: Programmplanung Ottensen (Materialbestand: Ende 1974)
-Hannover: Städtebauliche Rahmenplanung Linden-Süd (Materialbestand: Anfang 1976)
-München: Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung Haidhausen (Materialbestand: Sommer 1975)
-Stuttgart: Städtebauliche Rahmenplanung Stuttgart-West (Materialbestand: Sommer 1975)

sowie zwei Standortprogrammarbeiten:

-Duisburg: Standortprogramm I (bzw. 6) (Materialbestand: Herbst 1975)
-Wuppertal: Standortprogramm Vohwinkel (Materialbestand: Anfang 1975)

Die wichtigsten Ergebnisse unserer vergleichenden Untersuchung werden in folgendem zusammengefaßt dargestellt, also ohne die Besonderheiten der einen oder anderen Planung besonders hervorzuheben.

(4) Problemstruktur der Planungsgebiete und Veranlassung der Planungen

Mit Ausnahme eines Beispiels (Wuppertal) konzentrieren sich die untersuchten Planungen auf typische Innenstadtrandgebiete. Die Planungsgebiete selbst sind nach siedlungsgeographischen Kriterien abgegrenzt und umfassen historisch entstandene Stadt"teile" mit häufig homogener älterer Bausubstanz. Die Größe der Planungsgebiete beträgt zwischen 100 und 400 ha, mit einer jeweiligen Wohnbevölkerung von 11.000 bis 65.000 Einwohnern, es wird also in beinahe allen Fällen eine Größenordnung erreicht, die eine eigenständige Grundausstattung mit Infrastruktureinrichtungen erforderlich macht. Als Maßstab für die Bevölkerungs-

strukturentwicklung kann gelten, daß in den Beispielen von Städten außerhalb NW's die Ausländeranteile der Planungsgebiete weit über dem städtischen Durchschnitt liegen (13 - 25 %). Bezeichnenderweise liegt genau dieser Anteil bei den beiden Standortprogrammbeispielen mit ca. 5 % extrem niedrig und deutlich unter dem gesamtstädtischen Durchschnitt.
Entsprechend diesem Unterschied sind auch die Planungsanlässe (also die Sachverhalte, die ausschlaggebend für die intensivere, planerische Behandlung gewesen sind) deutlich unterschiedlich.

Für die vier ersten Beispiele können folgende Anlässe genannt werden:

-die Verschlechterung von Sozialstruktur und Bausubstanz
-die Belastung durch den Verkehr oder aber zusätzliche Strassenausbauabsichten sowie
-die ungesteuerte Ausdehnung von Tertiärbereichskonzentration

Demgegenüber ist die Gebietsauswahl bei beiden Standortprogrammbeispielen sehr deutlich von den landespolitischen Vorgaben bestimmt, wie

-der Haltepunktbeziehung
-der Wohnungsbauförderungskonzeption sowie
-der Konzeption des Infrastrukturausbaus in Schwerpunkten

Unter dieser Direktive werden Gebiete ausgewählt, die einerseits noch ausbaubar sind (Vohwinkel), oder die im Zuge einer bereits feststehenden Maßnahme ausgebaut oder umstrukturiert werden müssen (Duisburg).
In Beiden Städten Duisburg und Wuppertal laufen neben den mit Vorrang betriebenen Standortprogrammplanungen Planungen für innerstädtische Erneuerungsgebiete. Erste Ergebnisse hierzu liegen jedoch bisher nicht in veröffentlichter Form vor.

(5) Sachbereiche und Differenzierung der Untersuchungen
Als Sachbereiche für Strukturuntersuchungen können aus den vorliegenden Publikationen unterschieden werden:

1. -Bevölkerung und Arbeitsplätze
2. -Flächennutzung, Flächenbilanzen, Standorte
3. -Baustruktur
4. -Verkehr
5. -Soziale Infrastrukturversorgung
6. -Einzelhandelsversorgung und
7. -Stadtbild

Als schematische Differenzierungsstufen können angesehen werden:

a) -Grobanalysen aus Großzählungen, Kartenauswertungen und Begehungen sowie
b) -Feinanalysen mit Sondererhebungen und Befragungen.

Bei dem Vergleich der insgesamt 6 Planungsbeispiele kann festgestellt werden, daß in allen Fällen Grobanalysen zu den ersten fünf Sachgruppen erarbeitet worden sind, während Grobanalysen zur Einzelhandelsversorgung und zum Stadtbild bereits seltener sind.

Gegenüber dieser einheitlichen Tendenz werden Feinanalysen, eigene Erhebungen oder Befragungen immer nur punktuell durchgeführt, d.h. es wird entweder nur ein einzelner Sachverhalt (Beispiel Verkehrsbelästigungen) oder aber ein kleiner, eingegrenzter Gebietsteil (z.B. sog. Sanierungsverdachtsgebiete) ausführlicher analysiert.

Insgesamt lückenhaft scheint der Informationsfundus zu den Fragestellungen

-Sozialstruktur, Wanderungsmotive
-Betriebsstruktur, Produktionsform und Beschäftigte
-Bodenpreise, Wohnungs- und Mietenstruktur sowie
-den Auswirkungen der Verkehrsbelästigungen.

Darüberhinaus kann aus den vorliegenden Publikationen abgelesen werden,

-daß es sich bei den meisten Untersuchungen weitgehend um planerisch-statistische Auswertungen handelt; sozial empirische Untersuchungen erscheinen generell selten. Für das programmatische Modell: "Befragungen als erste Stufe der Bürgerbeteiligung" wurde im Rahmen unserer gesamten Untersuchung kein konsequent durchgeführtes Beispiel gefunden. Weiter ist ablesbar,
-daß alle Untersuchungen vom Typus her statistische Situationsbeschreibungen auf teilweise veralteten Datengrundlagen darstellen, mit denen erstens die Entstehung der Situation nicht hinreichend erklärt werden kann und in denen zweitens auch nicht der Versuch gemacht wird, einen weiteren Entwicklungsverlauf ohne oder mit kommunalen Interventionen abschätzbar zu machen.

(6) Konzeptionsteile und Konkretionsgrad der Planungsergebnisse
Alle sechs untersuchten Beispiele zeichnen sich dadurch aus, daß über die Strukturuntersuchungen hinaus ganz bestimmte Planungskonzepte erarbeitet wurden.
Für einen Vergleich lassen sich unterscheiden:

1. -Nutzungskonzepte
2. -Räumlich-bauliche Konzepte
3. -Verkehrskonzepte
4. -Infrastrukturausstattungskonzepte und
5. -Maßnahmenbezogene Konzepte

Von diesen fünf Konzeptionsteilen werden Nutzungskonzepte, Verkehrskonzepte und Infrastrukturkonzepte in beinahe allen Beispielen erarbeitet; diese Ausarbeitungen haben in etwa den Charakter verfeinerter Flächennutzungsplanausweisungen.

Sehr viel seltener sind dagegen räumlich-bauliche Konzepte, bei denen zu unterscheiden wäre zwischen

-Gestaltungskonzepten und
-Erneuerungskonzepten

Für diesen Sachverhalt erscheinen verschiedene Gründe maßgeblich zu sein

-die Größe der Planungsräume
-die besondere Funktionsbestimmung der Planung, die in mehreren

Beispielen nicht als Erneuerungskonzept oder Gestaltungskonzept verstanden wird sowie
-das iterative Vorgehen der Erneuerungsplanung, das Schritte für kleinere Raumteile eingrenzt und erst in der kleinsten Einheit praktische Erneuerungsvorschläge erarbeitet.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die vorliegenden Planungsergebnisse zu den ersten vier Konzeptionsteilen sich im Prinzip nur wenig von den bereits in den 60er Jahren erarbeiteten "Städtebaulichen Strukturplänen" unterscheiden.

Entscheidendes Gewicht muß darum auf die Ausarbeitung der maßnahmenbezogenen Konzepte gelegt werden, weil erst in der Verbindung von Strukturzielaussagen und koordinierten Maßnahmenvorschlägen oder "Handlungsprogrammen" die Komplexität erreicht wird, die den Titel "Entwicklungsplanung" rechtfertigt.
Zu einem groben Schema vereinfacht, lassen sich bei den maßnahmenbezogenen Konzepten unterscheiden

6.1 -Infrastrukturmaßnahmen
6.2 -Erneuerungsmaßnahmen
6.3 -Sozialplanerische Maßnahmen und
6.4 -Stadtgestalterische Maßnahmen
(im weiteren nicht ausgeführt)

Zu diesen verschiedenen Maßnahmenbereichen kann vorab festgestellt werden

-daß der Maßnahmenbegriff in allen untersuchten Beispielen sehr unterschiedlich gehandhabt wird und nur sehr selten so weit differenziert wird, daß Einzelmaßnahmen in Investitionsgrößen ausgedruckt werden können und
-daß die städtebaulichen Rahmenpläne oder das traditionelle Hamburger Verfahren der Programmplanung eine Differenzierung von Maßnahmen bis zur Zeit-, Kosten- und Finanzierungsübersichten bisher nicht anstreben.

Um die verschiedenen Beispiele überhaupt vergleichbar machen zu können, sollen die beiden zuerst genannten Maßnahmenbereiche weiter unterteilt werden in

-Gebietsteile oder Ausstattungssektoren und Rangfolgen
-Objekte und Rangfolgen
-Organisationsplanung
-Zeitplan sowie
-Kosten- und Finanzierungsübersichten.

Ein grober Überblick über die vorliegenden Ausarbeitungen ergibt, daß am häufigsten Infrastrukturmaßnahmen als Objekte und Rangfolgen festgelegt werden. Weitergehend differenziert werden diese Maßnahmen in den beiden Standortprogrammbeispielen, in denen teilweise Gesamtkosten ermittelt werden mit der Darstellung der ersten Abwicklungsstufe innerhalb des Mittelfristigen Investitionsprogramms (1973 - 77).

Eine genauere Ausführung der geplanten Erneuerungsmaßnahmen enthalten lediglich die Beispiele Haidhausen und Linden-Süd. Wichtigste Aussagen sind dabei die Festlegungen von Gebietsteilen (Blöcken oder Blockgruppen) und Rangfolgen mit einer ersten groben Unterscheidung von

-erforderlichen Abrissen
-erforderlichen Neubauten und
-erforderlichen Modernisierungen.

Daneben stehen im Beispiel Linden ein bereits praktiziertes, organisatorisches Konzept; im Münchner Beispiel allgemeine Ausführungen und Empfehlungen zur Organisation. Zeit-, Kosten- und Finanzierungsüberischten sind in den Publikationen nicht dargestellt.

In keinem Beispiel systematisch dargestellt werden Sozialplanerische Maßnahmen. Im Maßnahmenkonzept Haidhausen werden unter dem Titel "Sozialrahmenplan" allgemeine Probleme und Grundsätze dargestellt; in den Publikationen der Sanierung Linden-Süd wird vor allem die Art der Betroffenenbeteiligung an den einzelnen Planungsstufen herausgestellt. Daneben laufen im praktischen Vollzug der blockweisen Erneuerung in Linden Maßnahmen wie Mieterberatung, Gemeinwesenarbeit und Wohnungsvermittlungen.

Versucht man, den Orientierungswert der bisherigen Ergebnisse zu bestimmen, dann zeigt bereits die kurze Erläuterung der Erneuerungs- und sozialplanerischen Maßnahmen, daß sich der Orientierungswert bisher auf verwaltungsbezogene Planungs- und Entscheidungsprozesse beschränkt. Für Hauseigentümer und Investoren geben die bisherigen Ergebnisse nur wenige Orientierungshinweise. Für die Betroffenen selbst dürfte der Orientierungswert der bisherigen Planungsaussagen am geringsten sein, da in keinem Fall erläutert wird, welche materiellen Veränderungen auf den einzelnen Mieter zukommen und welche Rechtsmittel oder Versorgungsleistungen er in Anspruch nehmen kann.
Dieser einseitige Orientierungswert wird z.Zt. noch dadurch abgeschwächt, daß viele der genannten Planungsbeispiele noch als "Diskussionsgrundlagen" bezeichnet werden und damit noch nicht die angestrebte Verbindlichkeit einer "Verwaltungsrichtlinie" besitzen.

(7) Organisation der Planung und Bürgerbeteiligung
Für die Organisation der Planung in den untersuchten Beispielen lassen sich drei organisationsbestimmende Ausgangsbedingungen herausarbeiten:

1. -die Organisation der Stadtentwicklungsplanung (in Stabstellen, Dezernaten, mit Arbeitsgruppen etc.)
2. -die Organisation des Stadtplanungsamtes (nach Stadtteilen, mit Sonderstellung für Sanierung und Stadterneuerung etc.)
3. -die Dezernatszugehörigkeit sonstiger Dienststellen, die an Erneuerungsmaßnahmen mitzuwirken haben (z.B. Liegenschaftsamt, Verfahrensabteilung etc.)

Inhaltlich ist daneben maßgebend, ob eine teilräumliche Planung sich vorrangig mit der Stadterneuerung auseinanderzusetzen versucht, oder ob Fragen, wie beispielsweise die Infrastrukturausstattung, im Mittelpunkt stehen.

Da in den vier Beispielen aus Städten außerhalb von Nordrhein-Westfalen die Stadterneuerung eindeutig im Vordergrund steht, liegt in allen vier Beispielen die Federführung der Planung in den Stadtplanungsämtern, die teilweise eigene Abteilungen für Rahmenplanungen aufgebaut haben (Hamburg, Hannover, Stuttgart und auch München).

Daneben werden in Hamburg, Hannover und München innerhalb der Stadtentwicklungsplanung eigenständige Planungsmodelle für "Stadtteilentwicklungsplanungen" oder "Standortprogramme" erarbeitet, die sich stärker auf die Investitionsverteilung konzentrieren, bisher jedoch keine Arbeitsergebnisse vorgelegt haben.

Die ämterübergreifende Koordination bei den ersten vier Beispielen bezieht sich aus dem Ansatz heraus stärker auf Dienststellen, die bestimmte Funktionen bei dem Erneuerungsvollzug übernehmen (z.B. das Liegenschaftsamt).

Offensichtlich wird z.Zt. in mehreren Städten versucht, die unmittelbar an Erneuerungsmaßnahmen beteiligten Dienststellen organisatorisch zusammenzufassen. (In Hamburg ist 1975 dafür eine Sonderstelle geschaffen worden, die unmittelbar dem Oberbaudirektor unterstellt ist.)

Im Amt, bzw. im Stab für Stadtentwicklungsplanung wurden die beiden Standortprogramme federführend bearbeitet. In beiden Fällen wurden besondere Arbeitsgruppen aus sämtlichen planungsrelevanten Ämtern gebildet. In Wuppertal wurden Teile der Arbeit an ein privates Büro abgegeben. Die Delegation von Einzeluntersuchungen und einzelner Planungsteile an private Büros ist auch in den anderen Städten üblich.

Für die Form der Bürgerbeteiligung in den untersuchten Beispielen kann als Regelfall eine Anlehnung an die "Offenlegungspflicht", entsprechend dem Bundesbaugesetz, bzw. der "Anhörungspflicht" nach dem Städtebauförderungsgesetz bezeichnet werden.

In allen Fällen (mit Ausnahme von Duisburg) ist also verwaltungsintern ein bestimmtes fertiges Konzept entworfen worden, das in öffentlichen Veranstaltungen vorgestellt wurde, um "Anregungen und Bedenken" entgegenzunehmen.

Wichtige Sonderfälle sind bisher

-die institutionalisierten Organe (GO) der "Bezirksausschüsse" in München sowie der "Bezirksbeiräte" in Stuttgart, die teilweise bei der Entstehung der Planungen mitgewirkt haben sowie
-die unabhängige "Bürgerinitiative Linden-Süd", die eine weitgehende Unterstützung der Stadtteilbevölkerung besitzt und einen eigenständigen "Gegenplan" zum Verwaltungsentwurf erarbeitet haben.

In allen anderen Fällen setzen sich die Bürgerinitiativen, teilweise entstanden aus Unterabteilungen oder Jugendorganisationen der Parteien, mit Einzelfragen oder kleinen Gebietsteilen, nicht jedoch mit dem kontinuierlichen Fortgang der Gesamtplanung auseinander.

In der Hamburger Planung Ottensen, die vom Landesplanungsamt durchgeführt wird und ständig mit der Bezirksvertretung Altona abgestimmt werden muß, ist zur Bürger- und Investorenbetreuung die Stelle eines "Sanierungsbeauftragten" geschaffen worden. Zusätzlich wird von den drei arbeitenden Bürgerinitiativen sowie dem Sanierungsbeauftragten ein "Sanierungsbeirat" gefordert, der innerhalb der Bezirksversammlung zu betreffenden Fragen ein Stimmrecht, ein Antragsrecht sowie ein aufschiebendes Vetorecht haben soll. Über die weitere Behandlung dieser Forderung fehlen

die Informationen.
Nimmt man die Aussagen von "Mieterzeitungen" und Flugblättern von Bürgerinitiativen als Beleg für den Erfolg oder Mißerfolg bisheriger Interessenausgleichsversuche, dann findet sich in ihnen seltener die Darstellung von Erfolgserlebnissen als die Darstellung von Resignation.

III. Schlußbemerkungen

(8) Tendenzverlängerungen
-aus (1)
Bei sinkenden Einwohnerzahlen, zunehmenden Finanzrestriktionen und reduzierter privater Investitionstätigkeit verringern sich die kommunalen Aktionsmöglichkeiten generell in allen Sektoren und in allen Teilräumen. Kommunalpolitik und Kommunalplanung geraten dadurch zunehmend in den Widerspruch, aktive Entwicklungspolitik nicht betreiben zu können, andererseits den damit verbundenen Anspruch nicht aufgeben zu können. (Eine Aufgabe des Anspruchs nach integrierter Stadtentwicklungsplanung ohne Ersatz wäre ein Rückschritt zum reinen Darwinismus in der Entscheidungsfindung.)

-aus (2)
Die gravierenden Unterschiede in der Entwicklung einzelner Teilräume zeigen deutlich, daß ihre jeweils spezifischen Probleme besondere Problemlösungsansätze erfordern, schematische Planungsmodelle und Organisationsformen sind hierfür ungeeignet. Weiter: Die akuten Umsetzungsschwierigkeiten des Leitbilds der "schnellbahnbezogenen, dezentral verdichteten Siedlungsentwicklung" legen den Schluß nahe, daß die angestrebte Entlastung der Innenstädte und die Verstärkung des Gewichts des öffentlichen Nahverkehrs auf absehbare Zeit nicht erreicht werden können. Dies hat sowohl Einfluß auf die Entwicklung der Innenstadtrandgebiete, wie auf die Ordnungsversuche am Siedlungsrand.

Ein Rückgang oder eine Umkehr der Wanderungsbewegung vom Zentrum zur Peripherie der Agglomerationsräume ist nicht absehbar.

-aus (3)
Die unterschiedlichen Entstehungsrichtungen der Teilräumlichen Planung zeigen aus instrumenteller Sicht, daß ein schematisches Modell der Teilräumlichen Planung nicht nur nicht möglich, sondern auch nicht erstrebenswert ist.

Die zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung ansetzende Planungskonzeption dürfte ihre größte Restriktion darin besitzen, daß der größte Teil der städtischen Flächen durch einen Baurechtsbestand gebunden ist. Eine Strategie der ausschließlichen Nutzungsintensivierung erscheint fragwürdig, eine Strategie restriktiver Baurechtsreduktion ist rechtlich und finanziell nicht durchführbar.

Dem Ansatz einer planmäßigen Stadterneuerung sind bisher enge Grenzen gesetzt. Nach den ersten Erfahrungen mit dem Einsatz des Städtebauförderungsgesetzes geht die Tendenz weniger zum vermehrten Einsatz der damit gegebenen Rechtsinstrumente, als vielmehr zum Verzicht der Anwendung des Gesetzes.

Der Infrastrukturplanungsansatz wird auch auf weitere Sicht durch die Finanzrestriktionen bestimmt sein. "Weniger Geld" hat

bisher seltener zu intensiverer Planung, als zu reaktiven Verteilungskalkülen geführt. Wichtig erscheint zusätzlich, daß dem kommunalen Koordinationsansatz bisher keine adäquate Koordination auf den staatlichen Ebenen gegenübersteht.

-aus (5)
Viele Untersuchungen und Planungen entstehen noch immer auf der Grundlage einer unzureichenden Informationsbasis. Eine ganz praktische Restriktion für die Planung in den nächsten Jahren wird die weitere Veralterung der Datenbestände sein. Die Absetzung der 75/76er Großzählungen ist durch kommunale Eigenerhebungen nicht zu kompensieren.

-aus (6)
Die Schwierigkeit, Maßnahmen zu spezifizieren und ihre Auswirkungen abzuschätzen, wird besonders deutlich im Zusammenhang von Stadterneuerung und Sozialplanung. Im sozialplanerischen, d.h. im sozialpolitischen Bereich fehlen sowohl für die Seite betroffener Mieter, wie für die Kommunen Rechtsmittel, die das Mietverhältnis sowie den Wohnungsbestand schützen. Die vorhandenen gravierenden Verteilungsunterschiede können durch eine kommunale Sozialpolitik allein nicht kompensiert werden. Die aktuelle Fragestellung scheint zu sein, ob die mit der staatlichen Wohnungsbauförderung heute stattfindende Umverteilung zu Lasten einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen von kommunaler Seite überhaupt beeinflußt werden kann.

-aus (7)
Von organisatorischen Modellen allein ist wenig Innovation zu erwarten. Wichtiger erscheint die Einsicht, daß das entscheidende Konfliktpotential nicht innerhalb der Verwaltungen, sondern außerhalb von ihnen in unvereinbaren Entwicklungsinteressen, in der Ungleichheit der Rechtsmittelverfügung sowie in unterschiedlichen Sanktionsfähigkeiten liegen.

Eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung kann dazu führen, daß auf diesem Weg Interessenunterschiede deutlicher herausgestellt werden. Ein Programm zur verbesserten Bürgerbeteiligung sollte jedoch nie den Eindruck erwecken, daß dadurch die o.g. Probleme in ganz neuer Form gelöst werden können.

IV. Materialhinweise

Duisburg, Stab für Kommunale Entwicklungsplanung:
Anzeige über beabsichtigte Standortprogramme in Duisburg. Duisburg 1973

Duisburg, Stab für Kommunale Entwicklungsplanung; Arbeitsgruppe Standortprogrammplanung:
Standortprogramm I für die Standorte 5, 6, 7. Vorläufige Fassung; Duisburg 1974

Hamburg, Stadt:
Hamburg und Umland, Entwicklungsmodell der Freien und Hansestadt Hamburg, Bürgerschaftsdrucksache VI/2239. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft vom 10. Juli 1969; Hamburg 1969

Hamburg, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt, Senat der Freien und Hansestadt: Flächennutzungsplan für die Freie und Hansestadt Hamburg. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache VII, 3333; Hamburg 1972

Hamburg, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt, Ausschuß für Stadtentwicklung und Flächennutzung; Bauausschuß:
Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Stadtentwicklung und Flächennutzung und des Bauausschusses über die Drucksache VII/2118 (Flächennutzungsplan für die Freie und Hansestadt Hamburg). Hamburg 1973

Hamburg, Baubehörde, Landesplanungsamt LP 3, LP 32:
Programmplan Ottensen (Ortsteile 210 - 213). Flächenbilanz (1970), Erläuterungsbericht zum Programmplan-Entwurf Ottensen (1974); Hamburg 1970, 1974

Hannover, Stadtverwaltung, Stadtplanungsamt:
Flächennutzungsplan Hannover 1975, Erläuterungsbericht, Entwurf Juni 1975. Hannover 1975

Hannover, Kleine Arbeitsgruppe Stadtteilentwicklungsplanung:
Stadtteilentwicklungsplanung, Ziele, Inhalt, Arbeitsablauf. (unveröffentlichtes Manuskript); Hannover 1973

Hannover, Landeshauptstadt, Stadtplanungsamt, Stelle für Sanierung:
Sanierung in Hannover, Linden-Süd. Zwischenbericht 1973; Hannover 1974

Hannover, Stadtplanungsamt:
Zur Diskussion: Städtebauliche Rahmenplanung Sanierung Hannover Linden-Süd. Hannover 1976

München, Baureferat:
Stadtentwicklungsplan mit Gesamtverkehrsplan Kurzfassung 1970. München 1970

München, Baureferat, Stadtentwicklungsreferat:
Betr. Entwicklung der Innenstadtrandgebiete - Beschluß des Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsausschusses vom 23. Juni 1971 (öffentlich). München 1971

München, Stadtentwicklungsreferat:
Beschluß des Stadtrates vom 4.4.1973 und des Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsausschusses vom 21.2.73 Bezüglich Entwicklung der Innenstadtrandgebiete. München 1973

München, Landeshauptstadt, Referat für Forschung und Stadtentwicklung:
Stadtentwicklungsplan '74, Grundlage für die öffentliche Diskussion. München 1974

München, Baureferat Stadtplanung:
Fortschreibung des Flächennutzungsplanes, Innenstadtrandgebiete, Strukturplanung Haidhausen, Modellhafte Untersuchung der Problematik in den Innenstadtrandgebieten, Flächennutzungs-Alternativen. München 1974

München, Baureferat Stadtplanung:
Gesamtkonzept zur Stadtteilsanierung Haidhausen. München 1975

Thomas Sieverts u.a.:
Der Stuttgarter Westen als Erlebnisraum. Stuttgart 1973

Stuttgart, Stadtplanungsamt:
Strukturplanung im Stadtbezirk Stuttgart-West. Stuttgart 1974

Stuttgart, Stadt, Stadtplanungsamt, Referat Städtebau; Abteilung Planungsorganisation, Städtebauliche Rahmenplanung:
Städtebaulicher Rahmenplan Stuttgart-West. Stuttgart 1975

Stuttgart, Stadtplanungsamt; Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau:
Anwendungsorientierte Systembeschreibung der Standortsituation und Standortnahme in Stuttgart als Grundlage für die Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung. Forschungsauftrag St II 4 - 70 4102 - 110, Standortmodelle Stuttgart 1970, Kurzt.

Wuppertal, Stadt:
Stadtentwicklungsplanung; Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept der Stadt Wuppertal (Entwurf). Wuppertal 1973

Wuppertal, Stadtverwaltung, Arbeitskreis Standortprogramm, Planungsbüro Spengelin-Gerlach-Glauner:
Wuppertal 1975, Stadtentwicklungsplanung Wuppertal, Standortprogramm Wuppertal-Vohwinkel. Wuppertal 1975

Standortprogrammplanung als teilräumliche Entwicklungsplanung der Großstädte: ein Querschnittsvergleich

Dipl.-Ing. H. Franke, Deutsches Institut für Urbanistik, Abt. Köln

Zu den Grundprinzipien der Bundesraumordnung gehört die Schaffung von gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen sowie der Abbau von Strukturgefällen. Groß- und kleinräumige Wanderungsprobleme werden vor allem durch räumliche Disparitäten verursacht.
Negative Trends, wie z.B.
- Zersiedlung
- Infrastrukturdefizite
- Wanderungsverluste
- Schrumpfungsprozesse

können nicht durch die isolierte Planung verschiedener Planungsebenen und Planungsformen (u.a. Fachplanungen) in eine positive Entwicklungsrichtung gesteuert werden. Eine Verbesserung ist nur durch eine umfassende Regionalpolitik, d.h. eine integrierte Entwicklungsplanung aller Planungsebenen sowie eine "konzentrierte" Durchführung und Finanzierung abgestimmter Programme möglich.

"Stabile" Regionalstrukturen sind nur möglich, wenn auf kommunaler Ebene "stabile" Lokalstrukturen geschaffen werden; mit anderen Worten heißt das:
Wenn die Menschen permanent aus den ländlichen Gebieten in die Verdichtungsgebiete und mittleren Städte abwandern, müssen in den ländlichen Gebieten ebenfalls Siedlungseinheiten ausreichender Größenordnung entwickelt werden, die im Versorgungs- und Einkommensniveau den schon existierenden Verdichtungen nahekommen. Aber auch in der Kernzone der Verdichtungsgebiete müssen Stadtteile so ausgebaut werden, daß ein Umwelt- und Versorgungsstandard für alle Grundfunktionen erreicht wird, der eine weitere Abwanderung zu attraktiveren Zentren bzw. in die Ballungszone verhindert werden kann.

Es müssen daher funktionsfähige Stadtteile und Stadtteilzentren entwickelt werden, die auf der Mikroebene des unmittelbaren Wohnumfeldes und auf der Makroebene stadtteilbezogener Versorgungsbereiche Umweltbedingungen schaffen, die heutige wie zukünftige Bedürfnisse der Bewohner an einem humanen Städtebau berücksichtigen.

Die Entwicklung neuer Städte bzw. rigorose Eingriffe in die Siedlungssubstanz durch Flächensanierungen haben sich in diesem Zusammenhang als sehr problematisch erwiesen. Erfolgversprechender sind die Ansätze zu einer integrierten Entwicklungsplanung für Teilräume, die auf eine Funtkionssanierung der Siedlungsstruktur, auf einen Stadtumbau durch "erhaltende Erneuerung" bzw."durch Punktsanierungen" sowie eine Integration der Fachplanung auf der Stadtteilebene abzielen.

Zur Lösung und Regelung dieser "bösartigen" Planungsprobleme

läßt sich folgende These aufstellen:
Ein schrittweiser Ausgleich räumlicher Disparitäten ist nur durch eine umfassende Regionalpolitik, d.h. eine integrierte Entwicklungsplanung aller Planungsebenen sowie eine "konzentrierte" Durchführung und Finanzierung abgestimmter Programme möglich.

Die Notwendigkeit einer aktiven Regionalpolitik wird seit einiger Zeit von Bund und Ländern erkannt. So wird seit Mitte der 60-er Jahre über den Ausbau von "zentralen Orten" im ländlichen Raum diskutiert, wobei sich die Untergröße dieser Orte von anfangs 5.000 Einwohnern auf inzwischen ca. 20.000 Einwohner erhöht hat und einiges spricht dafür, daß sie sich noch auf mindestens 50.000 Einwohner erhöhen muß, wenn eine konzentrierte Förderung solcher Orte für die umliegenden, nicht geförderten Gebiete einen positiven "Überschwapp-Effekt" mit sich bringen soll. Im Kontext hierzu will das Bundesraumordnungsprogramm durch eine "punkt-achsiale" Entwicklung der Siedlungsstruktur sicherstellen, daß in allen Teilräumen ausreichende groß- und mittelstädtische Verdichtungen vorhanden sind.

Am weitesten ging bisher Nordrhein-Westfalen: Nach dem Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 sollen im genzen Land etwa 230 Entwicklungsschwerpunkte ausgebaut werden. Etwa 100 davon liegen in den Verdichtungsgebieten Rhein-Ruhr, Aachen, Münster, Bielefeld, der Rest in den ländlichen Räumen.

Der Entschluß, von der Anpassungs- zur Entwicklungsplanung überzugehen, ist ein Fortschritt. Aber mit dem Entschluß, durch die Standortprogrammplanung Investitionsmittel für Wohnungen und Bildungseinrichtungen, für Städtebau und Wirtschaftsförderung auf wichtige Standorte tu konzentrieren, ist allein noch nichts erreicht; denn wenn diese Standorte nicht gleichzeitig so ausgebaut werden, daß sie für die nächsten 20 Jahre akzeptabel sind, können gigantische Fehlinvestitionen entstehen. Gerade bei Verdichtungen können sich negative Einflüsse summieren, wie die Geschichte des Ruhrgebietes beweist. Es geht vor allem darum, Ziele für die Ausstattung solcher Stadtteile und Kleinstädte mit Einrichtungen aller Art und Normen für die Zuordnung von Einrichtungen, Wohnungen, Arbeitsstätten und Verkehr zu entwickeln.

Die ersten Ansätze zu einer koordinierten Raum- und Investitionsplanung für städtische Teilräume wurden in verschiedenen Großstädten der Bundesrepublik Ende der 60-iger Jahre gemacht. Sie fallen zusammen mit der Gründung von Organisationeinheiten für die kommunalen Entwicklungsplanung. Als von allen Seiten anerkannte Motive für die Einführung dieser neuen Planaufgabe gelten:

- Das planungspolitische Ziel der stärkeren Verbindung von Planungs- und Durchführungsprozessen sowie das Ziel, die bisher weitgehend reaktive Ausstattungsplanung (Auffangplanung) zu einer aktiven Nutzungsplanung und zu einem System der Nutzungssteuerung (Aktivplanung) weiter zu entwickeln.

- Das raumordnungspolitische Ziel, die Aussagen der vorbereitenden Bauleitpläne (Flächennutzungspläne) und Fachpläne um ein räumliches Entwicklungs- und Zielmodell zu erweitern, mit Hilfe dessen Ziele der Landesentwicklungsplanung und Zie-

le der kommunalen Planung kleinräumig abgestimmt werden können.
- Das struktur- und investitionspolitische Ziel, den Einsatz von Landes- und kommunalen Mitteln raumwirksamer Maßnahmen zu koordinieren, und in seinem Effekt und in seinen Auswirkungen auf Teilräume kontrollierbar zu machen.

Da im Lande Nordrhein-Westfalen die Planungsansätze für eine integrierte Entwicklungsplanung für Stadtteile und Stadtteilzentren auf allen Planungsebenen am weitesten gediehen sind, soll der Wirkungszusammenhang der verschiedenen Entscheidungsträger und Interessengruppen am Beispiel der Standortprogrammplanung nordrhein-westfälischer Großstädte verdeutlicht werden.

1. Einschätzung der momentanen Situation
oder die Frage: Ist die Standortprogrammplanung noch aktuell?

Die bisherigen Erfahrungen mit den Standortrichtlinien zeigen, daß sie hinsichtlich ihrer Ziele und Aussagen sehr interpretationsbedürftig sind und in der Art der verfahrensmäßigen Regelung des "Gegenstromprinzips" (ORL) sehr reformbedürftig sind.

"Die Städte, Groß-, Mittel- und Kleinstädte, bedürfen dringendst der Hilfe, die darin bestehen muß, aus vorläufigen Richtlinien konstruktive Typisierung zu machen, Kriterien für die Auswahl (... und Ausstattung) von Standorten zu finden, den Mittelbehörden Kriterien zur Bestimmung der Städte und Gemeinden zu geben, die Standortprogramme aufstellen sollen und eine Genehmigung durch das Land im Einzelfall insoweit sicherzustellen, daß die Aktivitäten der Gemeinden nicht zu Lasten ihrer Bürger umsonst oder sachfremd werden! 1)"

Zudem zwingt der wirtschaftliche Strukturwandel mit seinen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen die Akteure der verschiedenen Planungsebenen zu einem Überdenken grundlegender Planungsansätze. Momentan ist im politischen wie administrativen Bereich eine spürbare Verunsicherung zu verzeichnen, wenn das Thema "Standortprogrammplanung" diskutiert wird. Wie äußern sich "Opinionleader" der NW-Szene?

Innenministerium:
"Die in Abschnitt II des Gesetzes zur Landesentwicklung vom 19.März 1974 (Landesentwicklungsprogramm) gesteckten allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes verlangt, daß die Förderung der städtebaulichen Entwicklung in den Verdichtungsgebieten auf der Grundlage besonderer Standortprogramme erfolgt.
Demzufolge bleibt das in den vorläufigen Richtlinien zur Aufstellung von kommunalen Standortprogrammen vom 14.8.1971 dargelegte Ziel der Landesregierung, die künftige Förderung städtebaulicher Maßnahemn in den Gemeinden vorzugsweise auf dieser Grundlage vorzunehmen, unverändert bestehen .....
Die mittelfristig nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel machen eine besonders gute Koordinierung der Maßnahmen erforderlich mit dem Ziel, einen noch höheren Nutzen des Mitteleln-

1) Wegener, Standortprogramme - Motivationen und Wirklichkeit, Städte- und Gemeinderat 12/1974

satzes als bisher zu erreichen.

Vier Jahre nach Erlaß der "Vorläufigen Richtlinien" muß ich feststellen, daß mir bisher erst wenige Standortprogramme vor gelegt wurden; diese betreffen fast ausschließlich die ländliche Zone.

Ich bitte Sie (die Regierungspräsidenten) daher, in geeigneter Weise bei den Städten und Gemeinden auf die Verabschiedung der Standortprogramme hinzuwirken".1)

Landtagsabgeordnete:
MDL Dr. Antwerpes (Ergebnis eines Telefonats): Der Anspruch der Standortprogrammrichtlinien steht in keinem Verhältnis zur Realität der horizontalen und vertikalen Koordinierung (Land - Mittelinstanz - Gemeinden). Das Ziel: Integration der Fachplanung in den Teilräumen wurde bisher nur auf gemeindlicher Ebene als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe angesehen und dementsprechend organisatorisch geregelt.

Großstädte:
z.B. Duisburg
Die Stadt Duisburg hält die landesplanerischen Überlegungen, Standorte nur noch schwerpunktmäßig in einer Prioritätenfolge auszubauen (sogenannter wandernder Investitionsschwerpunkt) für undurchführbar.
Die in den vorläufigen Richtlinien nach Ziffer 2.3 und 2.4 geforderten Strukturuntersuchungen sind teilweise nur mit hohem Personal- und Mittelaufwand erfüllbar.
z.B. Arbeitsgruppe "Zentrenstruktur":
Die Standortprogramme haben folgende Doppelfunktion:
- Voraussetzung für die Bewilligung von Förderungsmitteln und
- Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung

Die Gemeinden sind bereit, die landesplanerischen Zielsetzungen soweit wie möglich zu unterstützen, doch muß es jeder Stadt selbst überlassen bleiben, ihre Investitionsschwerpunkte festzulegen. Die Bedeutung der Standortprogramme für die Städte liegt in der Verbindung zur Stadtentwicklungsplanung (Verwirklichung räumlich funktionaler Entwicklungskonzepte durch teilräumliche Entwicklungsplanung). Hier müsse man sich bemühen, zu einem einheitlichen Verfahren und zu einheitlichen Kriterien zu gelangen.

Uni Dortmund, Abt. Raumplanung
"Die Organisation auf Landesebene bedarf kritischer Untersuchung. Übertriebener Pragmatismus anstelle von Euphorie ist ein schlechtes Surrogat ....."

"Die Gemeinden sollten vielmehr davon Gebrauch machen, Erfahrungen ihrer Nachbarn oder vergleichbarer Kommunen zu verwerten, wozu die kommunalen Spitzenverbände der richtige Austragungsort sein könnten" (Wegener)

Deutscher Städtetag, Beigeordneter Lange, Dezernat VI:
"Stadtentwicklung ist jederzeit machbar, nicht nur während eines wirtschaftlichen Aufschwungs, sondern auch in der Krise, und

---

1) Schreiben des Innenministers Dr. Hirsch vom 30.1.1976 an die Regierungspräsidenten

hier ist sie sogar besonders wichtig, weil wir die wenigen Möglichkeiten besonders sorgfältig einsetzen müssen" (Kölner Stadtanzeiger, 16.3.).

Im Rahmen der 7. Konferent von Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung des Städtetages NW antwortete Herr Lange auf die Frage, wie relevant die Überlegungen der standortbezogenen Forderung zur Zeit noch seien: " .... die Geschäftsstelle (DST/NW) sei bisher davon ausgegangen, daß die Landesregierung von ihrem Standortkonzept abgerückt sei, weil es sich wegen unüberwindbarer Koordinationsschwierigkeiten nicht verwirklichen lasse. Umsomehr überrasche das Rundschreiben vom 30. Januar 1976 an die Regierungspräsidenten. Der Städtetag wird dieses Rundschreiben zum Anlaß nehmen, das Land um eine klare Äußerung über das weitere Schicksal des Konzeptes zur Standortförderung zu bitten".

Fazit:
Das Programmziel, ab 1975 Standortprogramme zur Voraussetzung für für die Förderung mit Landesmitteln in den Bereichen Städtebau, Wohnungsbau, Verkehrswegebau, Industrieansiedlung und Bildungseinrichtungen zu machen, wurde nicht erreicht.

Mit ca. 26 Standortprogrammen liegen dem Innenministerium NW bisher lediglich 1/10 der erwarteten Standortprogramme vor. Es sollen daher neue Richtlinien erarbeitet und mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt werden, um den offenbar in eine Sackgasse geratenen gemeindlichen Bemühungen wieder auf den richtigen Weg zu helfen. Dabei wird an den als richtig erkannten grundsätzlichen Zielen (Abschn. 5 NWP 75) ausdrücklich festgehalten. Das geschieht umsomehr, als der Effizienz des Mitteleinsatzes bei der derzeitigen angespannten Lage der öffentlichen Haushalte und bei der in § 23 Landesentwicklungsprogrammgesetz vom 29.3.1974 verankerten Zielvorgabe, daß im Rahmen der angestrebten Gesamtentwicklung des Landes bis zum Jahre 1985 von einer im wesentlichen unveränderten Einwohnerzahl auszugehen ist, vor allem im mittelfristigen Bereich der Planung und Finanzplanung besondere Bedeutung zukommt.

Offensichtlich hat der Erfüllungsperfektionismus in den Vorarbeiten der Gemeinden daran gehindert, Anzeigen an den Regierungspräsidenten termingerecht vorzulegen. Sinngemäß gleiches ist zu beobachten hinsichtlich der Bescheide der Regierungspräsidenten/Landesbaubehörde Ruhr auf die Anzeigen.

Außerdem wird die Verwaltungskraft offenbar bereits in der städtischen Entwicklungsplanung erschöpft, so daß die zwingend erforderliche Koordinierung mit dem Kämmerer über die mittelfristige Finanzplanung (MifriFi) meist zu kurz kommt.
Da die landeseitigen Zuschüsse Eigenanteile der Gemeinden voraussetzen, bestimmt praktisch die MifriFi den möglichen Finanzrahmen für das Standortprogramm.

Die Planungsfeindlichkeit der Nichtfachleute in Rat und Verwaltung nimmt bei der Beschäftigung mit "Schubladenplänen" erheblich zu. Ein zu weit gesteckter Zielhorizont überfordert die Planungspflicht der Gemeinden. Standortprogrammplanung kann sich nur mit dem Machbaren befassen. Dabei ist u.a. Skepsis zu äußern gegenüber zu umfangreichen Ablaufschemata zur Erarbeitung von Standortprogrammen.

Der DST-Arbeitskreis "Zentrenstruktur" befaßt sich aus diesem Grund mir einer praxisnahen und realisierbaren Neufassung der Richtlinien für Standortprogramme (vergl. Referat Dr. REUTER und Dipl.-Ing. QUARTEN: Vorschläge zur Novellierung der Richtlinien für Standortprogramme).

2. Ergebnis der Umfrage zur Standortprogrammplanung - Querschnittsvergleich der Großstädte

Im NWP 75 (TZ 5.23) heißt es: Standortprogramme werden ab 1975 Voraussetzung für die Förderung mit Landesmitteln ..... sein.

Aus diesem Grund haben DST und Difu zum Jahreswechsel 1974/75 in einer Umfrage bei 43 DST-Mitgliederstädten versucht, den aktuellen Verfahrensstand durch eine Städteumfrage zu ermittteln. Die folgenden Daten beziehen sich somit auf den o.g. Termin. Die Umfrage (Rücklaufquote 74 %) wurde inzwischen von der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund ausgewertet. Eine kommentierte Veröffentlichung ist in Kürze zu erwarten. Aktuelle Fallstudien, die Verfahrensstand und Planungsansätze zur räumlichen Entwicklungsplanung (u.a. zur teilräumlichen Entwicklungsplanung) auf der Basis von Städteinterviews darstellen, werden in Kürze in Form von Städteszenarien von Difu veröffentlicht.

Die nachstehenden Daten und Kommentare stammen teilweise aus den Umfrageauswertungen der Universität Dortmund, Abt. Raumplanung
1. Becker und Trockel, Fragebogenauswertung
2. Seminar: Rechtliche Probleme des Städtebaus und der Raumordnung (WS 1975/76) zum Thema: Aussagen empirischen Materials zur Standortprogrammplanung (STOP) in NRW.

Der Querschnittsvergleich behandelt folgende Punkte:
- Organisation
- Vorläufer und Vorarbeiten
- Verfahren der Standortprogrammplanung
- Projektbearbeitung
- Zwischenergebnisse/Arbeitsinhalte
- Fertige Standortprogramme
- Forschungsbedarf der Städte

Die folgende Analyse bezieht sich - schwerpunktmäßig - auf insgesamt 23 Städte, die in Ballungskernen liegen:
1. Städte mit mehr als 400.000 Einwohnern
2. Städte zwischen 150.000 und 400.000 Einwohnern
3. Städte mit weniger als 150.000 Einwohnern.

1.Organisation

1.1 Organisationsform für die kommunale Entwicklungsplanung

Die Frage:"Welche Organisationsform für die kommunale Entwicklungsplanung besteht z.Zt.?" ergab folgendes Bild:

	Anzahl	%
eigenes Dezernat	1	4,3
eigenes Amt	5	21,7
Abteilung eines Amtes	9	39,1
Stab der Verwaltungsführung	7	30,4
sonstige Organisationsform	3	13,0

1.2 Mitarbeiter an der Entwicklungsplanung

Im Ballungskern liegt der Durchschnitt bei 7 Personen. In fast allen Städten besteht die Hälfte der Bearbeiter aus wissenschaftlichen Mitarbeitern.

1.3 Regelung der Aufgabenverteilung

In 56,5 % der Großstädte ist die Aufgabenverteilung zwischen den Dienststellen für kommunale Entwicklungsplanung und den anderen Dienststellen in einer Anweisung geregelt.

Bei ca. 30,4 % ist sie geplant und nur bei 13 % besteht nicht die Absicht, eine Dienstanweisung aufzustellen.

1.4 Ratsausschüsse

Die kommunale Entwicklungsplanung wird mit Schwergericht in folgenden Gremien behandelt:
- in einem besonderen Ratsausschuß 30,4 % (z.B. Stadtentwicklungsausschuß)
- im Hauptausschuß 34,7 %
- im Planungs-(Bau-)Ausschuß 30,4 %

In 69,5 % aller Fälle behandelt das gleiche Gremium jeweils auch die Standortprogrammplanung.

2. Vorläufer und Vorarbeiten

Zu den Entwicklungsmodellen, Zielsystemen und räumlich-funktionalen Konzepten gaben nur 2/3 der Großstädte aus den Ballungskernen ihre Angaben. Bei folgender Städteanzahl gab es Ende 1974 Ratsbeschlüsse zu wichtigen Vorarbeiten der Standortprogrammplanung:

	ja	noch nicht
Zielmodell der Bevölkerungsentwicklung je Stadtteil	8	3
Modell räumlicher Ordnung	8	4
räumliches Zielsystem	8	4
stadtteil- bzw. standortbezogenes Zielsystem	8	3
Zentrengliederungssystem	8	3

Die Hälfte der Ballungskernstädte verfügt somit gegen Ende des Jahres 1974 über ein Zentrengliederungssystem (als Vorgabe für die Standortprogrammplanung).

3. Verfahren der Standortprogrammplanung
(der folgende Kommentar fußt hauptsächlich auf der Auswertung von J. Becker und M. Trockel)

3.1 Anzeige beim Regierungspräsidenten

Die Spannweite der Zeitangaben reicht vom März 1972 bis Februar 1975. Ende 1972 waren 18,7 % der Städte in der Lage, die Anzeige einzureichen, Mitte 1974 waren es ca. 56 % und Ende 1974 78 % (kummulierte Darstellung). Der größte Zuwachs der Angaben liegt hier am Ende des Jahres 1974. Die Gemeinden der ländlichen Zone schickten ihre Anzeige schon bis spätestens Herbst 1973 ab, während die größte Zahl der Ballungskern-Städte erst Ende 1974 dazu in der Lage war. Es ist zu vermuten, daß der Umfang der Vorarbeiten (räumlich-funktionale Entwicklungskonzepte/Zentrengliederungssysteme) im Ballungskern wesentlich größer war als in der ländlichen Zone.

3.2 Beurteilung der Anzeige

Zur Beurteilung der Anzeige machen nur knapp 60 % aller Städte eine Angabe. Ein Drittel aller Städte hat noch keine Antwort erhalten; ein weiteres Drittel hat in der Regel Mitte bis Ende 1974 einen positiven Bescheid erhalten, ein letztes Drittel hat Anfang bis Mitte 1974 vom Regierungspräsidenten Auflagen erteilt bekommen. Aus der Befragung geht jedoch nicht hervor, welcher Art diese Auflagen waren.

3.3 Vorlage bei den Trägern der Regionalplanung

Nur knapp 30 % aller Städte machen Angaben zum Zeitpunkt der Vorlage ihrer Standortprogrammkonzeption bei den Trägern der Regionalplanung, davon im wesentlichen die Städte des Ballungskerns. Als häufigstes Datum wird Mitte bis Ende 1974 genannt.

3.4 Beurteilung und

3.5 Träger öffentlicher Belange

Die Beurteilung der Programmkonzeption wurde von der Regionalplanung zu 18,7 % noch nicht, zu 15,6 % positiv und zu 9,4 % mit Auflagen abgegeben. In 25 % der Fälle liegen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Balnge vor.

3.6 Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei 46,9 %, also knapp der Hälfte der Städte geplant, nur bei 21,9 % hat sie schon stattgefunden. Nicht beabsichtigt ist sie bei 18,7 %.

Verfahren wurde zu je 9,4 % mit Hilfe von Stadtteilveranstaltungen und der Ausstellung der Planungskonzeption. Nur eine Stadt hat seine Standortprogrammplanung für die Bürger durch eine Kurzfassung veröffentlicht (Wuppertal). Darüberhinaus wurden Anregungen und Bedenken, Befragungen und Preisausschreiben genannt. Ein Drittel aller Städte nannte mehrere Verfahrensweisen.

3.7 Abstimmung mit Nachbargemeinden

2/3 aller Städte (68,7 %) haben noch keine Abstimmung durchgeführt, planen sie aber. Nur 18,7 % konnten die Frage mit "ja" beantworten.

3.8 Einfluß der Gebietsreform auf den Planungsprozeß

Bei 50 % aller Städte ist durch die kommunale Gebietsreform eine Verzögerung zu erwarten, bei 40,6 % nicht. Hauptsächlich macht sich die Verzögerung bei den Städten der Ballungsrandzone (100 %) und des Ballungskerns (47,8 %) bemerkbar.

3.9 Anzahl der potentiellen Standorte

Während im Ballungskern als potentielle Standorte als häufigster Wert die Zahl 4 genannt wird, neben je drei Hinweisen auf drei und zehn Standorte, dominiert im Gesamtbild die Anzahl 1, weil hier die ländliche Zone starken Einfluß nimmt. Daneben bleibt die Anzahl 3 - 4 mit je vier Nennungen in der Gesamtbetrachtung relativ häufig.

3.10 Anzahl der angezeigten Standorte

Zumeist wurde nur ein Standort angezeigt (31,2 %). Fünf Städte legten drei Standortanzeigen vor.

3.11 Fertiggestellte Standortprogramme

Nur 28.1 % aller Städte machen Angaben zu fertiggestellten Programmen. 18.7 % der Städte nennen als häufigsten Wert ein Standortprogramm, maximal vier Programme werden von einer Stadt genannt.

Laut Umfrage waren Ende 1974 19 Standortprogramme fertiggestellt, davon:

4 Standortprogramme -	in Essen
je 2 Standortprogramme -	in Recklinghausen, Witten, Iserlohn, und Kempten-Krefeld
je 1 Standortprogramm -	in Wuppertal, Bochum, Oberhausen, Castrop-Rauxel, Lünen, Herford und Siegen

3.12 Standortprogramme in Bearbeitung

Bei 50 % aller Städte wird Ende 1974 an Standortprogrammen gearbeitet. Bei 28,1 % beschäftigt man sich mit einem Standort, 4 Städte nennen 2 Standorte.

3.13 Genehmigung durch den Regierungspräsidenten

25 % der Städte machen hierzu Angaben: Es sind dies zur Hälfte die Städte aus dem Ballungskern, die Städte der Ballungsrandzone und der ländlichen Zone füllen die zweite Hälfte der Angaben im Verhältnis 3 zu 1 auf. 18,7 % nennen die Zahl 2, nur 6,2 % die Anzahl 1 als genehmigte Standortprogramme.

3.14 Voraussichtliche Genehmigung von Standortprogrammen

Hierzu liegen 53,1 % der möglichen Antworten vor, der häufigste Wert ist mit 21,9 % die Anzahl 1.

4. Projektbearbeitung

4.1 Federführung für die Aufstellung von Standortprogrammen

Weit mehr als die Hälfte aller Großstädte hat für die Standortprogrammplanung das Stadtplanungsamt als federführende Stelle angegeben. Nur ca. 19 % der Städte nennen ein Amt für Stadtentwicklungsplanung; ein Stab beim OSTD ist in nur drei Fällen federführend.

Das zeigt, daß Stadtentwicklungsplanung und Standortprogrammplanung durchaus nicht immer bei der selben Stelle erarbeitet werden.

4.2 Beteiligung von Dienststellen

Ständig beteiligt sind in der Regel folgende Ämter:

Kämmerei - 56,2 %
Planungsamt - 46,9 %
Schulamt - 34,4 %
Liegenschaftsamt - 31,2 %
(Die Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtheit aller Städte).

4.3 Mitarbeiterzahl bei der Standortprogrammplanung

Mit 26 % wird die Mitarbeiterzahl 2 am häufigsten genannt. Eine Stadt nennt sogar 10 Bearbeiter. Zwei Städte haben keinen Sachbearbeiter ausschließlich für die Standortprogrammplanung angesetzt. Wenn wissenschaftliche Mitarbeiter beteiligt waren, so lag die Anzahl meist nur bei einer Person.

4.4 Zeitaufwand

Das arithmetische Mittel der Anzahl der Mann-Monate (Anzahl der Bearbeiter multipliziert mit der Anzahl der Arbeitsmonate) liegt bei 14 Monaten. Die häufigsten Werte zeichnen sich bei 15 bis 18 Monaten ab.

4.5 Eigene Organisationsform

Knapp 40 % schufen eine eigene Organisationsform, die bei ca. einem Drittel aus einem Arbeitskreis besteht (Essen, Wuppertal, Bielefeld, Bochum, Bonn, Recklinghausen und Remscheid).
Nur Essen, Mülheim und Witten schufen eine eigene Projektgruppe.

4.6 Externe Planungsbüros und Kostenschätzung

65 % aller Städte haben keine externen Planer eingeschaltet.
Ausnahmen:
- Wuppertal, Bochum, Bonn und Remscheid (jeweils für die vollständige Erstellung von Standortprogrammen, zumeist für ein Standortprogramm)
- Dortmund, Mülheim und Leverkusen (für teilweise Erarbeitung von Planungsgrundlagen bzw. Konzepten)

Die Kostenschätzung liegt in der Spannweite zwischen DM 9.000,-- und DM 330.000,--; im arithmetischen Mittel ergeben sich ca. DM 125.000,--.

5. Zwischenergebnisse/Arbeitsinhalte

Verwaltungsinterne Handlungsprogramme für einzelne Arbeitsschritte liegen bei der Hälfte aller Städte vor. Die Städte sind auch bereitwillig, dieses Material zur Verfügung zu stellen; allerdings halten mehr als die Hälfte der Städte ihre Kriterien und Auswahlverfahren nicht für alle Mitgliedsstädte von Interesse. Hier zeigt sich auch ein Defizit an allgemeinen brauchbaren "know-how". die Städte waren vielfach darauf angewiesen eigene Methoden zu entwickeln. Hierbei ist oft Doppelarbeit entstanden.
Differenzierte Kostenzusammenstellungen je Standort liegen fast 60 % aller Städte vor; ebenso standortbezogene Zielkataloge.

6. Fertige Standortprogramme

6.1 Fortschreibungsbeschlüsse

Bei einer Anzahl von 13 Städten wollen 5 ihre Programme jährlich fortschreiben (nur Ballungskern). Bei 8 Städten (davon 7 aus dem Ballungskern) liegt ein Beschluß zur Einbindung in die mittelfristige Finanzplanung vor.

6.2 Zusammenstellung von Richtwerten

Während 21,9 % aller Städte ihre Richtwerte zur Verfügung stellen können, liegen sie bei 50 % nicht vor. Lediglich die Städte Dortmund, Duisburg, Herne, Witten und Siegen könnten dem Städtetag Richtwerte zur Standortprogrammplanung überlassen.

6.3 Eigene Methoden zur Bedarfsermittlung

Die Städte Duisburg, Krefeld, Castrop-Rauxel, Recklingshausen und Herne haben selbst Methoden zur Bedarfsermittlung entwickelt. Remscheid ließ sich durch einen Gutachter beraten.

6.4 Beurteilungsraster für die Standortprogramme

Bei der Frage nach der Notwendigkeit eines Rasters für die Erstellung, Vergleichbarkeit und Beurteilung von Standortprogrammen ergibt sich ein gespaltenes Meinungsbild; die Hälfte der Städte will erste Erfahrungen abwarten, 1/3 hingegen hält dieses Raster für dringend notwendig.

7. Anregungen zur Standortprogrammplanung an Difu

- Schwerpunkte für eine Difu-Arbeitshilfe

Aus den 16 Unterfragen dieses Komplexes ergibt sich folgende Präferenz:
Entsprechend der maßgeblichen Beteiligung der Kämmerei an der Standortprogrammplanung wird eine Darstellung der Integrationsprobleme der mittelfristigen Investitions- und Finanzplanung mit 81,2 % als wichtig angesehen; in Zusammenhang mit dieser Aussage ist das mit 68,7 % angegebene Koordinationsproblem Standortprogrammplanung - ressortübergreifende kommunale Entwicklungsplanung - zu sehen.

Mit 75 % folgt die Integration von "Räumliche Entwicklungsplanung" und "Bauleitplanung" als besonderes Problem der Verwaltungen. Ebenso sprechen sich 75 % aller Städte für eine vergleichende Planungsprozeßbeschreibung (Synopse) aus und 68,7 % für eine vergleichende Planinhaltsbeschreibung.

Diese aufgeführten Anregungen treten aus der Menge der Fragen als besonders wichtig hervor, da sie sich in der Bestimmung als "wichtig" im oberen Drittel des relativen Zahlenspiegels bewegen.

Im Rahmen eines Seminars der Abteilung Raumplanung der Uni Dortmund wurde von einer Arbeitsgruppe (Bastisch, Buch, Fuchs, Jung, Meuter, Wiehagen), der durch die Standortprogrammplanung hervorgerufene Bedarf an anwendungsbezogener Forschung in einer Profilskala grafisch dargestellt (Basis Umfrage DST/Difu). Nach Größenklassen sortiert kann sowohl die Häufung wie die individuelle Nachfrage des Bedarfs an Arbeitshilfen und Stadtberatung abgelesen werden (vergl. Abb. 1 - 4).

4. Gedanken zum weiteren Verfahren

- Angesichts der erkennbaren wirtschaftlichen und finanziellen Strukturänderung ist eine koordinierte Raum- und Investitionsplanung notwendiger denn je.
- Bei der Stadtteilentwicklungsplanung wird das Thema der kommenden Jahre der Stadtumbau sein.
- Die Verwirklichung von Zentren- und Stadtteilkonzepten hängt von der Koordination (vertikal und horizontal) der Fachplanungen ab. Nur eine konsequente, abgestimmte Selbstbindung der öffentlichen Verwaltungen wird derartigen Planungskonzepten die Planungssicherheit verleihen können, die sie benötigen, um für öffentliche und private Investoren glaubwürdige Leitlinie zu sein.
- Abgesehen von den finanziellen Ressourcen hängt die Effizienz der Standortprogrammplanung unter anderem von folgenden Faktoren ab:

- praxisgerechte Richtlinien
- einheitlicher Aufbau und Prüfraster für Vergleichbarkeit, Beurteilung und Fortschreibung der Standortprogramme
- koordiniertes (ressortübergreifendes) Planen und Handeln auf den verschiedenen Planungsebenen (ORL)
- Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung bei der Mittelinstanz
- Mut zu einer "offenen" stadtteilbezogenen Planung (z.B. nach dem Frakfurter Modell von Adrian bzw. Dr. Haverkampf).

Mein Beitrag liefert lediglich einen groben Querschnittsvergleich. Vertiefende Querschnittsanalysen lassen sich nur auf der Basis breit angelegter Städteinterviews und durch eine intensive Materialanalyse vorliegender Planungsansätze vermitteln.

Die Ausbildung von Standards, d.h. ein Überblick über den methodisch-instrumentellen Entwicklungsstand läßt sich - wegen der Differenziertheit und Komplexität der Materie - nur in schriftlicher Form in ausführlichen Studien vermitteln. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, im Rahmen diese Seminars zumindest das Ver-

fahren für die arbeitsteilige Erstellung einer Auswahlbibliographie in Form einer vertieften Inhaltserschließung von Praxismaterial zur Standortprogrammplanung festzulegen. Darüberhinaus sollte man zu einer stärkeren Abstimmung der laufenden Forschungsarbeiten zur Standortprogrammplanung gelangen, um einen möglichst raschen Wissenstransfer zwischen Theorie und Praxis zu bewirken (und natürlich umgekehrt). Schwerpunkt der weiteren Arbeit dürfte die Novellierung der Richtlinien für Standortprogramme sein. Es wäre denkbar, daß sich Vertreter folgender Institutionen zu einer "Werkstatt" zusammenfinden:

- Innenministerium
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)
- Kommunale Spitzenverbände
- DST-Arbeitskreis "Zentrenstruktur"
- KGSt
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Anhand einer synoptischen Darstellung der verschiedenen Novellierungsvorschläge könnte dann das Rahmenkonzept für einen praxisgerechten Novellierungsvorschlag gewonnen werden, der im Rahmen eines Planspiels am Beispiel von 3 - 4 Städten unterschiedlicher Größenordnung zu testen wäre.

Darüberhinaus wäre es sinnvoll. im Rahmen diese Planspiels auch das Verfahren der vertikalen Abstimmung der Standortprogrammplanung zwischen den verschiedenen Planungsebenen: ORL (z.B. mit Hilfe eines einheitlichen, verbindlichen "Prüfrasters" für die Beurteilung zu testen.

Integrierte Planungsansätze verlangen nun einmal eine "konzertierte" Vorgehensweise aller Akteure.

Vielleicht ist es sinnvoll, auch Mitglieder des Landtages in diesen Prozeß mit einzubeziehen.
Denn die Fachtagung sollte ja - nach der Zielsetzung des Veranstalters - nicht nur einen Überblick über den methodisch-instrumentellen Entwicklungsstand, sondern auch über den politischen Stellenwert der Standortprogrammplanung vermitteln und einen Beitrag zur Konsolidierung der Stadtentwicklungsplanung - und ich möchte hier hinzufügen - zur Institutionalisierung der Stadtteilentwicklungsplanung leisten.

Literaturverzeichnis:

- Braun, Franke, Schaller, HABITAT '76 - Nationalbericht der BRD (Rohfassung), Bonn - Bad Godesberg/Köln, Oktober 1975 - unveröffentlichtes Manuskript -
- Wegener, Standortprogramme, Motivationen und Wirklichkeit in: Städte- und Gemeinderat 12/1974
- Dr. Hirsch (Innenminister NW), Schreiben vom 30.1.1976 an die Regierungspräsidenten, Betr.: Kommunale Standortprogramme gem. Vorl. Richtlinien vom 14.6.1971 (MBL. NW. S. 1202/SMBL. NW. 2313), Az.: III C 4 - 33.22.00 - 7501/76
- Stadt Duisburg, Kommunale Entwicklungsplanung 10 OStD-2, Anzeige über beabsichtigte Standortprogramme, Anlage zur DS 2016/1, Duisburg, Mai 1973
- Städtetag NW, Niederschrift über die 6. Konferenz von Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung des Städtetages Nordrhein-Westfalen am 12.9.1975 in Wuppertal, Köln, 16.10.1975 (u.a. Bericht der Arbeitsgruppe "Zentrenstruktur" und Methodische Vorschläge zur Standortprogrammplanung)
- Deutscher Städtetag, Arbeitsgruppe "Zentrenstruktur", Räumliche Entwicklungsplanung - Vorschlag zur Erstellung eines räumlich-funktionalen Entwicklungskonzeptes, Heft 5 der DST-Beiträge zur Stadtentwicklung (Reihe E), Köln 1976
- Becker, Trockel, Fragebogenauswertung, Auswertung eines Fragebogens des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik vom 27.12.1974 betreffend Aufstellung von Standortprogrammen in Nordrhein-Westfalen durch die Kommunen seit 1971, Essen/Münster/Dortmund, 10.2.1976, unveröffentlichtes Manuskript
- Abteilung Raumplanung, Universität Dortmund, Seminar: Rechtliche Probleme des Städtebaus und der Raumordnung WS 1975/76, Thema: Aussagen empirischen Materials zur Standortprogrammplanung (STOP) in NRW, Auswerter: Bastisch, Buch, Fuchs, Jung, Meuter, Wiehagen, Dortmund 1976 (unveröffentlichtes Manuskript)

Abb. 1

ANREGUNGEN ZUR STANDORTPROGAMMPLANUNG AN DIFU

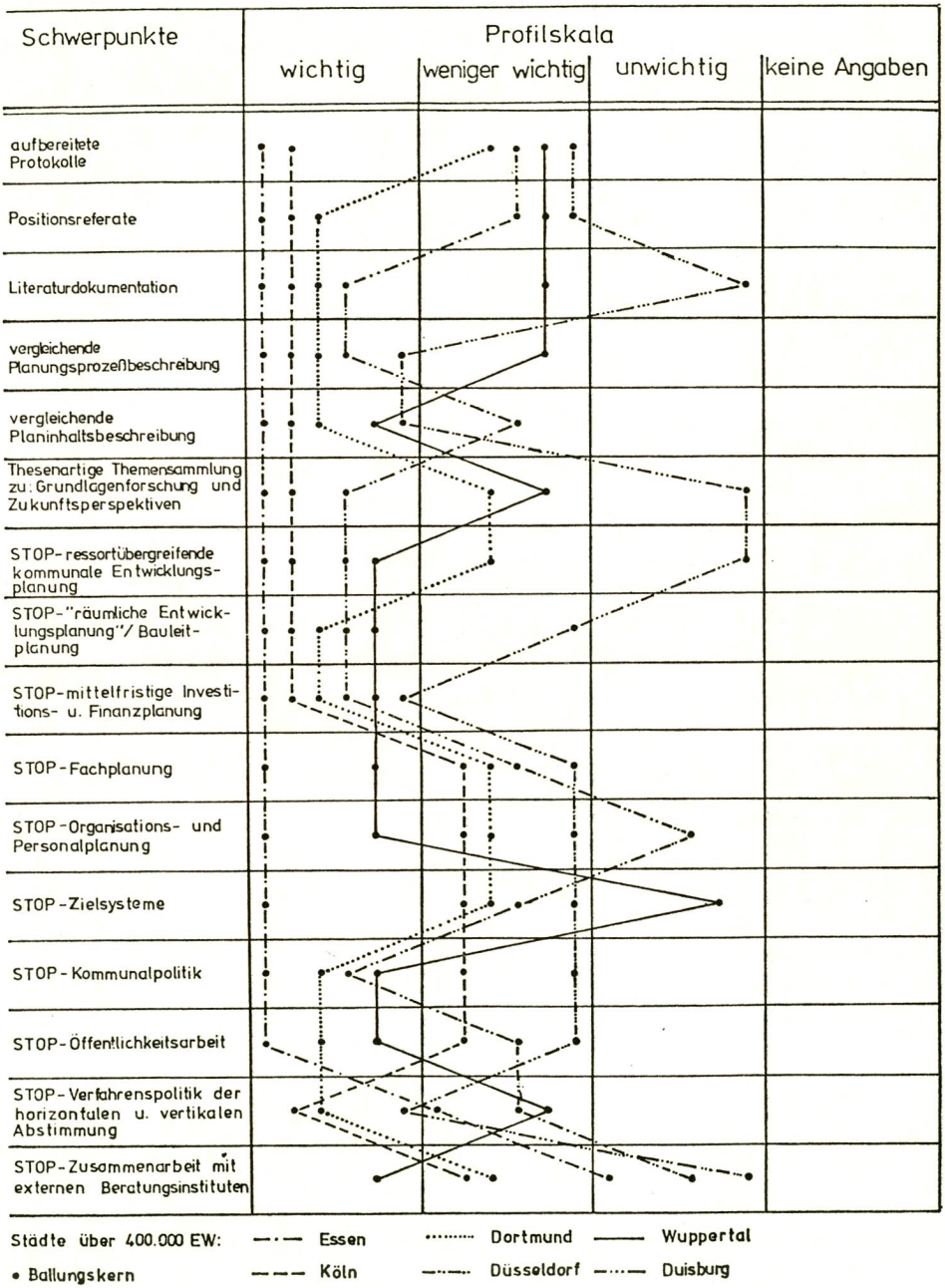


Abb. 3

ANREGUNGEN ZUR STANDORTPROGAMMPLANUNG AN DIFU

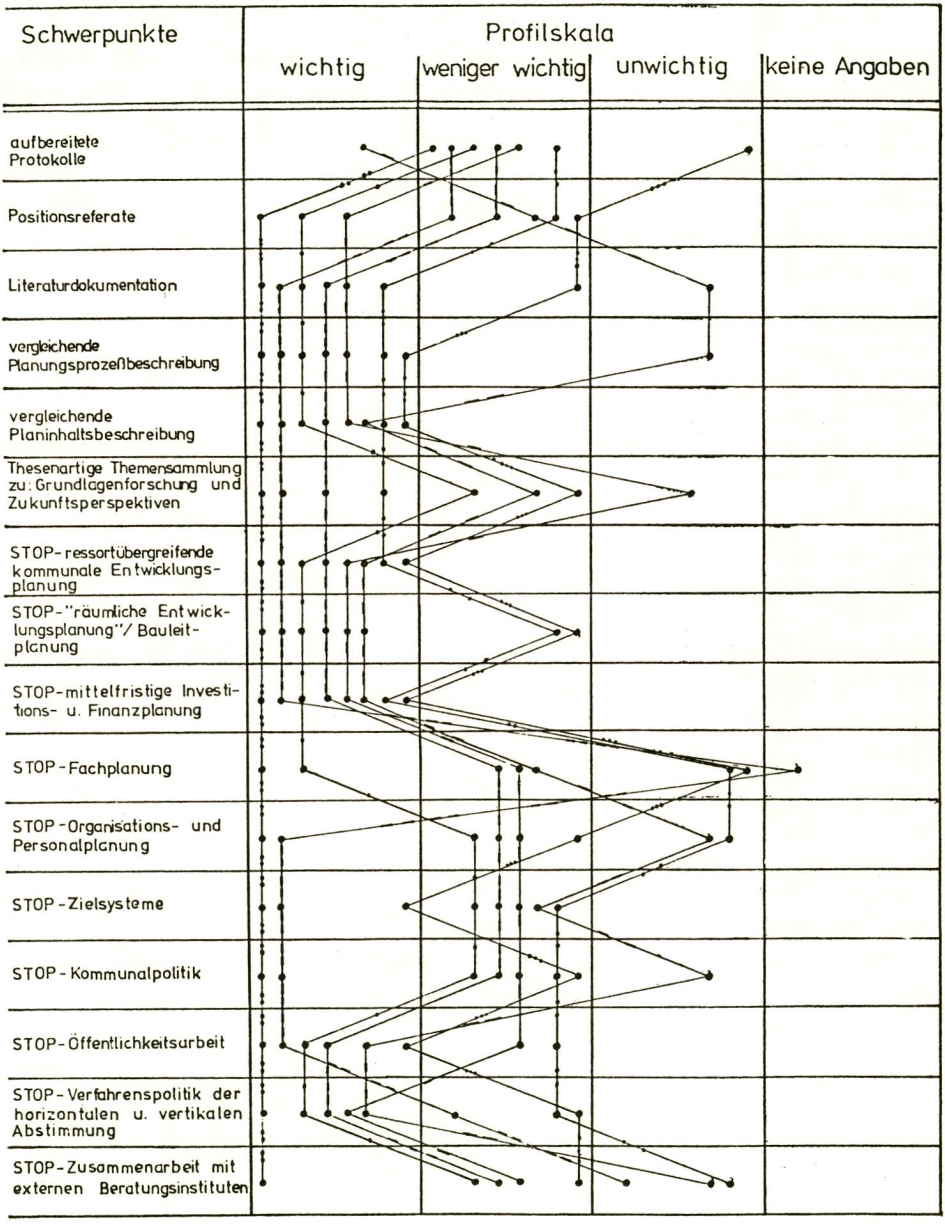
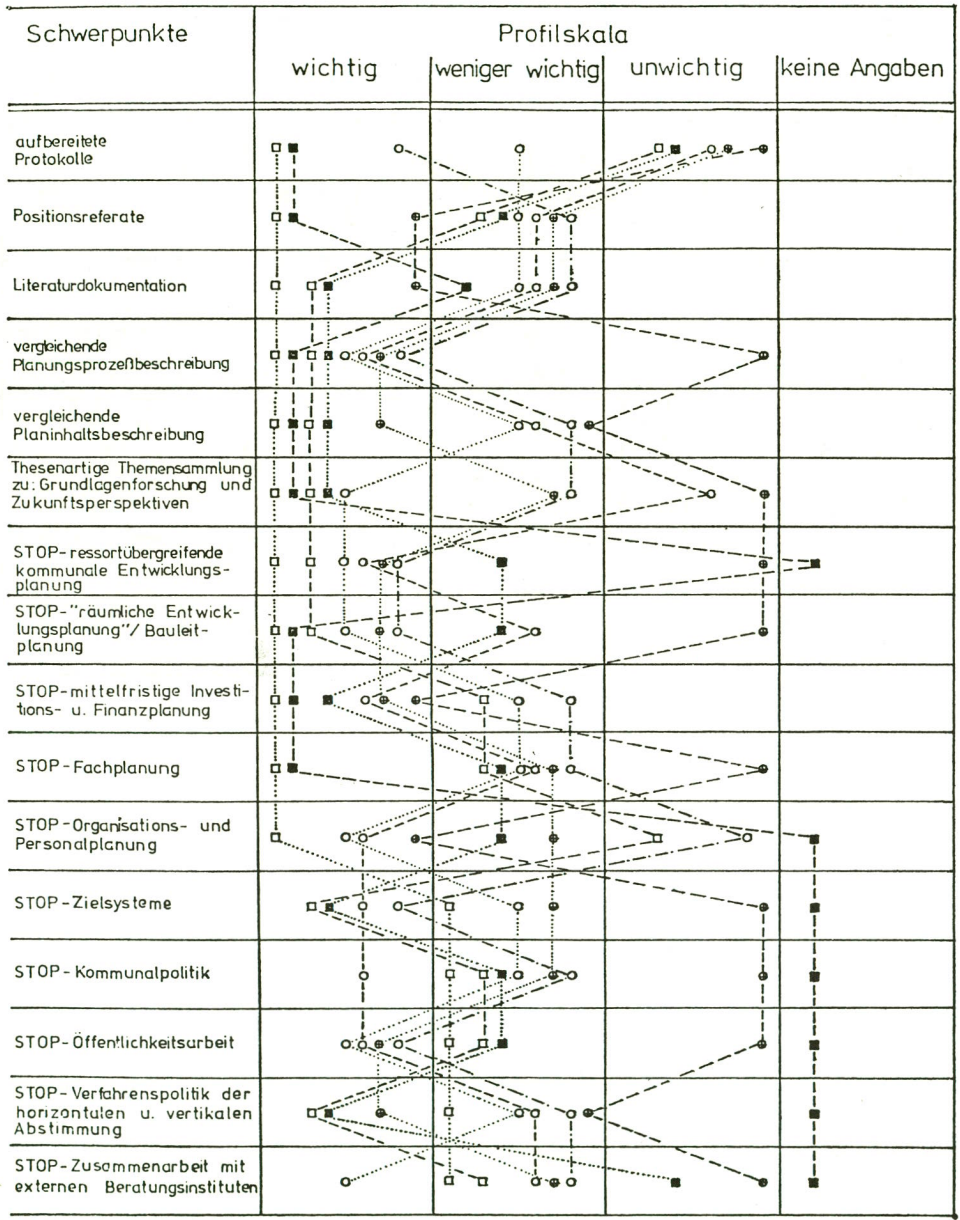


Abb. 4

ANREGUNGEN ZUR STANDORTPROGAMMPLANUNG AN DIFU



Städte unter 150.000 EW.:

- ■ 1. Ordnung
- □ 2. Ordnung
- ● Verflechtungsbereich
- ○ Ballungsrandzone

- ■···· Siegen
- ■–– Minden
- □···· Kempen
- □–– Nettetal
- ●····· Herford
- ●––– Bocholdt
- ○····· Viersen
- ○–·–· Moers
- ○––– Iserlohn

Querschnittsvergleich von Standortprogrammen der Mittelstädte und kleinen Gemeinden

Prof. G. Curdes, S. Reiß-Schmidt, A. Weicken, D. Wölbeling,
RWTH Aachen

Gliederung

A. Kontext und Zielsetzung der Untersuchung
B. Erwartungen und Skepsis: 5 Jahre Standortprogramm-Diskussion
B.1 Erwartungen und Interessen des Landes und der Mittelinstanzen
B.2 Erwartungen und Interessen der Kommunen
B.3 Erwartungen der Planer und Wissenschaftler
B.4 Kritik und Skepsis
C. Anmerkungen zur Untersuchungsmethode
C.1 Untersuchungsgegenstand
C.2 Fragestellungen
C.3 Bewertung und Klassifizierung
C.4 Einschränkungen zur Aussage der Untersuchung
D. Materialien zum Querschnittsvergleich
D.0 Struktur und Planungsstand der untersuchten Gemeinden
D.1 Verfahrensfragen: Planungs- und Realisierungsprobleme
D.1.1 Politische Konfliktlagen bei der Standortprogrammplanung
D.1.2 Planungsmethodische Probleme
D.1.3 Probleme der Realisierung der standortbezogenen Planungen
D.2 Zu den Inhalten der Standortprogramme
D.2.1 Lage und Abgrenzung der Standorte
D.2.2 Hauptproblemlagen - Leitbilder - Maßnahmen in den Standorten
E. Bedeutung und Probleme der Standortprogrammplanung für die teilräumliche Entwicklungsplanung in Mittelstädten - Versuch eines vorläufigen Fazits
F. Anhang
F.1 Literatur- und Materialverzeichnis
F.2 Abbildungsverzeichnis

A. Kontext und Zielsetzung der Untersuchung

Der Querschnittsvergleich von Standortprogrammen von 22 Mittelstädten und kleinen Gemeinden in NW steht unter der Fragestellung, welchen Beitrag das Instrument der Standortprogrammplanung zur Herausbildung einer methodisch und inhaltlich verbesserten kommunalen Entwicklungsplanung geleistet hat und in Zukunft leisten könnte.

Diese Frage ist heute aus verschiedenen Gründen besonders aktuell. Zunächst einige Punkte, die das Verhältnis zwischen Land und Kommunen betreffen:

-Nachdem der im NWP 75 genannte Termin, von dem ab Landesmittel in verschiedenen wesentlichen Förderbereichen nur noch auf der Grundlage von Standortprogrammen eingesetzt werden sollten, um mehr als ein Jahr überschritten ist, herrscht bei Kommunalpolitikern und der planenden Verwaltung weitgehende Unsicherheit darüber, wie ernst es das Land mit dieser Forderung noch nimmt. Die Mehrzahl der Kommunen, die keine Standortprogramme vorgelegt haben, fühlen sich in ihrer Skepsis gegenüber diesem Koordinationsinstrument dadurch bestätigt, daß von einer Standortbindung der Fördermittel beim Land immer weniger die Rede ist. Diejenigen Kommunen, die Standortprogramme vorgelegt haben, fühlen sich verunsichert, weil der erhoffte geballte Einsatz von Landesmitteln in ihren Standorten bislang ausbleibt und die Fördermittel immer noch unkoordiniert verteilt werden. Zudem hat das Land sich bisher jeder verbindlichen Stellungnahme zu den vorgelegten Programmen enthalten.

-Die bisherige Bilanz der ersten 5 Jahre Standortprogrammplanung scheint denjenigen Politikern und Beamten in Kommunen und Land recht zu geben, die die Standortprogramme als Instrument einer horizontalen und vertikalen Förderungs- und Entwicklungs-Koordination für "tot" erklärt haben: Nur knapp 30 Standortprogramme liegen beim Innenminister vor, davon etwa 80 % aus ländlichen Zonen, für die nach dem Landesentwicklungsprogramm von 1974 Standortprogramme nicht erforderlich sind! Etwa 100 Programme befinden sich noch im Verfahren (Gemeinde, Regierungspräsident). Mit dem bisher geringen Volumen vorliegender Standortprogramme begründet das Land auch seine bislang nur undeutliche Stellungnahme zur Realisierung der Standortförderung.

-In dieser Situation der Verunsicherung über das Konzept der Standortförderung auf beiden Seiten treten die unterschiedlichen Ziele, die mit der Standortprogrammplanung verfolgt werden, und damit die unterschiedlichen Auffassungen darüber, was eigentlich ein Standortprogramm ist, deutlich zutage:
Das Land betont wie vor 5 Jahren die investitionsplanerische Komponente und drängt auf die rasche Ablieferung möglichst anspruchsloser Standortprogramme, die nicht durch eine umfassende Stadtentwicklungsplanung begründet sind, sondern die Prioritäten nach den vorhandenen, mehr oder weniger fundierten Stadtentwicklungsvorstellungen setzen. Wichtiger als die entwicklungsplanerische Fundierung ist dem Land die Verankerung der vorgelegten Programme in der mittelfristigen Investitionsplanung der Kommunen.
In den Kommunen dagegen ist das Defizit an fundierten Gesamt-Entwicklungsvorstellungen oft gerade durch die Forderung nach Standortprogrammen bewußt geworden; betont wird deshalb hier die Notwendigkeit der Ableitung von Standortprogrammen aus Stadt- und Stadtteilentwicklungsplänen, was zu erheblich verlängerten Planungsvorläufen führt.

-Schließlich melden Landespolitiker und Teile der Administration immer deutlicher Zweifel daran an, daß es dem Land angesichts knapper Investitionsspielräume und langfristiger Bindung von Haushaltsmitteln überhaupt möglich ist, eine zieladäquate Standortförderung auch beim Vorliegen einer größeren Zahl von Standortprogrammen überhaupt durchzusetzen. Zudem scheinen die Probleme der Ressortkoordination auf Landesebene trotz NWP und Landesentwicklungsprogramm noch keineswegs gelöst.

Neben diesen Hemmnissen der Standortförderung läßt eine zweiter Problemkomplex die Untersuchung der bisherigen Ergebnisse der Standortprogrammplanung und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse für die künftige Bedeutung und die Modifizierungserfordernisse dieses Instruments notwendig erscheinen: es ist dies die unter dem Begriff "Tendenzwende" schon häufig zusammengefaßte Veränderung der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen kommunaler Entwicklungsplanung.
Es lassen sich hier kurz einige Problemlagen benennen, die die Beurteilung von bisheriger Anwendung und künftiger Notwendigkeit des Instruments Standortprogrammplanung entscheidend bestimmen:

-Die Verknappung der Ressourcen und Entwicklungspotentiale für die räumliche Entwicklung führt zur Konzentration von Förderungsmaßnahmen auf Schwerpunkte und damit zu verschärfter interkommunaler Konkurrenz (vgl. dazu Lit. 17). Die Frage nach Auswahlkriterien zwischen Entwicklungsschwerpunkten bzw. die nach der Koordination konkurrierender kommunaler und suprakommunaler Ziele stellt sich also dringlicher als je.
-Stagnation oder Schrumpfung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen etc. in vielen Gemeinden haben zwar die Wachstumsprobleme von der Tagesordnung der kommunalen Entwicklungspolitik abgesetzt, aber die Kompensation von Wachstumsfolgen der vergangenen Phase der Stadtentwicklung um so dringlicher gemacht. Revitalisierung der Innenstädte, qualitative Verbesserungen der Wohnungs- und Infrastrukturversorgung, Reparatur der kostspieligen ökonomischen und sozialen Folgen der Verdrängung der Bevölkerung an den Rand der Städte, und Maßnahmen zur Verhinderung von Abwanderungs- und Schrumpfungsprozessen sind nur einige der Probleme, denen sich Stadtentwicklungsplanung heute gegenüber sieht (vgl. dazu Lit. 18, 20).
-Bei alledem sind die Konflikte um Prioritäten und Ziele zwischen den Interessengruppen auf lokaler und regionaler Ebene angesichts geringerer zu verteilender Ressourcen eher größer als kleiner geworden (vgl. dazu Lit. 21).
-Die Stadtentwicklungsplanungseuphorie der frühen 70er Jahre ist einer sehr weitgehenden Skepsis über die Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Entwicklung durch öffentliche Planung gewichen. Die Einengung kommunaler Handlungsspielräume durch die Erfordernisse staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik durch die Zentralisierung wichtiger Entscheidungskompetenzen, der Widerspruch zwischen langfristigen Entwicklungszielen und kurzfristigen Eingriffserfordernissen, die oft geringen Durchsetzungschancen öffentlicher und politisch-legitimierter Planungen gegen privatwirtschaftliche Investitions- und Standortentscheidungen, und nicht zuletzt der Legitimationsverlust herkömmlicher kommunaler Entscheidungsprozesse über die Köpfe der betroffenen Bevölkerung hinweg, sind als Restriktionen einer gesellschaftspolitisch verstandenen Stadtentwicklungsplanung immer deutlicher ins Bewußtsein von Planern, Kommunalpolitikern und engagierten Bürgern gerückt (vgl. dazu Lit. 19, 23, 25).

In dieser Situation werden auch die Standortprogramme schon teilweise als prinzipiell untaugliche Steuerungsinstrumente für die kommunale Entwicklung vorschnell schubladisiert. Hartnäckig halten sich auch die Gerüchte darüber, daß der Innenminister des Landes NW die Standortprogramme als Koordinierungsinstrumente schon wieder abschaffen möchte.
Die Schuld für die vergangenen Frustrationen der Stadtentwick-

lungsplanung wird den Planern oder dem Instrumentarium gegeben, statt die Bedingungen und Restriktionen seiner Anwendung zu untersuchen, und gleichzeitig die Chancen und Möglichkeiten eines solchen Instrumentes in methodischer, inhaltlicher und politischer Sicht zu erfassen.
Es scheint uns deshalb sinnvoller zu sein, die Erfahrungen mit der Standortprogrammplanung zwischen verschiedenen Gemeinden und mit den anfänglichen Erwartungen, aber auch mit der ihr vorurteilenden Skepsis von damals zu vergleichen.

Die Untersuchung von Standortprogrammen der Mittelstädte beschäftigt sich deshalb sowohl mit den inhaltlichen/räumlichen Zielsetzungen und der Frage, inwieweit hier die aktuellen Probleme adäquat behandelt werden, als auch mit organisatorischen und Verfahrensfragen, die in einem engen wechselseitigen Bedingungsverhältnis dazu interpretiert werden müssen.
Die von uns nur angerissenen Schlußfolgerungen aus der Untersuchung müssen also - soweit sie sich auf eine Einschätzung von künftiger Bedeutung und Veränderungsnotwendigkeit des Verfahrens (Instrumentes) der Standortprogrammplanung beziehen - die veränderten inhaltlichen Bedingungen und Entwicklungsziele mit einbeziehen. Die Leitfrage nach dem Beitrag der Standortprogrammplanung zur Entwicklung des methodischen und inhaltlichen Standards der kommunalen Entwicklungsplanung im Rahmen landesplanerischer Vorgaben und Zielsetzungen kann also nicht abgelöst von den aktuellen gesellschaftlichen Problemen der Stadtentwicklung als "reine" Verfahrensfrage abgehandelt werden. Die Breite der politischen, rechtlichen, ökonomischen und planungsmethodischen Aspekte, unter denen eine Untersuchung der vorliegenden Standortprogramme angegangen werden muß, soll im folgenden kurz an der Zusammenfassung der bisherigen Diskussion über die Standortprogrammplanung aufgefächert werden.

B. Erwartungen und Skepsis: 5 Jahre Standortprogramm-Diskussion

Von Anfang an waren an das Instrument der Standortprogramme von den verschiedenen Beteiligten und Adressaten sehr unterschiedliche und widersprüchliche Hoffnungen und Erwartungen geknüpft.

Je nach der Interessenlage des Interpreten wurden Richtlinien und und Intentionen des Landes z.T. gegensätzlich oder mit verschiedener Akzentsetzung interpretiert.

B.1 Erwartungen und Interessen des Landes und der Mittelinstanzen

Die Landesregierung betonte im Hinblick auf die Standortprogramme vor allem deren "vertikale Koordinationsfunktionen" als Abstimmungsinstrument zwischen den Forderungen der Kommunen und den begrenzten Förderungsmitteln des Landes (vgl. dazu Lit. 8). Darüberhinaus sollte die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Infrastrukturinvestitionen durch die positiven Effekte der zeitlichen und räumlichen Bündelungen von Maßnahmen erhöht werden. Weniger deutlich ausgesprochen spielten auch die verstärkten konjunkturpolitischen Lenkungserfordernisse des Staates, die eine mittelfristige Finanzplanung erforderlich machten, eine Rolle. Ein anderes Argument war, daß die in der Regel nur einjährige Haushaltsplanung der Kommunen auf die längerfristigen Stadtentwicklungsprozesse nicht mehr adäquat reagieren konnte.

Durch die anfängliche Betonung des Vorrangs landesplanerischer "Gesamtziele" vor kommunalen "Einzelinteressen" wurde starker Protest auf seiten der Kommunen ausgelöst, die in den Standortprogrammen vor allem einen Eingriff in ihre Planungshoheit sahen (vgl. dazu Lit. 10).

Das Land versuchte in der Folgezeit auf verschiedene Weise, diesen Konflikt zu verarbeiten:

-durch Umdeutung der Standortprogramme in ein Instrument der Mitbestimmung beim Einsatz von Landesmitteln für die Kommune (vgl. dazu Lit. 9)
-durch Rückzieher von der im NWP 1975 noch vertretenen Position der 100 %igen Standortförderung in allen raumwirksamen Investitionsbereichen. (Dies war nicht zuletzt durch rechtliche Bedenken gegenüber der Standortbindung notwendig geworden.) (vgl. dazu Lit. 16, Seite 161ff)

Moelle (Lit. 9) betont noch einige andere Aspekte aus der Sicht des Landes:

-In Anlehnung an die Forderung des NWP 1975 den Charakter der Standortprogramme als "Instrument einer eigenständigen kommunalen Entwicklungsplanung", die anders als die Bauleitplanung mehr als bloße Möglichkeitsplanung sein sollte.
-Die Funktion der Standortprogramme, auch zu einer räumlich-zeitlichen Koordination privater und öffentlicher Investitionen in Entwicklungsschwerpunkten beizutragen.
-Den Charakter der Standortprogramme als Komplement zu den mittelfristigen Handlungsprogrammen auf Landesebene.
-Die Notwendigkeit einer Standortförderung als Ergänzung zu der auf den Ausbau des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) gerichteten Landespolitik: Durch Bevölkerungs- und Arbeitsplatzkonzentration um die neuen Haltepunkte sollte die Rentabilität und Auslastung des teuren Schnellbahnnetzes gesichert werden.

Insgesamt ging es dem Land jedoch vorrangig um die Instrumentalisierung landespolitischer Konzentrationserfordernisse, die mit der kommunalen Neugliederung eingeleitet worden waren.

Die "Vorläufigen Richtlinien" (Lit. 1) spiegeln diese primäre Zielsetzung weniger deutlich wieder, da sie bereits eine Reihe "kommunal-freundlicher" Kompromißformeln als Resultat der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um die Standortprogrammplanung enthalten.

Darin liegt auch ihre reale Bedeutung für die kommunale Entwicklungsplanung: die z.T. kaum mit den Landeszielen übereinstimmenden Erwartungen der Kommunen bekommen dadurch eine realistische Basis.

B.2 Erwartungen und Interessen der Kommunen

Soweit die Kommunen - und das trifft vor allem auf die im LEP II nicht als Entwicklungsschwerpunkte genannten Orte zu - nicht erbitterten Widerstand gegen die Verknüpfung von Landes-Förderung und Standortprogrammen leisteten (vgl. dazu Lit. 10), betonten sie vor allem die Möglichkeiten des neuen Instruments zur Herausbildung einer kommunalen Entwicklungsplanung.

Die vertikale Koordination mit dem Land erschien ihnen weniger bedeutsam als die Tatsache, daß es nun erstmals eine halbwegs verbindliche Grundlage für die Stadtentwicklungsplanung in räumlichen Teilbereichen gab.
So wurden z.B. von Leyh (Lit. 16, Seite 35ff) die Standortprogramme als "Maßnahmenprogramme zur Bündelung von Mängelbeseitigung und Chancenentwicklung" bezeichnet.

Durch die neuen Planungsaufgaben und die z.T. hochgesteckten Anforderungen der Richtlinien erhoffte man sich vielfach eine Ausweitung der Planungskapazität und nicht zuletzt qualitative und inhaltliche Verbesserungen der Planungsqualität.

Im Gegensatz zu den oft betonten landesplanerischen Zielen der Ökonomisierung der Infrastruktur sahen aber viele Kommunen in den Standortprogrammen eine Unterstützung im interkommunalen Konkurrenzkampf um Kaufkraft, Einwohner und Arbeitsplätze. Gerade durch die Bündelung in den Standorten sollte der Tertiärisierungsprozeß des Ortszentrums und die Verbesserung seiner Erreichbarkeit beschleunigt werden.

Der kommunale Run auf die Standortprogramme in einigen Teilen des Landes ist auch daraus zu erklären, daß - bedingt durch die Ankündigungen einiger Regierungspräsidenten - die Gemeinden in der möglichst raschen Vorlage umfangreicher Standortprogramme eine Chance sahen, schnell an Förderungsmittel des Landes zu kommen.

B.3 Erwartungen der Planer und Wissenschaftler
Von kritischen Planern und Wissenschaftlern wurden über den methodischen Aspekt der Standortprogramme hinaus Hoffnungen auf positive Impulse für die Kommunalpolitik durch die Standortprogrammplanung geäußert (vgl. Lit. 14). Durch den Zwang zur mittelfristigen Prioritätensetzung sollte das technisch-instrumentelle Planungsverständnis durch ein politisches Verständnis ersetzt werden. Die Diskussion alternativer Entwicklungsziele, erhöhte Kontrollierbarkeit des Verwaltungshandelns für den Rat und die betroffene Bevölkerung, waren einige der an den Standortprogrammen festgemachten Erwartungen. Ihnen lag ein Begriff von Entwicklungsplanung zugrunde, der nicht primär auf regionale, ökonomische Wachstums- und Stabilisierungseffekte ausgerichtet war, sondern auf die Entwicklung von Lebenschancen und Lebensbedingungen für die lokale Bevölkerung.

Am wichtigsten scheint aus heutiger Perspektive die Forderung, den kommunalpolitischen und planungsmethodischen Prozeß der Standortprogrammplanung als einen Lernprozeß für die Beteiligten aufzufassen und zu dokumentieren, da nur so die Innovationspotentiale des neuen Instrumentariums wirksam werden können. Aus diesem Interesse, und nicht allein aus dem Vergleich der realen Entwicklungen und ihren bekannten Restriktionen mit anspruchsvollen Idealvorstellungen kann die heutige Diskussion über Chancen und bisherige Erfolge der Standortprogrammplanung einen Sinn für die planerische und kommunalpolitische Praxis haben. Es geht darum, was sie in Bewegung gebracht hat und noch in Bewegung bringen kann, und nicht nur um die oberflächlich sichtbaren, meßbaren Erfolge.

B.4 Kritik und Skepsis
Von Anfang an war auch die Standortprogrammplanung aus sehr un-

terschiedlichen Perspektiven Gegenstand von Kritik und Skepsis. Die zunehmende Abhängigkeit der Kommunen von landes- und bundespolitischen Erfordernissen, ihre Funktionalisierung als Konfliktpuffer auf unterster Ebene, die objektiven Schwierigkeiten trendverändernder Entwicklungsplanung angesichts der ökonomischen Bedingungen ihrer Realisierung, der Verlust von Möglichkeiten zu lokaler Demokratie durch die Verlagerung von Entwicklungsentscheidungen auf die Ebene der Mittelinstanzen des Landes, sind einige der grundsätzlichen Einwände, die die Wirksamkeit der Standortprogrammplanung infrage stellen (vgl. dazu Lit. 15. 19, 25).

Die Mittelinstanzen beklagten die häufigen Konkurrenzplanungen der Gemeinden und die mangelhafte Abstimmung der Standortprogramme innerhalb der Kreise; Bürgerinitiativen und Kommunalpolitiker aus anderen, nicht zu Standorten ausgewählten Stadtteilen, protestierten gegen die Verschärfung innerkommunaler Disparitäten durch die allein nach Entwicklungsfähigkeit vorgenommene Standortauswahl; Betroffene im Standortbereich protestierten gegen ihre Verdrängung durch tertiäre Nutzungen und teurere Wohnungen.
Die in der täglichen Praxis mit der Aufstellung von Standortprogrammen befaßten Planer kritisierten die Langwierigkeit und Kompliziertheit des Verfahrens oder wurden in ihren Bemühungen zur Beseitigung der verwaltungsorganisatorischen Hemmnisse ressortübergreifender Entwicklungsplanung durch eingefahrene Handlungsmuster der Vollzugsverwaltung häufig frustriert. Beonders kleinere Gemeinden wehrten sich gegen die von ihnen zu hoch eingeschätzten Anforderungen der Richtlinien und ihre wissenschaftliche Interpretation und forderten genauere erfüllbare Handlungsanweisungen (vgl. dazu Lit. 16).

Die Nachprüfbarkeit und Rationalität der Auswahl von Förderungsschwerpunkten durch das Land schien auch durch die Standortprogramme nicht gelöst, da es den Regierungspräsidenten weitgehend an Kriterien für eine Auswahl aus den ihnen vorgelegten Programmen fehlte.

Es hätte wenig Sinn, die bekannten und berechtigten Gegenargumente und Kritikpunkte gegenüber der Standortprogrammplanung hier "vollständig" aufzulisten. Es sollten nur noch einmal die bisherige Diskussion und ihre kontroversen Positionen umrissen werden, um die allzu klaren und eindeutigen, fertigen Einschätzungen der Standortprogrammplanung noch einmal etwas anzukratzen, und den Hintergrund für den folgenden Querschnittsvergleich und die darin angesprochenen Fragen zu liefern.

C. Anmerkungen zur Untersuchungsmethode

C.1 Untersuchungsgegenstand

Die Untersuchung bezieht sich auf die veröffentlichten Texte von 22 Standortprogrammen von Klein- und Mittelstädten, die von den Regierungspräsidenten gebilligt wurden und bis Anfang 1976 dem Innenminister vorlagen. Sie umgreift damit mehr als zwei Drittel der bisher dem Innenminister vorliegenden Programme.
Die Stellungnahmen der Oberkreisdirektoren und der Regierungspräsidenten lagen uns nur in wenigen Fällen vor, sodaß sie nicht in den Vergleich einbezogen werden konnten.

C.2 Fragestellungen

Aus einer kurzen Bestandsaufnahme der bisherigen fachlichen und wissenschaftlichen Diskussion über die Standortprogrammplanung, aus den rechtlichen Grundlagen (Vorläufige Richtlinien) und aus der im Teil A zusammengefaßten Einschätzung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen und Problemstellungen kommunaler Entwicklungsplanung wurden Fragestellungen bzw. Untersuchungskriterien entwickelt. Die Herkunft der Fragestellungen wird durch den Verweis auf die entsprechenden Punkte der vorläufigen Richtlinien und den Vermerk "Wissenschaftliche/fachliche Diskussion" angegeben.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit des Vergleichs wurden die Kriterien (Fragestellungen) nach "Verfahrensfragen" und "Inhaltlichen Fragen" gegliedert, wobei uns die Unschärfe und Problematik einer solchen Unterteilung angesichts der engen Verflechtung beider Komplexe durchaus bewußt war.

Dementsprechend sind auch die Fragestellungen nicht immer trennscharf gegeneinander abzugrenzen, sondern überlagern sich teilweise.

Die folgende Übersicht über die Untersuchungskriterien soll die Orientierung im empirischen Teil der Studie erleichtern.

1. VERFAHRENSFRAGEN

Politische Konfliktlagen bei der Standortprogrammplanung

- Wird der Entscheidungs- und Diskussionsprozeß im Text des Standortprogramms dokumentiert?
- Welche Rolle spielte der Gemeinderat bei der Aufstellung der Standortprogramme?
- Waren die Betroffenen und die lokale Öffentlichkeit bei Zieldiskussionen und Aufstellung der Standortprogramme beteiligt?
- Gab es Konflikte zwischen der Gemeinde und dem Regierungspräsidenten über Standortgrenzen, -Größe, -Lage, oder den Maßnahmenumfang?
- Gab es Konflikte mit dem Land (Landesplanung, Richtlinien ...) bei der Aufstellung des Standortprogramms?
- Führte die Standortprogrammplanung zu einer Umorganisation der Verwaltung? Gab die Standortprogrammplanung Impulse zu ressortübergreifender Planung der kommunalen Entwicklung?

Planungsmethodische Probleme

- Wurde das Standortprogramm aus einer Stadtentwicklungsplanung oder aus anderen vorhandenen Planungen abgeleitet?
- Methoden und Kriterien der Standortauswahl
- Wurde eine alternative Maßnahmeplanung mit bewertender Auswahl unter den Alternativen vorgenommen?
- Welche Methoden wurden zur Bedarfsermittlung und zur Zielfindung verwendet? Wie wurde der Zielfindungsprozeß und die Bedarfsermittlung im Standortprogramm dargestellt?
- Wie werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Zielen abgeleitet bzw. begründet?
- Werden auch qualitative Bedarfskriterien genannt?
- Wurde die Standortprogrammplanung in Koordination mit Nachbargemeinden durchgeführt, oder wurde eine "Konkurrenzplanung" gemacht?

Probleme der Realisierung der standortbezogenen Planungen

- Werden praktikable Vorstellungen und Maßnahmen zur Lenkung privater Investitionen in den Standort genannt?
- Stimmen die Gemeinden ihre Planungen mit den Bedarfsträgern ab, deren Maßnahmen im Standort eingeplant sind?
- Wird die Standortprogrammplanung mit der verbindlichen Bauleitplanung verknüpft? Wird das Standortprogramm durch Veränderungssperren oder durch Richtlinien für die Handhabung des § 34 BBauG o.ä. gesichert?
- Wird die Fortschreibbarkeit und Anpaßbarkeit in den Standortprogrammen diskutiert?
- Werden Prioritäten der Maßnahmen innerhalb der einzelnen Programmjahre angegeben?
- Gibt es Hinweise auf flankierende Maßnahmen zur Verhinderung negativer externer Effekte durch die Standortprogrammplanung (Bodenspekulation, Verdrängung ...)?
- Werden Nebenwirkungen und Konsequenzen der Standortprogrammplanung und Auswirkungen auf benachbarte Gemeinden dargestellt und/oder diskutiert?

2. ZU DEN INHALTEN DER STANDORTPROGRAMME

Lage und Abgrenzung der Standorte

- Wie verteilen sich Zahl und Art der Standorte?
- Wie begründet sich die Einordnung des Standorts in die Gesamtstadt?
- Werden innerkommunale Disparitäten durch die Standortprogrammplanung verschärft?

Hauptproblemlagen - Leitbilder - Maßnahmen in den Standorten

- Wie realistisch sind die Wachstumserwartungen der Gemeinde?
- Welche Hauptprobleme werden im Standortprogramm genannt?
- Welche städtebaulichen Ziele (Leitbilder) lassen sich aus den überwiegend im Programm genannten Hauptproblemen ableiten?
- Welche Hauptfunktion ist im Standortbereich angestrebt?
- Welche Prioritäten sind für die Investitionen in den einzelnen Sachbereichen im Standort im Programmzeitraum gesetzt?
- Waren die Fragen des Immissionsschutzes im Standort berücksichtigt?

Außer den eigentlichen Untersuchungsfragen (D.1ff) werden im Teil D.0 einige wesentliche Strukturdaten und Informationen über den Planungsstand der untersuchten Gemeinden zusammengestellt, um eine differenziertere Einschätzung der Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

C.3 Bewertung und Klassifizierung

Nach einer ersten Grob-Durchsicht aller untersuchten Programme wurde aus der Kenntnis ihrer hauptsächlichen Inhalte zu jeder Untersuchungsfrage ein Satz alternativer (aber nicht immer trennscharfer) Merkmalsausprägungen entwickelt, der jedoch nicht nur die tatsächlich vorkommenden, sondern auch die nach den Richtlinien oder wissenschaftlichen "Idealvorstellungen" wünschbaren Merkmalsausprägungen enthielt. Mit der so gewonnenen Klassifizierungsmatrix wurde ein zweiter gründlicher Durchgang aller

Programme durchgeführt, bei dem jedes Programm einer Merkmalsgruppe jeder Untersuchungsfrage zugeordnet wurde. Der Komplexitätsgrad der Fragestellungen und des Untersuchungsgegenstandes erforderte vielfach eine Vergröberung und den Verzicht auf nicht in den Merkmalsbeschreibungen enthaltene Nuancen. Ohne solche Vereinfachungen ist ein Querschnittsvergleich allerdings kaum denkbar. Wo es notwendig erschien, wurden Fragestellungen und Merkmalsbeschreibungen im Verlaufe der Untersuchung zutreffender oder trennschärfer formuliert, wodurch teilweise ein dritter Durchgang der Programme notwendig wurde.
Zur besseren Nachvollziehbarkeit des Klassifizierungsprinzips wurden zu einigen Fragestellungen Textbeispiele aus einzelnen untersuchten Programmen gegeben.
In kurzen Fazits zu einzelnen Kriterien wurde versucht, aus der Häufigkeitsverteilung der Merkmalsausprägungen und den dahinter stehenden inhaltlichen Detailkenntnissen der Programme eine Trendaussage zu der jeweiligen Fragestellung zu machen. Es ging dabei nicht um die Bewertung einzelner Programme im Hinblick auf die ihnen zugrundeliegenden besonderen Problemlagen und Entstehungsbedingungen, sondern um die verallgemeinernde und deshalb auch vereinfachende Herausarbeitung von Thesen und Problemen, die eine wenigstens ansatzweise empirisch fundierte Aussage über Erfolge und Schwierigkeiten der Standortprogrammplanung in Mittelstädten erlaubt.

C.4 Einschränkungen zur Aussage der Untersuchung
Angesichts der methodischen Konzeption der Untersuchung und der sehr knappen zur Verfügung stehenden Zeit kann die vorliegende Arbeit allenfalls den Anspruch einer pilot-study zur Problematisierung und ersten Erschließung des Untersuchungsfeldes erheben. Es stellte sich im Verlauf der Untersuchung heraus, daß viele der interessanten kommunalpolitischen und inhaltlichen Fragestellungen auf der Grundlage allein der veröffentlichten Programmtexte nicht hinreichend beantwortet werden können. Um hier zu repräsentativen und dem Einzelfall gerecht werdenden Aussagen zu kommen, müßten der Planungsprozeß und die Entwicklungsproblematik, die dem Standortprogramm zugrunde liegen, anhand von Befragungen, Analysen von Zeitungsberichterstattung und Ratsprotokollen und der Untersuchung der dem Standortprogramm zugrundeliegenden Sektoralplanungen in die Analyse einbezogen werden.
Außerdem erscheint eine quantitative Erweiterung für eine solche weiterführende Untersuchung notwendig, um z.B. auch solche Mittelstädte in den Vergleich einzubeziehen, deren Standortprogrammplanung irgendwo im Verfahrensgang abgebrochen wurde, oder die erst gar nicht damit begonnen haben.
Schließlich läßt sich der Fragenkomplex "Realisierungsprobleme und Folgen der Standortprogrammplanung" nur durch eine längerfristige begleitende Beobachtung einiger hinreichend "typischer" Kommunen bewältigen.
Eine weitere Einschränkung ist u.E. hinsichtlich der quantitativen bzw. repräsentativen Aussagen der Studie notwendig.
Da eine Typisierung der untersuchten Gemeinden nach ihren Entwicklungsbedingungen und ihrer Problematik in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich war, und die Grundgesamtheit relativ klein war, sind über grobe Trendaussagen hinausgehende quantifizierte und repräsentative Aussagen kaum möglich.
Die zur besseren Nachvollziehbarkeit und Überschaubarkeit der Untersuchung gewählte Tabellenform sollte nicht zur Überbewer-

tung des Quantifizierungsaspekts verleiten. Eine erste Präzisierung der Aussage und eine bessere Vergleichbarkeit der im Detail auf recht unterschiedlichen Problemlagen beruhenden Standortprogramme könnte eine auf der Basis des vorliegenden Materials vorgenommene systematische Korrelation der zentralen Fragestellungen (Kriterien) erbringen.
Auswahlkriterien des Landes für vorliegende Standortprogramme und Änderungen des Verfahrens und der Inhalte der Standortprogrammplanung sollten in jedem Fall durch eine sorgfältige Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrumentarium fundiert werden. Die vorliegende Studie kann dazu nicht mehr als ein Ansatzpunkt sein.

D. Materialien zum Querschnittsvergleich

D.0 Strukturdaten und Planungsstand der untersuchten Gemeinden

Die folgenden Tabellen sollen einen knappen Überblick über die zur Einschätzung der Standortprogramme wichtigen Strukturdaten und über einige "technische" Details der analysierten Standortprogramme geben. Dabei werden neben der nach Fragestellungen geordneten Häufigkeitsverteilung auch die nach Gemeinden geordneten Tabellen aufgeführt, um die wichtigsten Strukturdaten zu einer Typisierung der untersuchten Gemeinden zusammenführen zu können.
Für die Gemeinden werden in allen folgenden Tabellen die in der Übersichtskarte erklärten Kennziffern verwendet. Die Übersichtskarte zeigt, daß 17 der untersuchten Standortprogramme aus dem Regierungsbezirk Arnsberg stammen. Das eindeutige und signifikante Übergewicht dieses Bezirks ist auf die intensiven "Werbekampagnen" der dortigen Bezirksregierung für die Aufstellung von Standortprogrammen zurückzuführen, über die bereits auf dem Praxisseminar der kooperierenden Lehrstühle im Jahre 1972 in Aachen berichtet wurde (vgl. Lit. 16). Die weit überwiegende Anzahl der dem Innenminister bislang vorliegenden und von uns untersuchten Standortprogramme kommt aus Gemeinden, die in der Landesplanung als Entwicklungsschwerpunkte III. Ordnung bzw. als Zentrale Orte nach LEP I eingestuft sind. Außer drei in städtischen Verflechtungsgebieten liegenden Gemeinden (Rheine, Menden, Herford) und einer in der Ballungsrandzone (Hemer) liegen alle anderen Gemeinden in der ländlichen Zone, für die nach dem Landesentwicklungsprogramm Standortprogramme nicht mehr vorgesehen sind.
Es scheinen sich also bislang - ermutigt durch die Bezirksregierung - vor allem die landesentwicklungspolitisch weniger bedeutsamen Gemeinden für die Aufstellung von Standortprogrammen bemüht zu haben, die am ehesten mit Benachteiligungen bei der Förderung durch fehlende Standortprogramme rechneten. Die größeren Mittelstädte der Ballungskerne und Ballungsrandzonen scheinen dagegen eher auf die auch ohne Standortprogramm vom Land zu akzeptierende Förderungswürdigkeit und Dringlichkeit ihrer Investitionen zu vertrauen.
Die bezogen auf den heutigen Adressaten der Standortprogrammplanung nicht repräsentative Herkunft der untersuchten Programme erschwert oder verhindert zwar verallgemeinerte Aussagen über den Stand der Standortprogrammplanung in den Mittelstädten Nordrhein-Westfalens, ermöglicht dafür aber genauere Aussagen über

KLASSIFIZIERUNG NACH LEP I u. II	lfd. NR.	GEMEINDE	GEMEINDSTRUKTUR						
			Erwebstätige		Beschäftigte				
			abs. 197o	Erw.-quote %	abs.	nach Wirtschaftsbereichen %/7o Landw.	Indus.	Ha/Verk	Sonst.DL
ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKT I. ORDNUNG (LEP II)	1	GÜTERSLOH	/	/	/	/	/	/	/
	2	HERFORD -	29250	43,0	33498	/	/	/	/
	3	LÜDEN - SCHEID	36000	46,3	39444	/	/	/	/
	4	NEHEIM - HÜSTEN	/	/	/	/	/	/	/
	5	RHEINE	22256	38,4	18219 (o.Lw)	0,6	48,6	21,1	29,9
ENTW. SCHW. PKT. II. ORDNUNG	6	MENDEN	20860	39,3	19400 (o.Lw)	/	70,0	30,0	
	7	SOEST	/	/	15762 (o.Lw)	/	42,5	42,5	15,0
	8	OLPE	8538	45,0	9520	3,2	53,4	16,1	27,3
ENTW. SCHW. PKT. III. ORDNG.	9	BRILON	5430	38,0	/	5,5	49,0	15,5	30,0
	10	WERL	10321	40,0	8564	0,2	59,4	40,4	
	11	ATTENDORN	/	/	8888	3,5	68,2	11,1	17,2

LEGENDE	QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME LEHRSTUHL FÜR STÄDTE-BAU U. LANDESPLANUNG RWTH AACHEN	bl.1 s.

Abb. 1

KLASSIFIZIERUNG NACH LEP I u. II	lfd. NR.	GEMEINDE	GEMEINDESTRUKTUR						
			Erwerbstätige		Beschäftigte				
			abs. 197o	Erw.-quote	abs.	nach Wirtschaftsbereichen %7o Landw	Indus	Ha/Ver	Son DL
ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKT III. ORDNUNG	12	PLETTENBERG	11904	39,2	12968	1,6	71,3	12,8	13,8
	13	WERDOHL	/	/	12916	5,6	76,0	10,0	8,4
	14	BURBACH	4072	31,0	4865	1,8	59,7	17,3	21,2
	15	HILCHENBACH	5500	36,0	6500	4,0	80,0	14,0	
	16	GESEKE	/	/	/	/	/	/	/
	17	FINNENTROP	6607	38,0	5067	0,1	58,9	19,8	14,4
ZENTRALE ORTE (LEP I)	18	OERLINGHAUSEN	4500	30,4	4200	4,0	71,4	24,6	
	19	BIGGE-OLSBERG	2466	17,4	3397	1,6	65,1	33,2	
	20	HEMER	12600 (im Standort)	/	/	1,3	61,5	13,0	24,1
	21	WILNSDORF	5840	33,0	1600	36,6	/	/	/
	22	MÖHNESEE	1200	16,0	1200	33,2	36,6	30,2	

LEGENDE:

1) / : Keine Angaben in den Standortprogrammen enthalten

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME
LEHRSTUHL FÜR STÄDTEBAU U. LANDESPLANUNG
RWTH AACHEN

bl. 2
s.

Abb. 1

KLASSIFIZIERUNG NACH LEP I u. II	lfd. NR.	GEMEINDE	GEMEINDESTRUKTUR			
			Datum d. Kommunal. Neuglied.	Anzahl d. EW in den Gemeinden 1974	EW-Prognose/ jährliche Wachstumsrate %	Versorgungsfunktion für ... Einwohner abs.
ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKT I. ORDNUNG (LEP II)	1	GÜTERSLOH	1969	82.000	/	üb. 100.000
	2	HERFORD -	1969	67.500	0,5	üb. 100.000
	3	LÜDEN - SCHEID	1969	78.900 (1971)	0,5	250.000
	4	NEHEIM - HÜSTEN	1975	36.800	0	100.000
	5	RHEINE	/	57.700 (1970)	0,75	125.000
ENTW. SCHW. PKT. II. ORDNUNG	6	MENDEN	/	53.000 (1972)	/	50-100.000
	7	SOEST	1969	40.200 (1971)	0,7	üb. 80.000
	8	OLPE	1969	22.600	1,1	50.000
ENTW. SCHW. PKT. III. ORDNG.	9	BRILON	/	14.400	/	20-50.000
	10	WERL	1969	25.400	0,5	20-50.000
	11	ATTENDORN	1969	23.600 (1973)	3,0	20-50.000

LEGENDE

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME
LEHRSTUHL FÜR STÄDTE - BAU U. LANDESPLANUNG RWTH AACHEN

bl. 1

s.

Abb. 2

KLASSIFIZIERUNG NACH LEP I u. II	lfd. NR.	GEMEINDE	GEMEINDESTRUKTUR			
			Datum d. Kommunal. Neuglied.	Anzahl d. EW in den Gemeinden 1974	EW-Prognose/ jährliche Wachstumsrate %	Versorgungsfunkt. für ... Einwohner abs.
ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKT III. ORDNUNG	12	PLETTENBERG	/	3o.ooo	o,5	35-4o.ooo
	13	WERDOHL	/	23.ooo	/	2o-5o.ooo
	14	BURBACH	1968	13.1oo (197o)	2,o	1o-2o.ooo
	15	HILCHENBACH	1969	16.1oo	0	1o-2o.ooo
	16	GESEKE	1975	2o.2oo	o,8	2o-5o.ooo
	17	FINNENTROP	1969	16.7oo	0,7	2o-5o.ooo
ZENTRALE ORTE (LEP I)	18	OERLINGHAUSEN	1969	13.5oo	/	1o-2o.ooo
	19	BIGGE-OLSBERG	1969	15.ooo	1,o	1o-2o.ooo
	20	HEMER	/	24.6oo	2,6	
	21	WILNSDORF	1969	17.8oo	2,o	/
	22	MÖHNESEE	1969	8.2oo	2,5	Nach eigenen Angaben d. Gem. braucht Gem. keine Versorgungsf. zu übernehmen

LEGENDE

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME
LEHRSTUHL FÜR STÄDTEBAU U. LANDESPLANUNG
RWTH AACHEN

bl. 2

s.

Abb. 2

KLASSIFIZIERUNG NACH LEP I u. II	NR. IId	GEMEINDE	ENTWICKLUNGS- U. LEITPLANUNGEN d.GEMEINDEN 1) FLNP	GVP	STEP	SAN	sonstige Gutachten
ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKT I. ORDNUNG (LEP II)	1	GÜTERSLOH	+	+	+	+	Wirtschaftsentwicklgsplan
	2	HERFORD -	+	(+)	+	(+)	Strukturgutachten STEP
	3	LÜDENSCHEID	+	(+)	+	+	EKZ-Planung
	4	NEHEIM-HÜSTEN	-	(+)	-	(+)	Ingesta-Guta. GEWOS-Gutacht. FPB
	5	RHEINE	+	+	+	(+)	Schulentwicklgplanung
ENTW SCHW. PKT. II. ORDNUNG	6	MENDEN	-	-	+	(+)	Wirtschaftsentwicklgsplan.
	7	SOEST	-	-	-	(+)	Wirtschaftsentwicklgsplan.
	8	OLPE	(+)	+	(+)	+	-
ENTW. SCHW. PKT. III. ORDNG.	9	BRILON	(+)	+	-	-	Gutachten Freizeit/Erholung
	10	WERL	-	+	-	+	Wirtschaftsentwicklgsplan.
	11	ATTENDORN	(+)	(+)	-	+	-

LEGENDE: + vorhanden
- nicht vorhanden
(+) in Bearbeitung

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME
LEHRSTUHL FÜR STÄDTEBAU U. LANDESPLANUNG
RWTH AACHEN

bl. 1
s.

Abb. 3

KLASSIFIZIERUNG NACH LEP I u. II	lfd. NR.	GEMEINDE	ENTWICKLUNGS- U. LEITPLANUNGEN d.GEMEINDEN 1)				
			FLNP	GVP	STEP	SAN	sonstige Gutachten
ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKT III. ORDNUNG	12	PLETTENBERG	–	+	–	+	INGESTA Gewerbeplanung
	13	WERDOHL	+	–	+	–	AGEPLAN San-Gutachten
	14	BURBACH	+	–	+	+	-
	15	HILCHENBACH	+	–	+	+	Verkehrsgutachten
	16	GESEKE	(+)	+	+	(+)	Wirtschaftsentwicklungsplan Landwirtschaftl. Gutachten
	17	FINNENTROP	(+)	(+)	–	–	INGESTA Gewerbeplanung
ZENTRALE ORTE (LEP I)	18	OERLINGHAUSEN	+	–	-	(+)	Gewerbestandortplanung
	19	BIGGE-OLSBERG	+	–	-	+	Gewerbeplanung
	20	HEMER	–	–	(+)	(+)	Gewerbeplanuhg
	21	WILNSDORF	+	–	(+)	-	Fremdenverkehrsgutachten
	22	MÖHNESEE	–	–	–	–	Fremdenverkehrsgutachten Strukturplanung

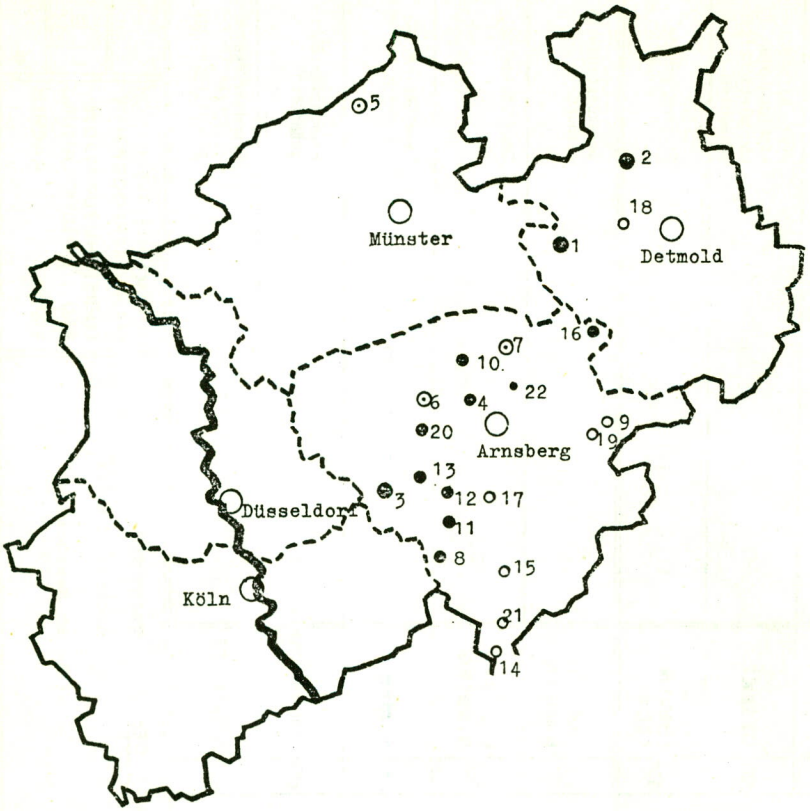
LEGENDE: + vorhanden
– nicht vorhanden
(+) in Bearbeitung

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME
LEHRSTUHL FÜR STÄDTEBAU U. LANDESPLANUNG
RWTH AACHEN

bl. 2
s.

Abb. 3

Abb. 4



RÄUMLICHE VERTEILUNG DER UNTERSUCHTEN MITTELSTÄDTE MIT STANDORTPROGRAMMEN IN NRW

1. GÜTERSLOH
2. HERFORD
3. LÜDENSCHEID
4. NEHEIM-HÜSTEN
5. RHEINE
6. MENDEN
7. SOEST
8. OLPE
9. BRILON
10. WERL
11. ATTENDORN
12. PLETTENBERG
13. WERDOHL
14. BURBACH
15. HILCHENBACH
16. GESEKE
17. FINNENTROP
18. OERLINGHAUSEN
19. BIGGE-OLSBERG
20. HEMER
21. WILNSDORF
22. MÖHNESEE

Gemeinden mit
- • unter 10.000 E (22)
- ○ über 10.000 E (9,14,15,17,18,19,21)
- ● über 20.000 E (4,8,10,11,12,13,16,20)
- ⊙ über 40.000 E (5,6,7)
- ● über 60.000 E (1,2,3)
- ◯ Sitz des Regierungspräsidenten

die Problemlage und den Planungsstand der Mittelstädte in der ländlichen Zone, die unter dem Aspekt einer ausgleichenden Regionalpolitik von besonderem Interesse sind.

O.1

Wer ist Verfasser des Standortprogramms? (STOP)

Gemeinde	01/03/07/08/09/13/15/18/20/22/
Technischer Beigeordneter/Bauamt/Planungsamt	02/06/11/12/19/21/
Beratungsinstitut/Planungsbüro	04/05/14/16
Gemeinde mit Unterstützung eines Beratungsinstituts	10/17/

Selbst die relativ kleinen Gemeinden haben in der Mehrzahl die Standortprogramme in der eigenen Verwaltung erstellt, was auf die Effekte dieser Planungsaufgabe - unabhängig von ihrer landesplanerischen Bedeutung in Gemeinden der ländlichen Zone - für die Entwicklung der kommunalen Planungsfähigkeit hindeutet. Auffällig ist, daß in mehreren Fällen das Bau- oder Planungsamt als federführend angegeben wird, aber in keinem Fall der Stadt-, Gemeindedirektor oder die Kämmerei. Im Gegensatz zu der in jüngster Zeit verstärkt geäußerten Auffassung des Landes, das in den Standortprogrammen im wesentlichen eine koordinierte und politisch beschlossene mittelfristige Investitionsplanung sieht, werden sie von den untersuchten Kommunen eher als Teil oder Resultat einer primär räumlich-technischen Entwicklungsplanung behandelt.

O.2

Welche anderen Entwicklungsplanungen und Fachgutachten sind in den Gemeinden vorhanden?

Welche anderen Planungen waren Grundlage zur Aufstellung der Standortprogramme?

(Mehrfachnennungen)

Flächennutzungsplan	01/02/03/05/13/14/15/18/19/21/	08/09/11/16/17/20/
Generalverkehrsplan	01/05/08/09/10/12/16/	02/03/04/11/17/
Stadtentwicklungsplan/Stadtentwicklungsprogramm	01/02/03/05/06/13/14/	08/20/21/
Sanierungsplanung/-durchführung nach dem StBauFG	01/03/08/10/11/12/14/15/19/	02/04/05/06/07/16/18/20/

Der Planungsstand bei der vorbereitenden Bauleitplanung, der Stadtentwicklungsplanung und den sektoralen Fachplanungen ist bei den größeren der untersuchten Gemeinden durchweg hoch entwikkelt. Jedoch verfügen auch einige der kleineren Gemeinden über einenGVP bzw. einen Stadtentwicklungsplan. Die überwiegende Mehrzahl der untersuchten Gemeinden hat in ihrem Siedlungsschwerpunkt Maßnahmen nach dem StBauFG (Sanierung) in der Durchführung oder bereitet sie vor. Dies verweist auf die auch in Großstädten zu beobachtende Strategie der Kommunen, sich um eine Kopplung von Sanierungsförderung und Standortförderung zu bemühen, da die meist auf Tertiärisierung und höherwertige Wohnbebauung gerichteten Entwicklungsziele in den Sanierungsgebieten angesichts geänderter Rahmenbedingungen durch die zurückhaltenderen privaten Investitionen allein nicht zu erreichen sind. Zur Attrahierung privater Investitionen erscheint den Kommunen die Finanzierung der unrentierlichen Sanierungskosten mit StBauFG-Mitteln allein nicht ausreichend, sodaß durch komplementäre Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zusätzliche Anreize geschaffen werden müssen. Landesmittel werden dazu umso dringender gebraucht, als sich die anfängliche Hoffnung auf hohe Ausgleichsbeträge nach StBauFG in den meisten Fällen nicht erfüllt hat.

O.3

Verhältnis der Beschäftigten im tertiären Sektor zu den Beschäftigten im sekundären Sektor

(Grundgesamtheit: 16 der untersuchten Gemeinden)

Größer 0,4 (überwiegend Beschäftigte im sekundären Sektor)	12/13/15/18/
0,4 - 0,6	06/11/17/19/20/
0,6 - 1,0	0,8/0,9/10/14/22/
Größer 1,0 (überwiegend tertiär Beschäftigte)	05/07

Mit einigem Vorbehalt kann das Verhältnis von Tertiär- zu Sekundär-Beschäftigten als Anhaltspunkt für die Zentralität eines Ortes interpretiert werden. Vergleicht man diese Tabelle mit der Übersicht über die Entwicklungsziele im Abschnitt 2., so fällt auf, daß auch Gemeinden mit bisher nur geringer Bedeutung als Zentrum für Handel und Dienstleistungen erhebliche Flächenerweiterungen für den tertiären Sektor planen und damit praktisch auf wesentliche Änderungen im regionalen Zentralitätsgefüge spekulieren. Die Probleme der Realisierbarkeit angesichts knapperer Entwicklungspotentiale und der Verstärkung der interkommunalen Konkurrenz durch die Standortprogrammplanung, auf die wir im folgenden noch eingehen werden, deuten sich hier schon an.
Von den untersuchten Gemeinden läßt sich etwa die Hälfte als vorwiegend industriell strukturiert typisieren.

O.4 Wurde das Standortprogramm vor oder nach einer kommunalen Neugliederung aufgestellt?	
Standortprogramm vor der kommunalen Neugliederung aufgestellt	04/05/06/09/13/16/19/20/
Standortprogramm nach der kommunalen Neugliederung aufgestellt	01/02/03/07/08/10/11/12/14/15/17/18/21/22/

Entgegen den Vorläufigen Richtlinien und den Aussagen des NWP wurde in rund einem Drittel der untersuchten Gemeinden schon vor der kommunalen Neugliederung ein Standortprogramm aufgestellt. Dies ist aus der Perspektive der entsprechenden Kommunen unter dem Aspekt der frühzeitigen Sicherung von Eigenständigkeits- oder Hegemonie-Ansprüchen gegenüber den anderen Gemeinden, mit denen ein späterer Zusammenschluß erfolgen soll, zwar verständlich. Unerklärlich bleibt allerdings, wieso die Regierungspräsidenten hier die Aufstellung von Standortprogrammen genehmigen konnten. Immerhin bestand ja in diesen Fällen die Gefahr, daß sich Einzugsbereiche und Zentrenstruktur und damit die Investitionsprioritäten der neugegliederten Gemeinde erheblich änderten. Hier wurde allerdings vielfach das Argument genannt, daß die noch nicht neugegliederten Gemeinden, die ohnehin dadurch Entwicklungsnachteile hätten, nicht noch zusätzlich durch einen Ausschluß von der Standortprogrammplanung und damit möglicherweise von sämtlichen Landeszuschüssen, benachteiligt werden könnten (vgl. Lit. 16, S. 136). Obwohl die Standortprogramme gerade in den Mittelstädten als komplementäre Maßnahme zur Neugliederung eine objektive Funktion haben (Entwicklung/Ausbau eines Zentrums für die neugegliederte Gemeinde), hat es hier anscheinend an Koordination zwischen diesen beiden Maßnahmen gefehlt. Eindeutigere Richtlinien und die Zusicherung, daß die noch nicht neugegliederten Gemeinden durch "verspätete" Vorlage von Standortprogrammen keine Förderungsnachteile zu erwarten haben, hätten hier die Gefahr eines unrationellen Einsatzes kommunaler Planungskapazität vermeiden können.

D.1 Verfahrensfragen: Planungs- und Realisierungsprobleme

D.1.1 Politische Konfliktlagen bei der Standortprogrammplanung

Im Gegensatz zur hauptsächlich investitionspolitisch eingeschränkten Interpretation der Standortprogramme durch die Landesregierung (vgl. Lit. 2, 8, 9, 11) und die Mittelbehörden (vgl. Lit. 16, S. 115/211) wurden sie von einigen kritischen Planern als ein Instrument oder mindestens Ansatzpunkt zu einer grundlegenden Demokratisierung kommunalpolitischer Entscheidungs- und Planungsprozesse interpretiert. (vgl. Lit. 14, 15)

Diese Hoffnungen gründeten sich auf eine optimistische Interpretation sowohl der "Vorläufigen Richtlinien" (Lit. 1, bes. folgende Punkte: 4.3, 3.1, 2.6, 2.4, 3.2) als auch des politi-

schen Potentials und der Reformbereitschaft in den kommunalen Verwaltungen, bei den Pateien und nicht zuletzt bei den Betroffenen.
Grundlegende Restriktionen wie die eingeschränkte kommunale Autonomie, Zielkonflikte zwischen Landesentwicklungspolitik und kommunalen Entwicklungszielen, die eingeschränkte Steuerbarkeit der weitgehend durch einzelwirtschaftliche Investitionen und Standortentscheidungen bestimmten Stadtentwicklung, und die Konflikthaftigkeit der kommunalpolitischen Zielsetzungen zwischen verschiedenen lokalen Betroffenen-Gruppen, wurden dabei häufig nicht ausreichend beachtet. (vgl. Lit. 19, 24)

Im Rahmen der vorliegenden empirischen Studie zu den Standortprogrammen einiger Mittelstädte interessiert vor allem:

-Wie die, durch die anfänglichen Ziel- und Erwartungswidersprüche einprogrammierten Konfliktebenen Kommune, Rat - Verwaltung, Verwaltung - betroffene Bevölkerung, öffentliche Planung - private Investitionsentscheidungen, in der Standortprogrammplanung der Mittelstädte tatsächlich aufgetreten sind;
-welche Durchsetzungsmuster in diesen Konflikten abzulesen sind;
-welche Auswirkungen die anläßlich der Standortprogrammplanung mit ihrem Zwang zur räumlich-zeitlichen Prioritätensetzung auftretenden Konflikte und ihre Verarbeitung im Planungs- und Entscheidungsprozeß auf die Qualität der Planungsresultate (vgl. Punkt C.2) einerseits, auf die langfristig wirksame Politisierung kommunaler Entwicklungsplanung und das Verhältnis zwischen kommunalen und landespolitischen Zielen andererseits hatte.

Diese weiterreichenden Fragen können nicht allein durch die Untersuchung der nur die "Spitze des Eisbergs" darstellenden Standortprogramme beantwortet werden, aber die Suche nach Wiederspiegelungen veränderter kommunalpolitischer Konfliktbewältigungsmuster in den Texten der Standortprogramme erlaubt mindestens eine grobe Einschätzung der dahinter stehenden veränderten oder eben nicht veränderten Entscheidungs- und Zielfindungsprozesse.

Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die politischen Konflikte auf lokaler Ebene nur mittelbar Friktionen im Verhältnis zwischen Verwaltung und Betroffenen sind. Primär handelt es sich um gesamtgesellschaftliche, auf lokaler Ebene allerdings besonders deutlich zutage tretende Verteilungsunterschiede und Ungleichheiten in der Interessen-Durchsetzungsfähigkeit. Auch durch offene und fortschrittliche Verfahren der Stadtentwicklungs- und Standortprogrammplanung kann die Verwaltung nicht zum Vorreiter und Anwalt strukturell benachteiligter Bevölkerungsgruppen werden. Sie kann allerdings durch ihre Informationspolitik und z.B. die Planung in Alternativen und die Offenlegung aller Entscheidungsgrundlagen und vorgeblichen "Sachzwänge" die Durchsetzungschancen der betroffenen Bevölkerung gegenüber ökonomisch stärkeren Interessengruppen erleichtern und durch die Verdeutlichung der gesellschaftspolitischen Zielkonflikte von planerischen Entscheidungsalternativen die Diskussion im Rat repolitisieren.

1.1.1
Wird der Entscheidungs-und Diskussionsprozeß im Text der Standortprogramme dokumentiert?

(Richtlinien 2.4)

Fehlt völlig	07/10/17/18/20/22/
Kurze Erwähnung nach Muster Turmkirchen	02/03/04/05/06/08/09/11/12/13/14/16/19/21/
Inhaltliche Darstellung von Kontroversen, Diskussionen, Entscheidungen	01/15/

Die verkürzte Interpretation der "Vorläufigen Richtlinien" im "Beispiel Turmkirchen" hat auch auf die Darstellung des Entscheidungsprozesses in den vorliegenden Standortprogrammen zurückgewirkt:
In nur 2 Programmen, die sich auch sonst nicht sehr eng an die Vorgaben des Beispiels halten, wird der Entscheidungsprozeß, der zum Standortprogramm führte, inhaltlich dargestellt. Die überwiegende Mehrzahl der Programme enthält nur formelhafte, allgemeine Hinweise.
Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, daß die Programmtexte vor allem mit Blickrichtung auf den Regierungspräsidenten und die mittelbewilligenden Landesbehörden verfaßt wurden (die oft genug betont hatten, daß sie sich nur für die zur vertikalen Koordination erforderlichen Informationen interessieren), und weniger als Information und Anregung für die lokale Öffentlichkeit. Kontroversen über zieladäquate Maßnahmen scheinen eher als unschickliche kommunalpolitische Unfälle zu gelten, die man hinter den Kulissen der "rationalen", "sachlichen" Planung zu lassen hat, denn als Ausdruck einer demokratisch legitimierten, "transparenten" Entwicklungsplanung.

1.1.2
Welche Rolle spielte der Gemeinderat bei der Aufstellung der Standortprogramme?

(Richtlinien 4.7)

Rat hat das Standortprogramm nur gebilligt	02/03/07/04/09/11/12/14/19/
Rat war (intensiv) am Aufstellungsverfahren beteiligt	01/05/08/15/16/20/
Rat wird im Standortprogramm nicht erwähnt	06/10/13/17/18/21/22/

Gemessen an Idealvorstellungen über die Funktion lokaler Parlamente und Verwaltungen mag es erschrecken, daß nur etwas mehr als 1/4 der untersuchten Standortprogramme unter mehr oder weniger intensiver Beteiligung des Rates zustande gekommen sind.

Berücksichtigt man aber die kommunalpolitische Praxis, die den Rat angesichts des undurchdringlichen und überlegenen Sachverstandes der Verwaltung oft zu reinen Akklamationen von Verwaltungsvorlagen degradiert, dann scheint die Standortprogrammplanung hier mindestens etwas in Bewegung gebracht zu haben.
Dies liegt vermutlich mit daran, daß der Zwang zur Prioritätensetzung und der konkreten Maßnahmenbezug der Standortprogramme die Tragweite und politische Bedeutung einer kommunalen Entwicklungsplanung eher erfahrbar machen, als die Aufstellung eines Flächennutzungsplans.
Eine genauere Untersuchung müßte zeigen, ob die immer noch hohe Zahl der Fälle, in denen die Verwaltung praktisch ohne Rat wichtige Zielentscheidungen fällte, auf die Kompliziertheit des Verfahrens, die Unterschätzung seiner tatsächlichen Bedeutung bei den Politikern, oder auf verwaltungsinterne, organisatorische Hemmnisse zurückzuführen ist.

1.1.3

Waren die Betroffenen und die lokale Öffentlichkeit bei Zieldiskussionen und Aufstellung der Standortprogramme beteiligt?

(Richtlinien 4.3, 3.1; wissenschaftliche Diskussion)

Nicht erwähnt	02/03/06/07/09/10/13/16/18/19/21/22/
Zwar erwähnt, aber keine Beteiligung	08/11/17/
Unspezifische Öffentlichkeitsarbeit (von oben nach unten)	01/04/05/20/
Spezielle Informationsveranstaltungen für einzelne Betroffenen-Gruppen	12/
Zieldiskussion mit der Bevölkerung durch Befragung, Diskussionsveranstaltungen u.ä.	14/15/

Die direkten Auswirkungen des Instruments Standortprogramm auf die Veränderung von Planungs- und Entscheidungsprozessen lassen sich an den vorliegenden Standortprogrammen nur sehr unvollkommen messen, da in keinem Fall auf die Dokumentation dieser Prozesse ein entscheidendes Gewicht gelegt wurde.
Die Gemeinden, die ihr Standortprogramm in engerer Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung aufgestellt haben, haben allerdings auch eher Informations- oder Beteiligungsverfahren für die lokale Öffentlichkeit erprobt.
Auffällig ist, daß gerade 2 sehr kleine Gemeinden (Burbach und Hilchenbach) die weitestgehenden Beteiligungsversuche unternahmen. Insgesamt bleibt der Innovationseffekt der Standortprogrammplanung inbezug auf eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung an komplexen Zielentscheidungen in den untersuchten Gemeinden jedoch gering. Da dieses Problem in den meisten Standortprogrammen überhaupt nicht erwähnt wird, scheint auch das

Bewußtsein für die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer solchen Veränderung kommunaler Entscheidungsprozesse weitgehend nicht vorhanden zu sein.

Beispiel für eine Zieldiskussion mit den Betroffenen:
"Auch die bisher vorliegenden Ergebnisse der Erörterungen mit den Betroffenen der Sanierung sowie die bei der Bauleitplanung eingehenden Anregungen und Bedenken und ferner die Aussagen in Bürgerversammlungen werden verarbeitet.

Schließlich befinden sich weitere Aktionen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in der Vorbereitung, mit deren Hilfe Aufschluß über die Ansprüche und Anregungen der Bevölkerung zu ausgewählten Einzelproblemen erhalten werden kann.

Die noch unvollkommenen bisherigen Ergebnisse dieser Öffentlichkeitsarbeit zeigen jedoch bereits deutlich, daß bei allen Bevölkerungsgruppen keine gravierenden Meinungsunterschiede hinsichtlich der wünschenswerten Zukunft der Stadt und ihrer dementsprechenden Entwicklung bestehen."
aus: STOP Hilchenbach (15) S. 7

Die Beteiligung der Betroffenen wird zwar erwähnt, ist aber nicht nachgewiesen.
"3. Erörterungen mit den Betroffenen
Die Stadtentwicklungsplanung hat in der Öffentlichkeit reges Interesse gefunden. Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung haben in Zusammenarbeit mit der Verwaltung den Themenkreis der Stadtentwicklungsplanung, soweit er für einzelne Ortsteile relevant ist, lebhaft diskutiert. Die von solchen Versammlungen ausgegangenen Impulse und Anregungen wurden bei der Entwurfsaufstellung der einzelnen Bebauungspläne weitgehend berücksichtigt. Der im Zentrum der Stadt Olpe ausgewiesene künftige Schwerpunkt wurde von allen Beteiligten anerkannt.

Zwischenzeitlich wurden die Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung des Stadtentwicklungsplanes beteiligt. Anregungen und Bedenken, soweit sie direkten Bezug auf die einzelnen Maßnahmen haben, wurden weitgehend berücksichtigt. Anregungen, soweit sie Detailplanungen betreffen, werden bei der Aufstellung der einzelnen Bebauungspläne beachtet."
aus: STOP Olpe (08) S. 2

1.1.4

Gab es Konflikte zwischen der Gemeinde und dem Regierungspräsidenten über Standortgrenzen, -Größe, -Lage, oder über den Maßnahmenumfang?

(Richtlinien 4.1, 4.8, 4.9)

Wird nicht erwähnt	03/04/07/09/10/13/16/18/19/21/22/
Zustimmung wird erwähnt	06/08/14/
Gespräche/Abstimmung erwähnt	02/05/12/20/
Konflikt/unterschiedliche Meinung dargestellt - Weisungen/Änderung durch den Regierungspräsidenten	11/15/17/
Gemeinde setzt sich vorläufig gegen den Regierungspräsidenten durch	01/

Da die staatliche Mittelinstanz Adressat der Standortprogramme ist und wichtige Vorentscheidungen über ihre Genehmigung fällt, kann die geringe Erwähnung von Konflikten mit dieser Instanz nicht verwundern. Unter dem Aspekt der kommunalpolitischen Funktion von Standortprogrammen wäre eine stärkere Berücksichtigung dieser Konfliktebene in der Darstellung jedoch wichtig, um z.B. der Bevölkerung ein realistisches Bild des kommunalpolitischen Handlungsspielraums zu vermitteln.
Umgekehrt ist ein starker Einfluß der Richtlinieninterpretation durch den jeweiligen Regierungspräsidenten auf die Form und den Inhalt der Standortprogramme festzustellen - etwa wenn man die entsprechenden Äußerungen des Vertreters des Regierungspräsidenten in Arnsberg auf dem Praxisseminar 1972 in Aachen (vgl. Lit. 16, S. 134ff) mit den Standortprogrammen aus diesem Regierungsbezirk vergleicht. (Siehe dazu D.1.1.1)

Das für eine Untersuchung der realen "Koordinationsabläufe" und deren Hemmnisse zwischen Kommunen und Land interessante Verhältnis zwischen den Gemeinden und den Regierungspräsidenten bei der Aufstellung und Billigung der Standortprogramme läßt sich auf der Grundlage der nur spärlichen Informationen in den Programmen selbst nicht hinreichend analysieren. Es wäre notwendig, in einer weiteren Stufe der Untersuchung die zuständigen Dezernate der RP's in eine diesbezügliche Befragung einzubeziehen, und die Stellungnahmen und Änderungen der Regierungspräsidenten genauer zu untersuchen.
Daraus lassen sich wahrscheinlich Aufschlüsse darüber gewinnen, welche inhaltlichen und organisatorischen Konfliktmomente eine wirkungsvollere vertikale Koordination bisher verhindert haben.

1.1.5

Gab es Konflikte mit dem Land (Landesplanung, Richtlinien ...) bei der Aufstellung des Standortprogramms?

(Richtlinien Teil A; fachliche Diskussion)

Nicht erwähnt	—
Vollständige Übernahme landesplanerischer Vorgaben (Landesentwicklungspläne usw.)	02/03/04/05/06/07/08/09/10/12/13/14/15/16/18/19/22/
Teilweise Protest und Verstoß der Standortprogramme gegen landesplanerische Vorgaben (Zentralität, Vorranggebiete)	01/11/17/21/
Aufstellung von Standortprogrammen trotz fehlende landesplanerische Bedingungen (Erwähnung im NWP bzw. Entwicklungsschwerpunkt)	20/

Die im Instrument der Standortprogrammplanung und seiner unterschiedlichen Interpretationen angelegten Konflikte zwischen Zielen des Landes (strukturwirksame Konzentration der Förderung auf Schwerpunkte, Förderung nach dem Kriterium des höchsten gesamtwirtschaftlichen Effekts, Ökonomisierung der Infrastruktur ..., vgl. Lit. 19, 25) und den Interessen der lokalen Ge-

bietskörperschaften werden in den Programmen selbst höchstens vermittelt sichtbar.
Das häufig unpolitische Planungsverständnis, das den Programmen zugrunde liegt, und die Furcht vor dem Verlust von Förderungspräferenzen führt in den meisten Fällen zum Verzicht auf die Darstellung etwaiger unterschiedlicher Auffassungen zu einzelnen konkreten Planungsfragen. Die Gemeinden scheinen eher bemüht zu sein, die Übernahme landesplanerischer Bindungen zu betonen. Nur 5 der untersuchten Programme versuchen die allgemeinen landesplanerischen Vorgaben der lokalen Situation entsprechend und in Diskussionen mit der Mittelinstanz zu interpretieren. Sie kommen damit der Ausfüllung des häufig geforderten "Gegenstromprinzips" der Landesplanung am nächsten, das ja auf der diskursiven Abstimmung übergeordneter und lokaler Sichtweisen und Interessen beruht. Die anfänglich starke Betonung der Standortbindung von Förderungsmitteln durch das Land hat hier anscheinend zu einem Anpassungsverhalten der Kommunen geführt, obwohl doch gerade die Standortprogramme eine Möglichkeit darstellen, die auch im Gesamtinteresse notwendigen Konkretisierungen und Modifizierungen landesplanerischer Ziele durch die Kommunen qualifiziert und begründet zu leisten.

Beispiel für die Kritisierung landesplanerischer Vorgaben.
"Leider scheiterten bisher die Bemühungen der Gemeinde, als Entwicklungsschwerpunkt III. Ordnung in den Landesentwicklungsplan II augenommen zu werden, obwohl die Gemeinde mit der bereits erwähnten Einwohnerprognose die Voraussetzungen für eine solche Ausweisung erfüllt. Es laufen aber intensive Bemühungen der Gemeinde und des Kreises Siegen, eine diesbezügliche Korrektur des Landesentwicklungsplanes II zu erreichen."
aus: STOP Wilnsdorf (21) S. 2

Beispiel für die vollständige Übernahme landesplanerischer Vorgaben.
"In dem Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes, der von der Landesplanungsgemeinschaft erstellt wurde, ist für die Stadt Soest die Förderung der zentralörtlichen Funktion vorgesehen. Hierzu gehören neben der Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten vor allem der Ausbau von kulturellen und sozialen Einrichtungen, Sport- und Erholungsanlagen.

Die Stärkung der Stadt Soest als Wirtschafts-, Bildungs- und Kulturzentrum ist für die weitere Entwicklung des als förderungsbedürftig anerkannten Kreises Soest von wesentlicher Bedeutung und bildet daher ein besonderes landesplanerisches Ziel. (...)

In der Zielsetzung der Landesplanung, einen leistungsfähigen zentralen Ort zu fördern oder zu entwickeln, kommt der Stadt Soest und ihrem Umland eine bestimmte Aufgabe zu, die konkrete Auswirkungen beispielsweise für den Ausbau der städtischen Infrastruktur hat."
aus: STOP Soest (07) S. 8

1.1.6
Führte die Standortprogrammplanung zu einer Umorganisation der Verwaltung? Gab die Standortprogrammplanung Impulse zu ressortübergreifender Planung der kommunalen Entwicklung?

(Richtlinien Vorbemerkung Teil A; Wissenschaftliche Diskussion)

Nicht erwähnt und/oder alles bleibt beim alten	01/02/03/05/06/07/08/10/11/12/13/14/16/17/18/19/20/21/22/
Ressortübergreifende Absprachen erwähnt	
Ressortübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet	04/09/
Stab für Stadtentwicklung eingerichtet	15/

Die geringe Zahl von drei Gemeinden mit einer Verwaltungsumstrukturierung zur Erstellung der Standortprogramme sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß möglicherweise die Erfahrungen mit der Standortprogrammplanung in einer größeren Zahl von Gemeinden zu Diskussionen über eine künftige Anpassung der Verwaltungsstruktur an die Erfordernisse ressortübergreifender Entwicklungsplanung geführt haben. Eine Untersuchung der längerfristigen Auswirkungen des "Unternehmens Standortprogrammplanung" und ein Erfahrungsaustausch der beteiligten Planer könnte hierüber Auskunft geben.
Gerade in letzter Zeit wurde auf die zunehmenden Zweifel von Politikern und Wissenschaftlern am Erfolg des Standortprogrammkonzepts von den in den Kommunen tätigen Stadtentwicklungsplanern eingewandt, daß erst die Forderung des Landes nach mittelfristigen Handlungsprogrammen der Stadtentwicklungsplanung gegenüber den anderen Ressorts und dem Rat eine gewisse Legitimität verschafft habe. Unabhängig von den primären Koordinations- und Entwicklungsleistungen sind diese sekundären Effekte der Standortprogrammplanung in die langfristige Bewertung ihrer kommunalpolitischen Wirkungen miteinzubeziehen.

Fazit zu D.1.1
Mißt man die kommunalpolitischen Veränderungen des Planungsprozesses und die Veränderung im Verhältnis zwischen Kommunen und Mittelinstanz/Land - so wie sie sich in den untersuchten Programmen niederschlagen - an den weiterreichenden Erwartungen aus der Geburtsstunde der Standortprogrammplanung, so scheint sich wenig verändert zu haben. Die Standortprogramme scheinen ihr Ziel verfehlt zu haben - zumindest in dieser Hinsicht.
Dabei vergißt man jedoch, daß eine demokratischere und stärker an den Interessen der betroffenen Bevölkerung orientierte Stadtentwicklungsplanung nicht durch verbesserte Instrumentarien "produzierbar" ist, sondern daß sie Resultat politischer Entwicklungen ist, die weit über den Zugriff der Planungsinstrumente hinausgehen.
Die Instrumente können - und nur so sind die Hoffnungen in die Standortprogrammplanung als Ansatz zu einer Stadtentwicklungsplanung zu verstehen - bestenfalls Handlungs- und Interpreta-

tionsmöglichkeiten eröffnen. Und sie können - wie die Standortprogrammplanung das in hohem Maße getan hat - Diskussionsprozesse in Gang setzen, aus denen letztlich auch ein gesellschaftsbezogeneres, politischeres Verständnis der kommunalen Planung resultieren kann. Am Beispiel des Städtebauförderungsgesetzes, das ganz neue Fragestellungen und Sichtweisen in der Planungsdiskussion und ganz neue kommunalpolitische Handlungsformen mit provoziert hat, wird diese These recht plausibel.

Bevor man inbezug auf diese kommunalpolitischen Probleme zu einem Urteil über die erste Phase der Stadtentwicklungsplanung mit Standortprogrammen kommen kann, muß man die Veränderungen, die sich in ihrem Kontext im Planungsverständnis der Planer und auf der kommunalpolitischen Bühne herausgebildet haben, genauer diskutieren und untersuchen, als dies der Vergleich einiger Standortprogramme allein leisten kann.
Deshalb hier nur die These, daß gerade die widersprüchlichen Erwartungen und Ziele, die mit der Standortprogrammplanung verbunden waren, (und es noch sind) ihre kategorisch eindeutige Bewertung als "Veranstaltung des Landes zur Beschränkung der kommunalen Handlungsspielräume" oder als "Methoden zur Demokratisierung und Qualitätsverbesserung kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse" unmöglich machen.

D.1.2 Planungsmethodische Probleme

In Fortschritten der Planungsmethodik wurde von der Fachöffentlichkeit einer der Haupt-Innovationseffekte der Standortprogrammplanung gesehen.

Uns interessieren dabei vor allem solche Methoden, die den Planungsprozeß nachvollziehbarer und einer demokratischen Kontrolle durch den Rat und die betroffene Bevölkerung zugänglicher machen.
Dazu ist eine breit diskutierte Zielplanung und die Angabe von Maßnahme-Alternativen und Konsequenzen bestimmter Entscheidungen das zentrale methodische Erfordernis.
Außerdem erlaubt die Untersuchung von Methoden der Bedarfsermittlung eine Aussage über Realitätsnähe und Durchführbarkeit der vorgelegten Programme.
Schließlich erscheint eine zeitweilige Konzentration der stadtentwicklungsrelevanten Maßnahmen auf einen Teil des Gemeindegebietes nur dann zu rechtfertigen, wenn die Auswahl dieses Förderungsschwerpunktes so durch methodisch abgesicherte Untersuchungen vorbereitet wird, daß die politische Prioritätenentscheidung in größtmöglicher Kenntnis aller Randbedingungen und Konsequenzen erfolgen kann.

Die Frage nach der Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden bei der Aufstellung der Standortprogramme ist schließlich keine rein methodische Frage, sondern betrifft direkt die Behandlung des Problems "interkommunale Konkurrenz" in den Standortprogrammen.

1.2.1

Wurde das Standortprogramm aus einer Stadtentwicklungsplanung oder aus anderen vorhandenen Planungen abgeleitet?

(Richtlinien 3.2, wissenschaftliche Diskussion) (Mehrfachnennungen)

Nicht erwähnt	18/22/
Standortprogramm wurde aus vorhandenem STEP entwickelt	01/02/03/04/13/14/15/16/
Standortprogramm wurde parallel zu einem in Aufstellung befindlichen STEP entwickelt	05/08/10/11/15/20/
Standortprogramm wurde nur aus dem Flächennutzungsplan entwickelt	03/14/17/21/
Standortprogramm wurde aus Schulentwicklungsplan, Verkehrsgutachten, Einzelhandelsgutachten u.ä. abgeleitet	01/03/04/06/07/09/10/11/12/13/16/19/22/
Standortprogramm war Ansatz und Anlaß zu einem STEP	14/

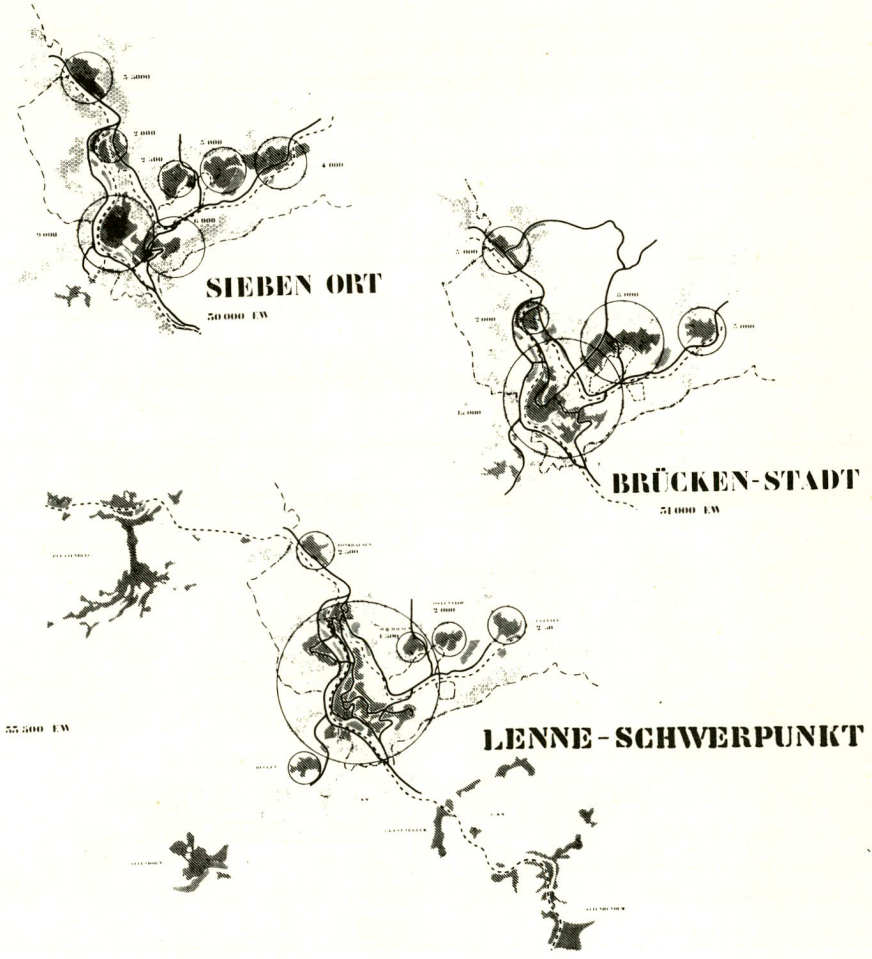
1.2.2

Methoden und Kriterien der Standortauswahl

(Richtlinien 1.2) (Mehrfachnennungen)

Festlegung ohne Nennung von Kriterien und Auswahlmethoden	01/02/06/07/09/08/10/11/13/18/19/20/21/22/
Diskussion von alternativen Standorten mit begründeter/methodischer Auswahl	03/04/05/12/14/15/16/17/
Standortauswahl nach "Bedürftigkeit" (Defizitausgleich)	———
Standortauswahl nach größerer Genehmigungschance (Förderungswürdigkeit/Entwicklungsfähigkeit)	04/05/12/14/15/16/17/

A.2



PLANUNG ZENTRALORT FINNENTROP

Abb. 5
Diskussion verschiedener Stadtentwicklungs-Zielmodelle und damit auch verschiedener Zentren-Gliederungen und Standorte.
aus: Standortprogramm Finnentrop

1.2.3
Wurde eine alternative Maßnahmeplanung mit bewertender Auswahl unter den Alternativen vorgenommen?

(Richtlinien 3.1, wissenschaftliche Diskussion)

Keine Angabe von Alternativen	01/02/03/06/07/08/09/10/11/12/13/14/15/18/19/20/21/22/
Alternativen für einige Bereiche des Standortprogramms	04/05/16/17

1.2.4
Welche Methoden wurden zur Bedarfsermittlung und zur Zielfindung verwendet?
Wie wurde der Zielfindungsprozeß und die Bedarfsermittlung im Standortprogramm dargestellt?

(Richtlinine 3.1, 4.3, wiss.Diskussion) (Mehrfachnennungen)

Überwiegend nicht begründete Festlegung, keine Bedarfsermittlung	01/02/06/07/08/09/10/11/12/13/15/18/20/22/21/
Nicht überprüfbare Übernahme von Anforderungen der Bedarfsträger	08/09/11/17/
Verwendung von Richtwerten	03/04/22/
Bedarfsermittlung aus sektoralen Fachgutachten bzw. Übernahme aus einer ausführlichen STEP	01/04/05/13/14/16/19/
Bedarfsermittlung aus Befragungen und Beteiligung der Bevölkerung	——
Keine Ziele aufgeführt	08/10/17/
Nicht operationale, willkürliche und allgemeine Zielliste (unvollständig)	01/07/09/11/12/15/18/19/20/22/
Ziele aus STEP abgeleitet	02/03/04/05/13/14/16/21/
Ziele aus Partizipationsverfahren gewonnen	
Zielhierarchie vorhanden?	05/
Zielkonflikte diskutiert?	04/05/

Beispiel für die Bedarfsermittlung aus sektoralen Fachgutachten, bzw. Übernahme von einer ausführlichen Stadtentwicklungsplanung:
"3. Teilentwicklungspläne
Rat und Verwaltung haben gleichzeitig mit Gutachten und Entwicklungsplänen in verschiedenen Bereichen Grundzüge der künftigen Stadtentwicklung erarbeitet.
Es wurde der Generalverkehrsplan vom Rat verabschiedet, sowie eine Sonderstudie vom INGESTA-Institut zur Stadtentwicklung

vorgelegt. Zur Ermittlung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs wurden Bestands- und Bedarfsübersichten sowie Prioritätenlisten in den Bereichen Schulen, Sportstätten, Kindergarten-Tagesstätten, Einrichtungen der Altenhilfe, Kinderspielplätze, Strassenbau und Entworgung erstellt. Der Kindergartenbedarfsplan ist nach den Richtlinien des Kindergartengesetzes am 22.4.1974 verabschiedet worden.

Der von der Verwaltung vorgelegte Schulentwicklungsplan wird z.Z. von den zuständigen Ausschüssen des Rates beraten."
aus: STOP Gütersloh (01) S. 1

Beispiel für überwiegend nicht begründete Festlegung von Zielen, keine Bedarfsermittlung:
"2. Wohnungen und ihre Zubehörseinrichtungen

a) Zielvorstellungen
Schaffung von etwa 600 Miet- und Eigentumswohneinheiten im Standort, großenteils in verdichteter Bauweise, mit mindestens gleicher Anzahl von Einstellplätzen sowie Zivilschutzeinrichtungen; Beseitigung des überalterten Wohnungsbestandes im Zentrum; Entzerrung von Wohnbau- und Industrie-/Gewerbeflächen u.a. durch Stadtmittesanierung; Schaffung von ca. 250 Wohneinheiten mit entsprechenden Zubehörseinrichtungen (s.v.) im Nebenzentrum Dahlbruch durch Realisierung der Planung für die Ortsmitte.

b) Erläuterungen
Die entsprechenden Planungen sind begonnen oder schon abgeschlossen. Die grundsätzlichen Voraussetzungen sind gegeben bzw. können weitgehend durch die Stadtmittesanierung geschaffen werden. Der Bedarf ist vorhanden, wie u.a. der hohe Einpendlerüberschuß der Stadt von über 1.000 zeigt."
aus: STOP Hilchenbach (15) S. 23

1.2.5

Wie werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Zielen abgeleitet bzw. begründet?

(Richtlinien 3.1, 2.4, wissenschaftliche Diskussion)

Maßnahmenplanung ohne Begründung und Ableitung aus Zielen, weil keine expliziten Ziele vorhanden sind.	07/08/09/10/17/21/22/
Maßnahmenplanung bezieht sich auf die Ziele	02/
Ziele vorhanden, aber Maßnahmenplanung wird aus den Zielen nicht einsichtig	01/
Maßnahmen werden als Ziele dargestellt	06/11/12/15/18/19/
Plausibel begründete Maßnahmeableitung aus den Zielen	03/04/05/14/16/
Maßnahmen werden nicht ersichtlich koordiniert sondern gesammelt	01/06/07/09/08/10/11/13/15/17/18/19/20/
Koordination von Maßnahmen erfolgt	02/03/04/05/15/16/21/

Maßnahmen werden als Ziele dargestellt:
"3. Verkehrseinrichtungen

a) Zielvorstellungen
Verlegung der B 508 und der L 728 aufgrund abgeschlossener Planungen der Strassenbauverwaltung; Verbreiterung der Bruchstrasse; Neuorganisation des inneren Strassennetzes, insbesondere Schaffung von Fußgängerzonen und Parkplätzen; Erstellung und Fortführung von Strassen, Wegen, Plätzen und Grünflächen in den Neubaugebieten; Bau der BAB A 73 (Köln-Olpe-Fulda) mindestens im Abschnitt Olpe-Hilchenbach; Einrichtung eines Schienentaktverkehrs Betzdorf-Siegen-Kreuztal-Hilchenbach."
aus: STOP Hilchenbach (15) S. 23

Maßnahmen werden als Ziele dargestellt:
"4. Öffentliche und private Verwaltungseinrichtungen

a) Zielvorstellungen
Bau eines Rathauses zur Konzentrierung der an 5 verschiedenen Stellen in mehreren Stadtteilen untergebrachten Stadtverwaltung; Bau des zur Stadtverwaltung bzw. zu den Stadtwerken gehörenden Bauhofes; Bau mindestens eines Bürohauses und eines Ärztehauses (vgl. B III 11); Bau eines neuen Feuerwehrgerätehauses."
aus STOP Hilchenbach (15) S. 24

1.2.6

Werden auch qualitative Bedarfskriterien genannt?

(Richtlinien 2.4; wissenschaftliche Diskussion)

Generell nicht vorhanden	02/06/08/10/11/12/13/15/17/18/19/20/21/22/
Bei einigen Maßnahmen im Ansatz vorhanden	01/04/07/09/
Bei einigen Maßnahmen detailliert vorhanden	——
Überwiegend detailliert vorhanden	03/05/14/16/

1.2.7
Wurde die Standortprogrammplanung in Koordination mit Nachbargemeinden durchgeführt, oder wurde eine "Konkurrenzplanung" gemacht?

(Richtlinien 4.2, wissenschaftliche Diskussion) (Mehrfachnennungen)

Nicht erwähnt	02/03/07/09/10/12/21/22/
Koordination wird verbal gefordert	—
Koordination wird praktiziert (z.B. übergemeindlicher Planungsverband)	04/05/06/14/15/16/19/20/
Konkurrenz um Zentralität, Kaufkraft und Einwohner wird propagiert bzw. praktiziert	01/08/11/13/15/16/17/18/

Anmerkung:
Bei den koordinierten Planungen handelt es sich häufig um gemeinsame Standortprogrammplanungen vor einer geplanten kommunalen Neugliederung. Diese Koordination umfaßt dann meist nur diejenigen Gemeinden, die später ohnehin zusammengefaßt werden sollen, oder die zur Abwendung von Eingemeindungen in das benachbarte Oberzentrum an einem Planungsverband von Mittelzentren teilnehmen.

Fazit zu 1.2:
In einer relativ hohen Zahl von untersuchten Gemeinden scheint die Standortprogrammplanung mindestens eines der auslösenden Momente für eine kommunale Entwicklungsplanung gewesen zu sein. Der Zusammenhang zwischen einer auf die Gesamtgemeinde gerichtete Stadtentwicklungsplanung und dem Standortprogramm wird in fast allen Fällen mindestens diskutiert. Fast allgemein kann festgestellt werden, daß die Qualität des methodischen Vorgehens bei den Gemeinden in der Regel höher ist, die ihr Standortprogramm aus einem Stadtentwicklungsplan entwickelt, oder Stadtentwicklungsplanung und Standortprogrammplanung parallel bearbeiten.

In der Frage der Fundierung und Ableitung des Standortprogramms aus umfassenden Entwicklungsvorstellungen wird das Dilemma zwischen dem "planungslogischen" Anspruch einer deduktiven Entwicklung von Maßnahmeprogrammen und den Handlungserfordernissen, die die primär nach ökonomischer Rationalität verlaufende reale Entwicklung an die Kommunen stellt, und die sie zu einem eher eher induktiven Vorgehen zwingt, sehr deutlich. Deduktiv gewonnene und fundierte Maßnahmekonzepte entsprechen häufig entweder nicht dem realen Investitionsverhalten der Wirtschaftssubjekte, oder sie erfordern einen derart langen Planungsvorlauf, daß die Zeit bis zu ihrer Fertigstellung mit induktiven ad hoc-Maßnahmen überbrückt werden muß, und sich die Ausgangsbedingungen für die deduktiv entwickelten Maßnahme-Programme bis zu deren Fertigstellung längst geändert haben.
In vermittelter Form tritt dieses Dilemma im Widerspruch zwischen den Erwartungen des Landes und denen der Kommunen an die Standortprogramme wieder auf: während das vornehmlich investi-

tionspolitische Ziele verfolgende Land auf eine rasche und möglichst nicht durch entwicklungsplanerische Vorläufe "belastete= Vorlage von Standortprogrammen drängt, versuchen die Kommunen, die Legitimation für räumlich-sachliche Prioritäten-Entscheidungen aus einer deduktiven Entwicklung der Programme zu beziehen. Dieser mit realen Erfordernissen häufig konfligierende hohe Anspruch an die Standortprogrammplanung erklärt wahrscheinlich auch die bisher geringe Zahl fertiger Programme.
Praktikabel erscheint eher ein iteratives Präzisierungsverfahren, in dem aus Grobkonzepten über die gesamträumliche Entwicklung erste Maßnahme-Programme abgeleitet werden, die dann im Fortgang der Präzisierung der Entwicklungsplanung ebenfalls verfeinert und gegebenfalls modifiziert werden. Dies würde allerdings eine höhere Flexibilität sowohl der kommunalen Planungen als auch des Verhaltens der Bewilligungsbehörden voraussetzen.

Die sehr hohe Zahl von Gemeinden, die auf eine Diskussion und Bewertung von Standortalternativen ganz verzichten, kann nur vor dem Hintergrund der zum Teil recht präzisen Vorgaben der Regierungspräsidenten für die Standortauswahl richtig interpretiert werden. Eine besonders deutliche Abhängigkeit ist hier im Regierungsbezirk Arnsberg festzustellen, wo vom Regierungspräsidenten grundsätzlich nur die Ortszentren der größten Ortslagen einer Gemeinde als einziger Standort akzeptiert wurde.

Auffällig ist, daß im Unterschied zu einigen Großstädten (Wuppertal, Essen) keine der Mittelstädte die Lage eines Standorts mit dem Ausgleich von Entwicklungs- und Versorgungsdefiziten begründete. Die Gemeinden handeln - was auch bei anderen Fragen deutlich wird - häufig unter einem selbst auferlegten Zwang, die Landesinteressen (gesamtwirtschaftliche Effekte, Förderungswürdigkeit) bei der Standortauswahl deutlich zu betonen und nachzuweisen. Sie verzichten damit häufig auf Interpretationsmöglichkeiten des Instrumentariums, die aus der Perspektive der Kommunalentwicklung sinnvoll wären, und den aufgestellten Zielen in einigen Fällen sogar eher als der schließlich unter dem Zwang förderungsgünstigen Wohlverhalten ausgewählte Standort entsprechen.
Die Frage nach den Kriterien der Standortauswahl muß allerdings insofern noch relativiert werden, als in der Tat einige Gemeinden (z.B. Werl) kaum eine sinnvolle wahlmöglichkeit zwischen mehreren Standorten haben, da sie aus einem Siedlungsschwerpunkt und einigen Streusiedlungen bestehen.
Soweit die Bedarfsermittlung überhaupt methodisch ausgewiesen ist, beruht sie überwiegend auf statistischen Grobanalysen mit stark statistischem Charakter und auf der zwangsläufig veralteten Datengrundlage der Großzählungen. Ganz selten kömmen Befragungen als Methode der Bedarfsermittlung vor, die dann allerdings nie speziell für die Aufstellung des Standortprogramms durchgeführt werden, sondern im Zusammenhang mit meist sektoralen Entwicklungsplanungen standen. Umfassende sozial-empirische Untersuchungen oder das Konzept der "Befragung als erste Stufe der Beteiligung" kommen nicht vor.

Mißt man den methodischen Standard inbezug auf die Forderung nach einer nachvollziehbaren Zielplanung nicht an den Idealvorstellungen der Theorie, (die heute kaum in der Bundesrepublik erfüllt werden) sondern am durchschnittlichen Stand der Planung

gerade in den kleinen und mittleren Gemeinden, dann fällt bei den untersuchten Programmen ein teilweise hoher Qualitätsstandard auf. Dabei sind es gerade oft sehr kleine Gemeinden, die sich nicht nur an die verkürzte Richtlinieninterpretation des Beispiels Turmkirchen halten, sondern die auch versucht haben, die fachliche Diskussion aufzugreifen und in der Praxis neue Methoden der Entscheidungsvorbereitung zu testen und weiterzuentwickeln. Der noch weitverbreitete "Horoskopstil" der Bedarfsermittlung und die teilweise noch geringe Operationalität der angegebenen Ziele verweisen jedoch darauf, daß hier ein Aufgabenfeld der Planungsberatung liegt.
Es darf aber nicht vergessen werden, daß nur veränderte kommunalpolitische Entscheidungsprozesse und nicht abstrakter theoretischer Methodenehrgeiz Kriterium für eine sinnvolle Weiterentwicklung von Methoden der Zielplanung und Maßnahmenableitung sein können.

Die methodische Innovationsfunktion der Standortprogrammplanung wird auch an der Begründungsqualität der vorgeschlagenen Maßnahmen deutlich. Die Gemeinden, die ihre Standortprogrammplanung als Teil oder als Resultat einer umfassenden Stadtentwicklungsplanung begreifen, erreichen im allgemeinen den höchsten Standard der Begründung der vorgeschlagenen Maßnahmen. Vergleiche mit den Begründungen von Bebauungsplänen, die häufig genug nur leerformelhaft oder rechtstechnischer Natur sind, könnten die höhere Qualität eines großen Teils der Standortprogramm-Begründungen belegen. Die gerade in dieser Hinsicht anspruchsvollen Richtlinien scheinen hier einen vernünftigen Effekt gehabt zu haben.
Umso bedauerlicher ist die Reduzierung des methodischen Anspruchsniveaus durch die jüngsten Äußerungen des Innenministeriums, das auf rasche Vorlage der Standortprogramme drängt, und den Gemeinden eine pragmatische Sammlung und Ressortabstimmung ohnehin (mit welcher Fundierung auch immer) geplanter Maßnahmen empfiehlt. Es kann bezweifelt werden, ob die allzu pragmatische Verkürzung von Planungsprozessen den komplexen Problemen der Kommunalentwicklung langfristig gerecht werden kann, und ob es langfristig im Interesse des Landes liegen kann, die Problembewältigungsfähigkeit der Kommunen auf eine bloß kurzfristige und konzeptionslose Reaktionsfähigkeit zu reduzieren. Dies gilt trotz und gerade angesichts der notwendigen Relaitivierung rein deduktiver Planungsmodelle.

Ein vordringliches Problem der Standortprogrammplanung wird in Koordinationsfragen deutlich:
Über die Hälfte der Programme läßt keine Hinweise auf eine inhaltliche und räumliche Koordination der Maßnahmen erkennen. Ohnehin geplante Maßnahmen oder vorhandene Einrichtungen wurden in diesen Fällen aufgelistet und nur formal im Finanzierungs- und Maßnahmeplan miteinander verknüpft. Dieser Mangel der Programme ist allerdings verständlich, wenn man die Befürchtungen bedenkt, daß geplante Maßnahmen, die bereits "politisch einklagbar" geworden sind, oder die auf vertraglichen Absprachen der Träger öffentlicher Belange o.ä. beruhen, aus einer dringend benötigten Förderung herausfallen könnten, wenn sie nicht in den Standort einbezogen würden. Dieses Dilemma spielt auch bei Abgrenzungen der Standorte eine oft bestimmende Rolle, und stellt damit das Ziel der horizontalen Koordination und die davon erhofften Effekte infrage (vgl. C.2.1).

Die generelle Forderung nach der Überprüfung und Zielanpassung vorhandener Planungen im Zuge der Aufstellung eines Standortprogramms ist allerdings angesichts des teilweise bloß förderungsstrategischen Verhältnisses der Gemeinden zu den Standortprogrammen idealistisch und verkennt die kommunalpolitischen Zwänge, denen die "Rationalität" der planenden Verwaltung strukturell unterliegt.
Die bereits erwähnte Tendenz zum Verschweigen von politischen Konflikten um die Standortprogramme findet Bestätigung in der geringen Zahl von nur 2 Gemeinden, die auch Zielkonflikte in der Planung diskutieren.

D.1.3 Probleme der Realisierung der standortbezogenen Planungen

Wenn die Standortprogrammplanung ein wirksames Instrument zur teilräumlichen Entwicklungsplanung sein soll, stellt sich für die Gemeinden neben der Koordination von sektoralen Planungen in einem detaillierten Ziel-, Maßnahme- und Finanzierungssystem das Problem ihrer Realisierbarkeit und Umsetzbarkeit.
Wesentlichste Restriktion jeglicher langfristigen Entwicklungsplanung ist angesichts der nach ökonomischer Rationalität gefällten Investitionsentscheidungen privater Investoren die Schwierigkeit, eben diese privaten Investitionen an konkrete staatliche bzw. kommunale Planungsvorstellungen zu binden.
Genau dieses Problem trifft auf die Standortprogrammplanung zu; verschärfend für die spezielle "Entwicklungsplanung" der Standortprogramme kommt jedoch hinzu, daß die Standortprogrammplanung bzw. die Standortprogramme keinerlei rechtsverbindlichen Charakter aufweisen; d.h. weder der Rat einer Gemeinde - auch wenn durch ihn ein Standortprogramm aufgestellt und beschlossen worden ist - braucht sich an die konkreten Maßnahmen, die in dem Programm enthalten sind, zu halten, noch können private Investoren auf Handlungen, die den Zielen des Standortprogramms entsprechen, allein durch das Standortprogramm verpflichtet werden. Auch das Land kann weder Konsequenzen und Entscheidungen gesetzlich verbindlich aus den Standortprogrammen ableiten noch kann das Land Investitionen ausschließlich so tätigen, daß nur noch Maßnahmen, die in einem Standortbereich einer Gemeinde liegen, gefördert werden (vgl. dazu Lit. 16, S. 161/168).
Somit hat ein Standortprogramm nicht den Charakter eines gesetzlich fixierten Instrumentariums, mit dem die hauptsächlich entwicklungsbestimmenden Investitionen der privaten Wirtschaft gesteuert werden können. Die folgenden Fragestellungen sollen zeigen, wie die Gemeinden dieses Problem diskutieren, und ob sie konkrete Maßnahmen zur Milderung des oben genannten Dilemmas ergreifen. Gibt es z.B. Ansätze dazu, die in den Standortprogrammen ausgewiesenen Maßnahmen durch begleitende Planungen oder etwa privat-wirtschaftliche Verträge rechtlich verbindlich zu zu sichern?

Auf der Grundlage der Programmtexte allein und angesichts der noch kaum vorhandenen Erfahrungen mit der Realisierung von Standortprogrammen sind hier allerdings nur vorläufige Aussagen möglich. Sie beziehen sich vor allem darauf, wie und ob das Realisierungsproblem in den Programmen überhaupt angesprochen wird, und ob sich die stark realisierungsbezogene Standortprogrammplanung in dieser Hinsicht signifikant von den herkömmlichen Formen der "Möglichkeitsplanung" unterscheidet.

1.3.1
Werden praktikable Vorstellungen und Maßnahmen zur Lenkung privater Investitionen in den Standort genannt?

(Richtlinien 2.4, 3.4, Vorbemerkung A; Fachliche Diskussion)

Wird nicht erwähnt/keine Vorstellungen	01/02/05/06/07/08/09/10/11/12/13/17/18/19/20/21/22/
Nicht am Instrumentarium nachgewiesene Vorstellungen allgemeiner Art	03/15/
Angebotsplanung über Bebauungsplan	14/
Lenkung privater Investitionen über das Städtebauförderungsgesetz	04/
Über die Bebauungsplan-Ebene hinausgehende, konkret nachgewiesene Maßnahmen	16/

Die häufigen negativen Nennungen zeigen sehr deutlich, daß ein wesentliches Ziel der Standortprogrammplanung, nämlich eine Koordination zwischen investierenden privaten Kapitalen und den fördernden staatlichen Stellen zu installieren, kaum angesprochen wird. Obwohl dieses grundsätzliche Problem durch Standortprogrammplanung allein nicht gelöst werden kann, sollte es in ihrem Zusammenhang doch zumindest mit reflektiert werden. Auf dieser Planungsstufe scheint es wesentlich zu sein, praktikable Instrumente zu entwickeln, mit denen auch private Investitionen in einem gewissen Umfang an die ausgewiesenen Standorte gebunden werden können. In den untersuchten Standortprogrammen werden sehr häufig hohe private Investitionen als standortrelevante Investitionen aufgeführt, ohne daß Vorstellungen darüber bestehen, ob und wie diese realistischerweise in den Standort zu lenken sind.
Die erweiterten Eingriffsmöglichkeiten in die Realisierungsphase, die das neue Bundesbaugesetz den Kommunen gibt, können der Realisierung von Standorprogrammen möglicherweise größere Chancen geben.

Gerade in den oft großflächigen und z.T. aus Streusiedlungen bestehenden Mittelstädten und kleinen Gemeinden ist das große Baurechtspotential, das auf der Grundlage des § 34 in Ortsteilen außerhalb des Standorts besteht (wo zudem deutlich niedrigere Grundstückspreise anzutreffen sind), ein gravierendes Hemmnis für die wirkungsvolle Konzentrierung insbesondere des Wohnungsbaus im Standortbereich, der oft noch hohe Aufnahmekapazitäten und Freiflächenreserven hat.
Hinzu kommen bei den untersuchten Gemeinden in vielen Fällen große, auf den Wachstumserwartungen vergangener Jahre basierende periphere Wohnbau- und Gewerbe-Erweiterungsflächen, die in rechtskräftigen B-Plänen ausgewiesen sind. Die daraus folgenden Schwierigkeiten, private Investitionen in die Standorte zu lenken, führen oft zu einer Ausdehnung der Standortbereiche weit über den 1000 m - Radius hinaus, um die einmal ausgewiesenen Baugebiete in den Standort zu "integrieren" (vgl. dazu D.2.1). Dieses Dilemma ist allerdings unter den Bedingungen des gültigen Planungsschadensrechts von den Kommunen kaum zu lösen.

1.3.2
Stimmen die Gemeinden ihre Planungen mit den Bedarfsträgern ab, deren Maßnahmen im Standort eingeplant sind?

(Richtlinien 4.4)

Keine Aussage	06/11/17/18/19/20/21/22/
Kurze Erwähnung	02/03/04/05/08/09/10/12/13/14/15/
Ausführlich dokumentiert, mit Ergebnisbericht	01/07/16/

Im Unterschied zur Bebauungsplanung, bei deren Planung und Realisierung die Träger öffentlicher Belange an einmal erfolgte verbindliche Zusagen und Vereinbarungen gebunden sind, ist dies bei der Standortprogrammplanung nicht rechtlich festgelegt. Daher wäre gerade bei der Standortprogrammplanung ein höherer Verbindlichkeitsgrad und eine bessere Abstimmung zwischen Kommune und öffentlichen Bedarfsträgern für die realisierung vorrangig und wünschenswert.
Umsomehr ist es daher verwunderlich, daß lediglich drei der zweiundzwanzig untersuchten Standortprogramme eine ausführliche Dokumentation über konkrete Absprachen aufweisen. Je höher der Grad der Unverbindlichkeit der Abstimmungen mit den Trägern öffentlicher Belange bzw. den Bedarfsträgern für Maßnahmen im Standortbereich ist, desto mehr ist die Realisierung des Standortprogramms nach den aufgestellten Zielen und im geplanten Umfange gefährdet.

1.3.3
Wird die Standortprogrammplanung mit der verbindlichen Bauleitplanung verknüpft? Wird das Standortprogramm durch Veränderungssperren oder durch Richtlinien für die Handhabung des § 34 BBauG, o.ä. gesichert?

(Richtlinien 2.4, 3.2, Vorbemerkung C) (Mehrfachnennungen)

Keine Aussage über die Beziehung zwischen Standortprogrammen und Bebauungsplänen.	01/03/06/08/10/11/18/20/22/
Anpassung des Standortprogramms an vorhandene oder im Verfahren befindliche Bebauungspläne	02/19/21/
Anpassung von Bebauungsplänen an das Standortprogramm bzw. Darstellung der Absicht dazu	04/05/07/09/12/13/14/15/16/17
Ableitung von Richtlinien für Genehmigungen nach § 34 BBauG aus dem Standortprogramm	07/
Sicherung des Standortprogramms durch Bodenordnung, Veränderungssperre, spezielle Bebauungspläne u.ä.	12/14/15/16/

Nach den Richtlinien sollen Standortprogramme einerseits Grundlage für die spätere Aufstellung, Änderung oder Ergänzung der Bauleitpläne sein, andererseits sollen die konkreten, im Standortprogramm genannten Maßnahmen durch die verbindliche Bauleitplanung gesichert werden. Diese im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Standortprogramme für eine teilräumliche Entwicklungsplanung erforderliche Konkretisierung wird jedoch in ca. der Hälfte der Programme nicht genannt; drei Programme verkehren die Standortprogrammplanung von einer mittelfristigen Entwicklungsplanung fast in ihr Gegenteil, in eine reine Anpassungsplanung, wenn sie beinhalten, daß das Standortprogramm an bereits vorhandene Bebauungspläne angepaßt wird.
Die wenig ausführliche Diskussion und Behandlung dieses Problems in den vorliegenden Standortprogrammen hängt möglicherweise mit den Schwierigkeiten der verwaltungsinternen Koordination von Entwicklungsplanung und Bauleitplanung, speziell der verbindlichen Bauleitplanung, zusammen.

1.3.4

Wird die Fortschreibbarkeit und Anpaßbarkeit in den Standortprogrammen diskutiert?

(Wissenschaftliche Diskussion; Richtlinien 3.5)

Problem wird nicht erwähnt	01/02/03/06/07/09/10/11/15/17/18/19/20/21/22/
Fortschreibbarkeit und Anpaßbarkeit wird behauptet	05/08/12/13/14/16/
Angabe von Methoden und Regeln der Fortschreibung des Standortprogramms (mindestens im Ansatz vorhanden)	04/

Die Häufigkeitsverteilung sagt aus, daß die Standortprogramme von den Kommunen als starre Zeit- und Maßnahmenprogramme interpretiert werden und somit vor allem der für die staatliche Planung wichtige Effekt der Konjunktursteuerung unterlaufen wird. Ohne die Flexibilität und Anpaßbarkeit der Maßnahmen und Finanzpläne an die durch die ökonomische Entwicklung hervorgerufenen geänderten räumlichen und strukturellen Erfordernisse im kommunalen Bereich kann die Standortprogrammplanung ihre Aufgabe nicht erfüllen. Dies trifft nicht nur inbezug auf die wirtschaftspolitischen Ziele des Staates zu, sondern auch inbezug auf die notwendige Anpassung der Planung an geänderte Bedürfnisse und Ressourcen innerhalb der Gemeinde. Die mangelnde Reagibilität auf veränderte Bedingungen ist jedoch kein spezielles Problem der Standortprogramme, sondern der kommunalen Entwicklungsplanung überhaupt.

1.3.5
Werden Prioritäten der Maßnahmen innerhalb der einzelnen Programmjahre angegeben?

(Richtlinien 3.3, 3.4; wissenschaftliche Diskussion)

Ja	07/15/
Nein	01/02/03/04/05/06/08/09/10/11/12/13/14/16/17/18/19/20/21/22/

Die fast durchweg fehlende Festsetzung von Prioritäten läßt vermuten, daß die Kommunen einerseits befürchten, durch Zugeständnisse inbezug auf die Dringlichkeit ihrer Maßnahmen ihre Förderungsbedürftigkeit einzubüssen und daß sie durch eine zusätzliche Präzisierung der Prioritäten über das in Standortprogrammen normale Maß hinaus andererseits nicht zusätzlichen Konfliktstoff schaffen wollen. Für die Realisierung der Standortprogramme wäre eine feinere Prioritätenabstufung der vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch sehr von Nutzen, zumal dann, wenn angesichts knapperer Haushaltsmittel nur ein Teil der in einem Programmjahr vorgeschlagenen Maßnahmen auch wirklich gefördert werden können.

1.3.6
Gibt es Hinweise auf flankierende Maßnahmen zur Verhinderung negativer externer Effekte durch die Standortprogrammplanung (Bodenspekulation, Verdrängung ...)?

Wird nicht erwähnt	01/02/03/04/05/06/07/08/09/10/11/12/13/14/16/17/18/19/20/21/22/
Problem wird erwähnt, aber keine Aussagen zu konkreten Maßnahmen	15/
Quantifizierter und am Instrumentarium nachgewiesener Plan zur Verhinderung negativer externer Effekte	

Bodenspekulation, Flächensanierung oder teure Objektsanierung, Verdrängung von alteingesessenen Bewohnern aus ihren angestammten Wohnumgebungen usw., sind typische Folgen des innerstädtischen Umnutzungsprozesses, die durch Standortprogrammplanung eingeleitet oder beschleunigt werden können. Die negativen Effekte der Verdichtung werden jedoch nur in einem Standortprogramm (Hilchenbach) erwähnt, alle anderen vorliegenden Programme klammern dieses Problem aus.

Eine Begründung für diesen Mangel könnte darin liegen, daß sich die Gemeinden auf keinen Fall auf die Verpflichtung der Übernahme von Entschädigungszahlungen oder Sozialplan-ähnlichen Leistungen für die verdrängten Standorprogrammbetroffenen planerisch und finanziell festlegen wollen, da diese Summen einen erheblichen Anteil des kommunalen Investitionsbudgets binden könnten.

Die einzige Erwähnung negativer externer Effekte der Standortprogrammplanung:
"4. Durchführung der Standortplanung

Nachteile, Behinderungen und wirtschaftliche Schäden im Sinne von Ziffer 2.4 der Vorläufigen Richtlinien werden bei der Durchführung des Standortprogramms - falls überhaupt - nur in sehr beschränktem Umfang eintreten, da genügend Freiflächen innerhalb des Standortes zur Verfügung stehen bzw. diese Nachteile, Behinderungen und Schäden - von der notwendigen Aussiedlung zweier landwirtschaftlicher Betriebe abgesehen - bereits durch die geltende Satzung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes der Stadt Hilchenbach "Stadtmitte" vom 25. Juli 1972 gedeckt werden."
aus: STOP Hilchenbach (15) S. 21

1.3.7
Werden Nebenwirkungen und Konsequenzen der Standortprogrammplanung und Auswirkungen auf benachbarte Gemeinden dargestellt und/oder diskutiert?

(Wiss Diskussion, Richtlinien 2.4, 2.6, 4.3) (Mehrfachnennungen)

Nein	01/02/03/05/06/07/08/11/12/13/17/18/19/20/21/
Nebenwirkungen innerhalb der Gemeinde werden diskutiert	04/16/
Auswirkungen auf Nachbargemeinden werden diskutiert	15/22/
Abhängigkeit von Entwicklungsplanungen anderer Gemeinden und des Kreises wird angesprochen	04/10/15/16/

Die zum größten Teil fehlenden Informationen über Auswirkungen und Nebenwirkungen der eigenen Planung auf Nachbargemeinden lassen vermuten, daß die Gemeinden , die Standortprogramme aufstellen, befürchten, bei der Problematisierung von entstehenden Versorgungsdisparitäten gegenüber anderen Gemeinden die eigene Förderungspriorität zu gefährden. Dieser latente Zwang zur Konkurrenz gegenüber anderen Gemeinden und damit der Beschränkung der planerischen Sichtweise lediglich auf die innerkommunalen eigenen Probleme widersprechen jedoch den entwicklungsplanerischen Intentionen der Standortprogrammplanung.

Fazit zu 1.3:
Insgesamt läßt sich zum Punkt "Probleme der Realisierung der standortbezogenen Planungen" feststellen, daß den Gemeinden die Sicherung der Standortprogramme durch verbindliche und rechtswirksame Planungen, wie z.B. der Bauleitplanung, noch vielfältige Schwierigkeiten bereitet.
Dies ist bei den mangelnden Erfahrungen mit Standortprogrammen und angesichts der Tatsache, daß dieses planerische Instrumentarium quasi noch in den "Kinderschuhen" steckt, nicht allzu verwunderlich.

Erst die konkreten Erfahrungen, die mit den Standortprogrammen im ersten Programmzeitraum 1975 - 1979 gemacht werden können, bieten die Möglichkeit zu weiteren Überlegungen und Realisierungsmaßnahmen zur Absicherung der Durchführung der Standortprogrammplanung als teilräumliche Entwicklungsplanung über ihre Konzeptionsphase hinaus.
Diese Frage muß sicherlich auch im Hinblick auf die erweiterten Möglichkeiten durch die Novelle des Bundesbaugesetzes diskutiert und überdacht werden.

Zur kommunalpolitischen Bewältigung des Widerspruchs zwischen öffentlicher Planung und privaten Investitionen bietet allerdings die Standortprogrammplanung in der bisher praktizierten Form keine weitergehenden Möglichkeiten.
Die durchweg geringe Berücksichtigung der inner- und übergemeindlichen "externen Effekte" der Standort-Entwicklung und der sozialen Folgen für die betroffene Bevölkerung korrelliert mit dem noch weitgehend entwicklungsbedürftigen Stand der Zielplanung (vgl. 1.2.4). Ein vielfach von "Sachzwang-Vorstellungen" bestimmtes technisches Planungsverständnis verstellt nicht selten den Blick für die gesellschaftspolitische Dimension der kommunalen Entwicklungsplanung und für die Notwendigkeit einer politischen Diskussion von Zielkonflikten und Maßnahmen-Konsequenzen.

D.2.1 Lage und Abgrenzung der Standorte

Vorbemerkung
Anhand der folgenden Kriterien soll ermittelt werden, wie weit es den Gemeinden gelingt, kommunalpolitische Entscheidungsprozesse soweit voranzutreiben, daß die Festlegung auf einen Standort möglich wird, oder ob sich die Gemeinden Ausweichmöglichkeiten für eigentlich außerhalb der Standorte liegende Maßnahmen sichern, die aufgrund interkommunaler Machtverhältnisse nicht aus der Förderung auszuklammern sind.

2.1.1
Wie verteilen sich Zahl und Art der Standorte?

(Richtlinien 1.2)

Ein Standort	01/02/03/05/08/09/10/11/13/14/16/17/18/19/21/20/22/
Ein Standort und Nebenstandorte	04/06/07/12/15/
Mehrere Standorte pro Gemeinde	-

Sehr häufig ist in den Standorprogrammen nur ein Standort festgelegt. Die schon bei der Auswertung vermutete Einflußnahme des Regierungspräsidenten des Bezirks Arnsberg auf die Standortprogrammplanung wird offensichtlich, wenn man den Vortrag von Abteilungsdirektor Stich, Arnsberg, im Detail mit den Standortentscheidungen vergleicht (Lit. 16, S. 134ff).

Nach seinen Vorstellungen sollen die Kommunen ihre innerkommunalen Entscheidungsprozesse selbst austragen und sich auf einen Standort beschränken; andernfalls wird mit Förderungsentzug gedroht. Es wird explizit die Entwicklung der bestehenden Zentren gefordert. Dezentralisierung soll vermieden werden. Abgesehen davon, daß für viele der kleineren Städte eigentlich keine alternativen Standorte aufgrund ihrer Größe und Lage gegeben sind, ist die überwiegende Ausweisung nur eines Standortes wohl wesentlich auf den Einfluß des Regierungspräsidenten zurückzuführen.

Auch das Land hat immer wieder gefordert, Standorte nur in Siedlungsschwerpunkten auszuweisen. Dies wird von der überwiegenden Mehrzahl der untersuchten Gemeinden so interpretiert, daß nur der Zentralbereich der größten Ortslage der Gemeinde als Standort infrage kommt, der zumeist ohnehin schon Konzentrationspunkt für die meisten zentralen Funktionen ist.
Da die Siedlungsschwerpunkte nicht vom Land oder den Bezirksplanungsstellen festgesetzt werden, bietet sich hier aber im Rahmen landesplanerischer Ziele ein größerer Interpretationsspielraum für die Kommunen, als er in der Vergangenheit wahrgenommen wurde. Als Ergebnis dieser engen Interpretation schlagen zentralisierte Siedlungsstrukturmodelle innerhalb der aufgrund der Neugliederung häufig multizentrisch strukturierten Gemeinden voll durch und erzeugen bei ihrer Durchsetzung nicht nur Verdrängungsprozesse und Bodenpreissteigerungen, sondern auch erhöhte Kosten für soziale und Verkehrs-Infrastruktur zur monozentrischen Umformung der Siedlungsstruktur. Möglicherweise wäre eine eher dezentrale (aber auf den ÖPNV bezogene) Verteilung mehrerer kleinerer Standortbereiche der Siedlungsstruktur vieler Mittelstädte eher angemessen und würde zu einer besseren Versorgung der Bevölkerung, zu geringeren externen Verdichtungs- und Konzentrationsfolgen und zur besseren Ausnutzung vorhandener Entwicklungsressourcen führen. Dies scheint uns dort umso

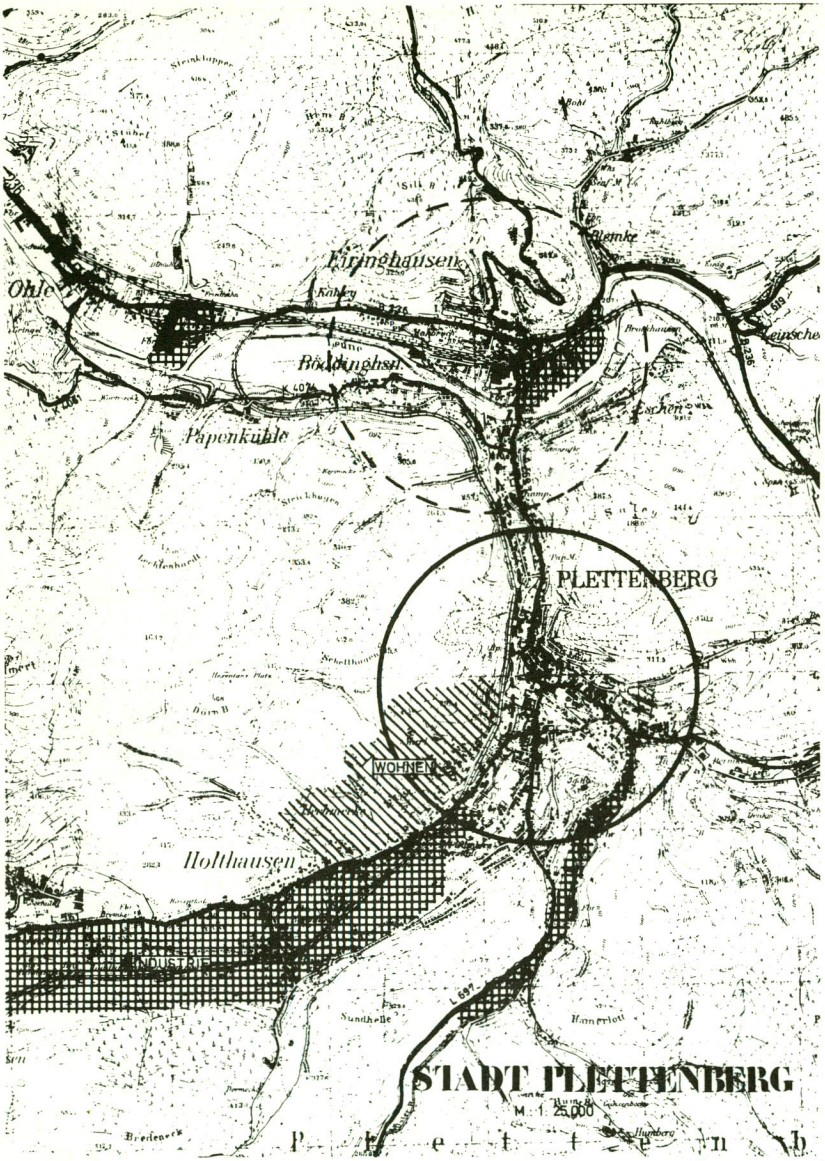


Abb. 6
Hauptstandort und Nebenstandort in einem 2-poligen Siedlungsgebilde. Die Topographie (enge Tallage) läßt hier wie auch in anderen untersuchten Beispielen eine schematische Anwendung der Kreisform des Standortes mit 1000 m-Radius nicht sinnvoll erscheinen. Hier sind 40 % der Fläche des Hauptstandortes unbebaubare Hanglagen!
aus: Standortprogramm Plettenberg

eher zuzutreffen, wo die ÖPNV-Bedienung nicht durch großkalibrige schienengebundene Verkehrsmittel mit großen Haltepunkt-Abständen, sondern mit flexiblen Bus-Linien erfolgt.

2.1.2

Wie begründet sich die Einordnung des Standorts in die Gesamtstadt?

(Richtlinien 1.4, 2.2, 2.5) (Mehrfachnennungen)

Die Standortmitte orientiert sich am Bundesbahnhof	01/02/06/20
Die Standortmitte orientiert sich an einem zentralen Omnibusbahnhof	02/17/
Die Standortmitte orientiert sich am historischen Ortsmittelpunkt	03/06/07/09/10/11/12/15/16/18/22/
Die Standortmitte orientiert sich am "Ortsschwerpunkt"	05/08/13/14/
Sonstige Orientierungspunkte	04/07/19/21
Form, Größe und Lage des Standorts orientieren sich an vorhandenen Planungen und Einrichtungen (Einfang-Planung)	01/05/11/18/
Die Größe des Standortradius' beträgt: 1. 500 - 1.000 m 2. 1.000 m	14/17/ 02/04/05/06/08/09/10/12/13/15/16/19/20/21/
Der Standort hat keine Kreisfläche	01/03/07/11/18/
Keine Aussage möglich	22/

Das Zentrum des Standortes orientiert sich nur in sechs Fällen an Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs. Dieses Ziel der Landesplanung für die Standortprogrammplanung ist also für die Mittelstädte von untergeordneter Bedeutung. In den meisten Fällen ist das historische Zentrum oder der Ortsschwerpunkt des Standorts, d.h. die vorhandenen zentralen Einrichtungen sind entscheidend für die Lage des Standorts. Vier Gemeinden betreiben eine regelrechte "Einfang-Planung". Der Standortbereich wird so lange verschoben, bis die größtmöglichste Zahl öffentlicher Einrichtungen durch den Standortbereich umschrieben ist, oder der Standort wird nicht kreisförmig festgelegt, sondern mit "Auswüchsen" versehen, um einzelne zu fördernde Maßnahmen in in den Standortbereich miteinzubeziehen.
Bei der Größe des Standortbereichs richten sich die meisten nach dem in den Richtlinien geforderten 1000 m - Radius.

Ein Vergleich der untersuchten Standortprogramme zeigt, daß der 1000 m - Radius als landeseinheitlicher Vergleichsmaßstab zwar sinnvoll ist und auch in den Übersichtsplänen angegeben werden sollte, daß er aber bei sehr enger Auslegung allein nicht zu einer sinnvollen Standortabgrenzung ausreicht. Topographische Besonderheiten (enge Tallagen) und historische eher bandartige Siedlungsstrukturen führen in vielen der untersuchten Gemeinden dazu, daß der 1000 m - Radius als Standortbereich große

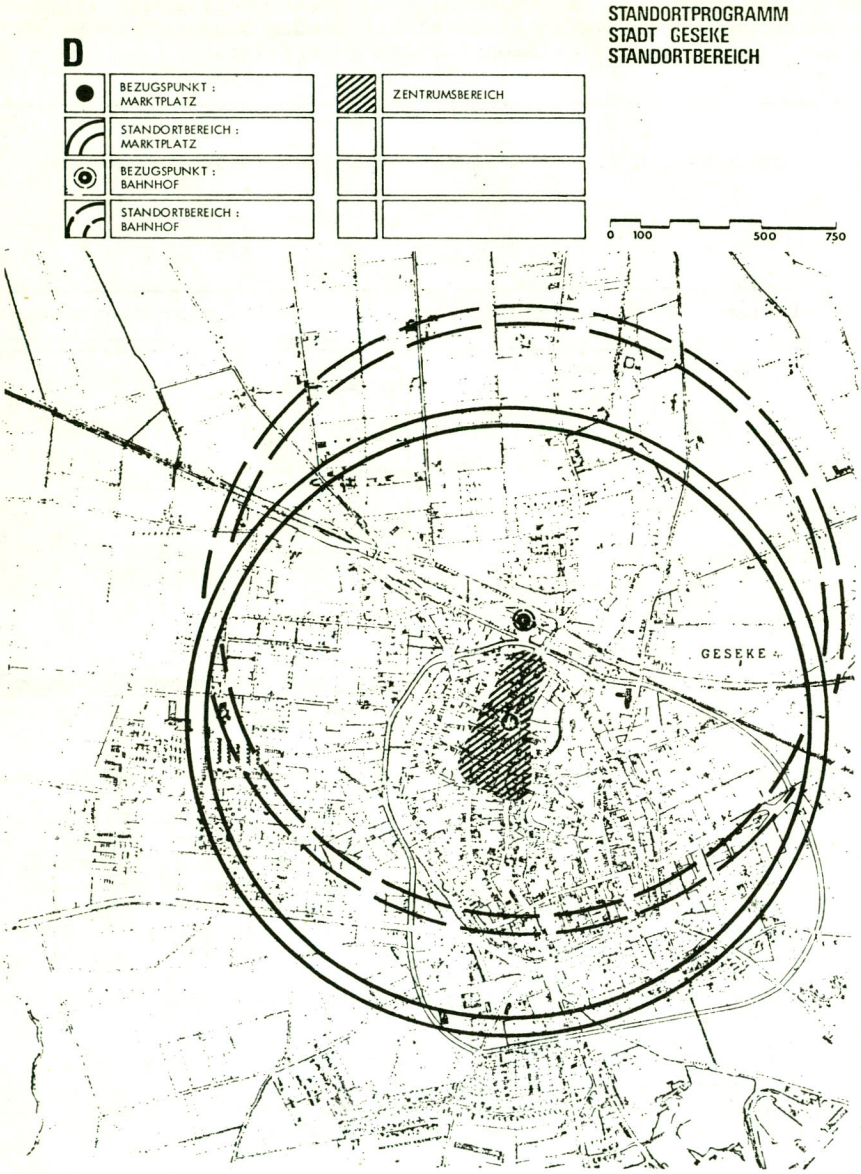


Abb. 7
Diskussion alternativer Standort-Mittelpunkte: die Forderung der Richtlinien, die Standortmitte am DB- oder Omnibus-Bahnhof zu orientieren wird im Hinblick auf die Randlage des Bahnhofs und die große Bedeutung des tertiären Zentralbereichs relativiert.
aus: Standortprogramm Geseke

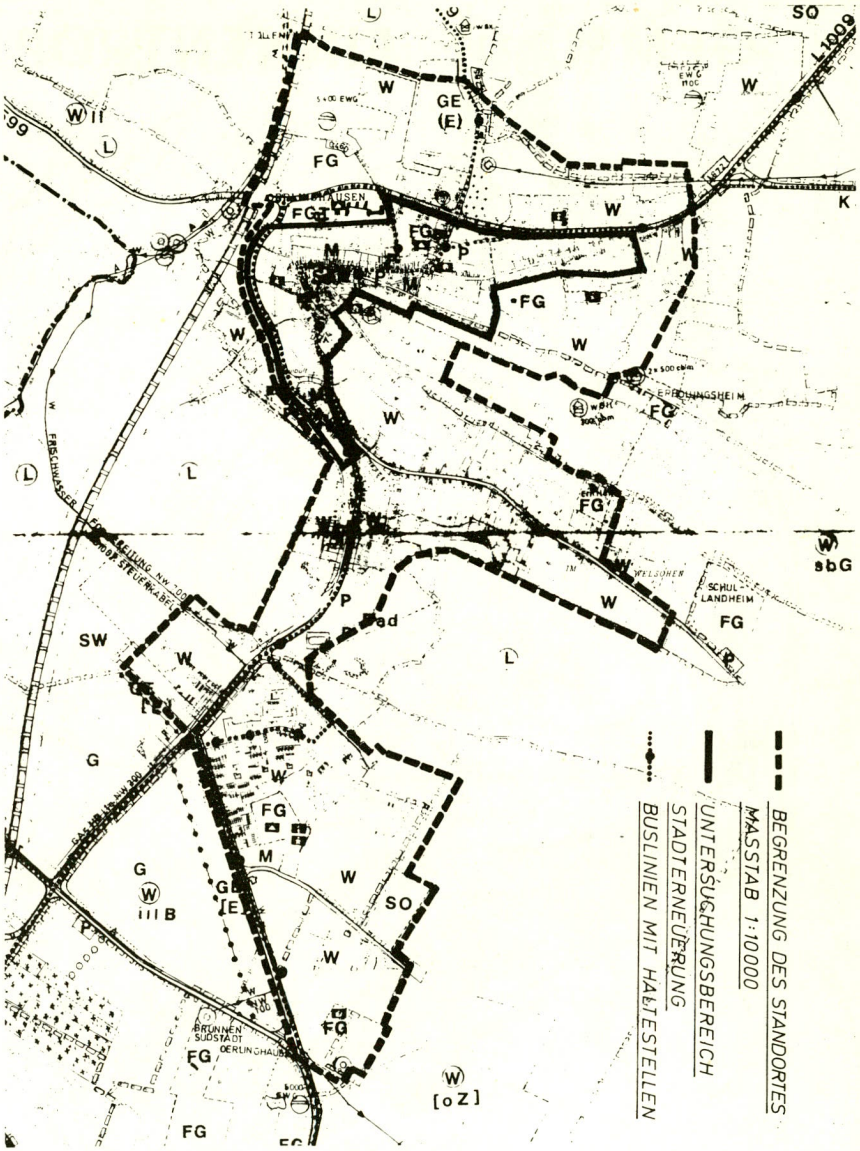


Abb. 8
Die Standortabgrenzung erfolgt hier nach vorhandenen Einrichtungen und abgeschlossenen Planungen: Bei dieser "Einfang-Planung" wird das Ziel der räumlichen Konzentration des Entwicklungspotentials sicher verfehlt - zumal die Längenausdehnung des Standortbereiches mit 3,4 km sicher zu gebrochenem Verkehr führt.
aus: Standortprogramm Oerlinghausen

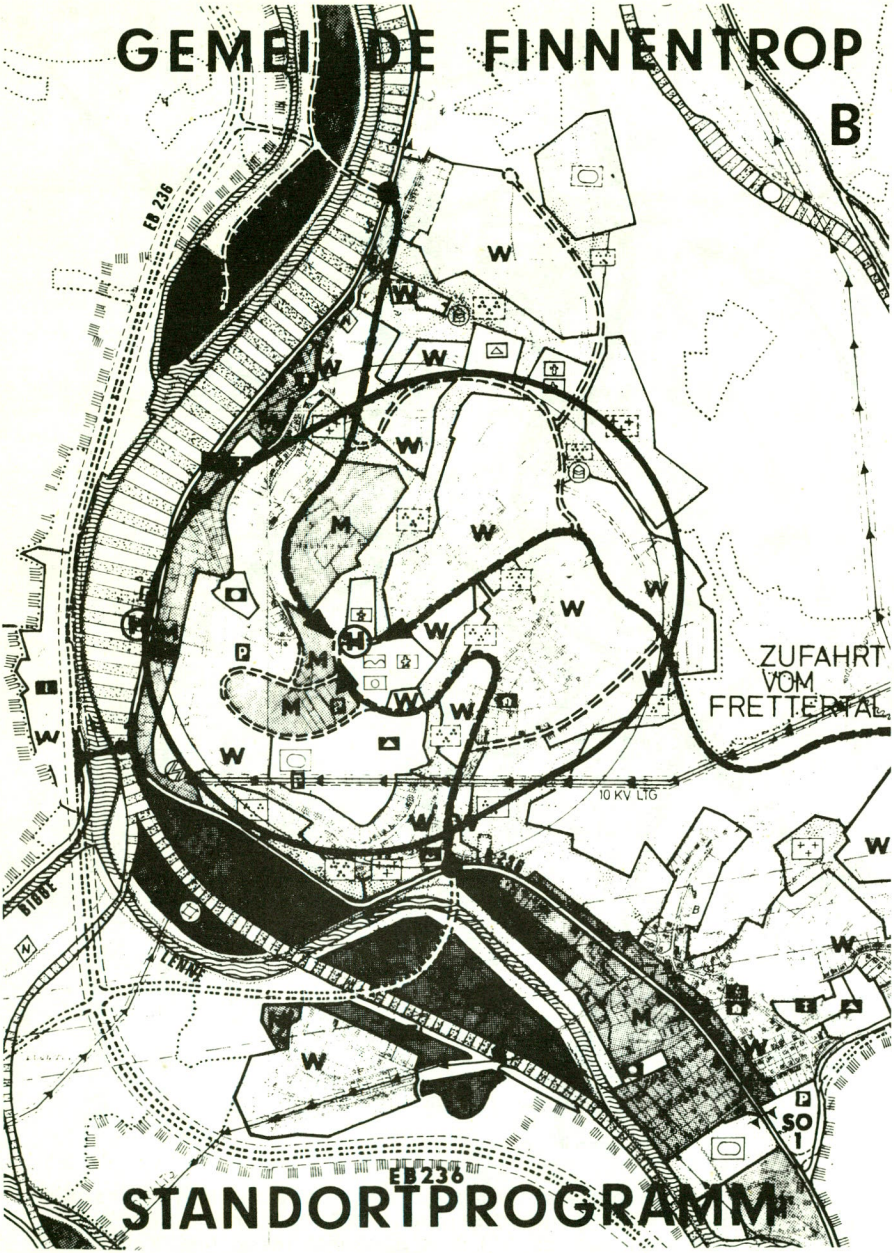


Abb. 9
Anpassung an die Topographie durch elliptische Form des Standortbereichs unter Einhaltung des 1000 m-Radius.
aus: Standortprogramm Finnentrop

nicht besiedelbare oder aus anderen Gründen (Verhinderung von Zersiedlung) freizuhaltende Flächen enthält. Andererseits sollte der 1000 m - Radius gerade für kleinere und mittlere Gemeinden absolut die äußerste Umgrenzung des Standortbereichs markieren (Problem des gebrochenen Verkehrs). Differenziert nach vorhandener Siedlungsstruktur und Topographie abgegrenzte Standorte mit maximalen Ausdehnungen von mehr als 3 km, wie sie in einigen der untersuchten Gemeinden vorkommen, widersprechen der Idee einer relativen Konzentration innerhalb eines fußläufig zu bewältigenden Bereichs.
Für die kleineren Gemeinden sind differenziert nach Topographie usw. abgegrenzte Standorte, die maximal nicht über einen Radius von 500 - 700 m hinausgehen, sinnvoller als die schematischen und häufig zu großen Kreisflächen.
Der 1000 m - Radius sollte dabei als Vergleichsmaßstab immer mit angegeben werden.

2.1.3

Werden innerkommunale Disparitäten durch die Standortprogrammplanung verschärft?

(wissenschaftliche Diskussion)

Das Problem wird nicht erwähnt	02/03/07/13/16/18/19/22/
Das Problem wird erwähnt/diskutiert, ohne daß konkrete Gegenmaßnahmen genannt werden	01/05/12/20/
Maßnahmen zur Problemlösung sind:	
1. Nebenstandorte (tendenzielle Dezentralisierung)	04/06/14/15/21
2. Viele Maßnahmen außerhalb des Standorts	09/11/

Das in der Standortkonzeption implizierte Problem einer Verschärfung innerkommunaler Versorgungs-Disparitäten wird von einer großen Zahl der untersuchten Gemeinden nicht erwähnt. Nur von wenigen Gemeinden wird die Ausweisung von Nebenstandorten als sinnvolles Korrektiv des zentralisierten Standortkonzepts angewendet. Wie oben bereits gezeigt, wird in keinem Fall die Auswahl des Standorts unter dem Aspekt des Ausgleichs innerkommunaler Disparitäten vorgenommen.
Die in zwei Fällen verfolgte Strategie, sehr viele Maßnahmen außerhalb des zentral angeordneten Standorts vorzusehen, stellt eher ein Ausweichen als eine Bewältigung des Problems dar. Dadruch wird die - unter entsprechenden Zielsetzungen, die das Problem des Disparitätenausgleichs mit einbeziehen - durchaus sinnvolle zeitweilige Konzentration von Investitionen auf einen räumlichen Teilbereich innerhalb der Gemeinde völlig in Frage gestellt.
Das Problem der Disparitätenverschärfung scheint im Moment eines der inhaltlichen Hauptprobleme zu sein, die aus der "Eigendynamik" des Standortprogrammplanungsverfahrens und aus den inhaltlichen Bestimmungen der Vorläufigen Richtlinien resultie-

Abb. 10
Haupt- und Nebenstandorte in einer mehrpoligen Gemeinde. Motiviert durch topographische und siedlungsgeographische Gegebenheiten wird hier ein eher dezentralisiertes Zentrenmodell im kleinen Maßstab einer Mittelstadt vorgeschlagen. Es bleibt die Frage, ob diese Vielzahl von Nebenstandorten/Nebenzentren angesichts eines insgesamt knappen öffentlichen und privaten Investitionsvolumens überhaupt Realisierungschancen haben, oder ob sie Plangrafik bleiben.
aus: Standortprogramm Neheim-Hüsten

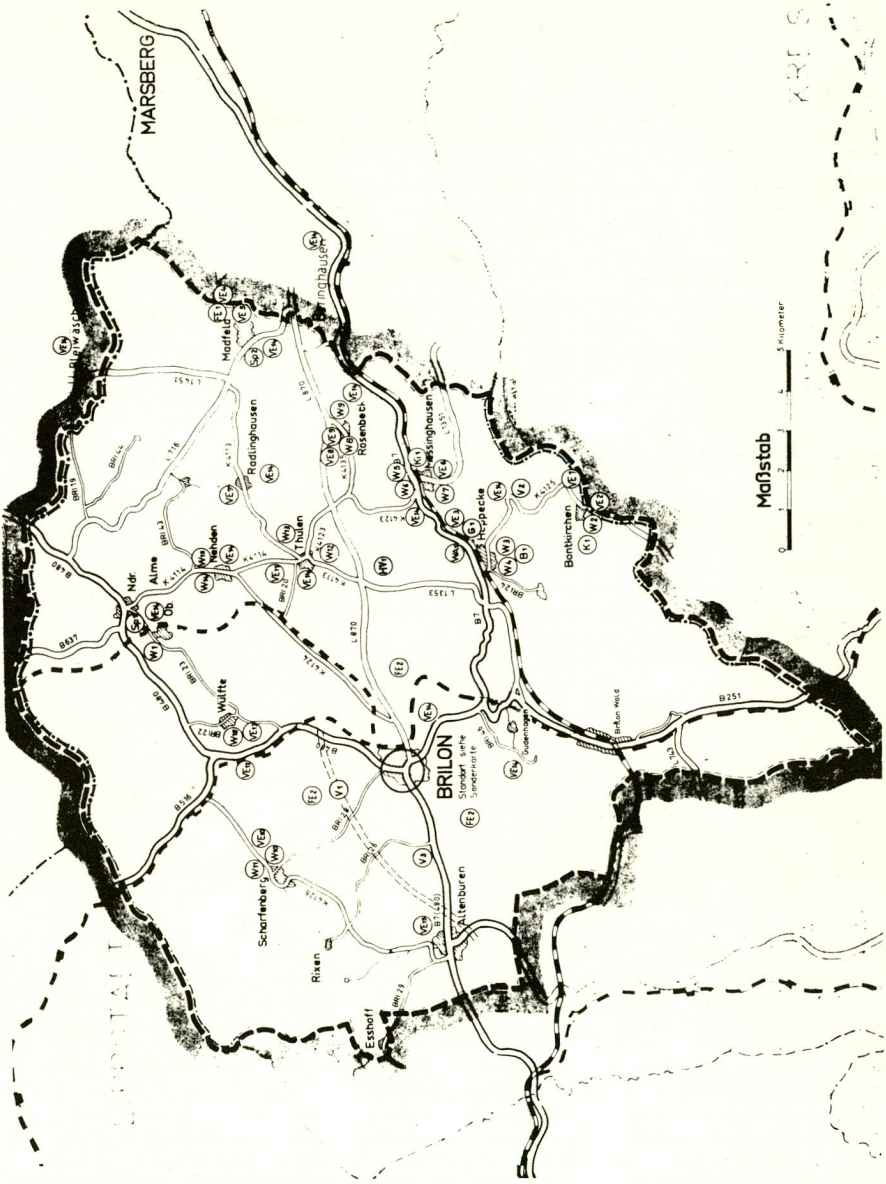


Abb. 11
Die Aufnahme vieler Maßnahmen außerhalb des Standortes in das Standortprogramm und die mittelfristigen Investitionsprogramme gefährdet die Erreichung des Zieles der zeitlichen und räumlichen Bündelung von öffentlichen und privaten Investitionen - besonders bei insgesamt knappen Ressourcen.
aus: Standortprogramm Brilon

ren. Angesichts veränderter Entwicklungsbedingungen ist die häufig mit der Standortprogrammplanung verbundene Vorstellung, die Bevölkerung aus unterversorgten peripheren Bereichen in Standorte umsiedeln zu können und so das Problem der Versorgungsdisparitäten zu lösen, sicher nicht mehr realisierbar. In Zukunft erscheint deshalb eine stärkere Berücksichtigung dieses Kriteriums bei der Standortabgrenzung unerläßlich.

Dieses Beispiel zeigt, wie die von der Gemeinde zum Ausgleich innerkommunaler Disparitäten zunächst intendierte Ausweisung von zwei Standorten durch die Intervention des Reg. Präs. auf einen Standort reduziert werden mußte:
"II. Standortplanung
Aufbauend auf den Grundentscheidungen der Stadtentwicklungsplanung und in der Folgezeit parallel dazu, erstellte die AGH Mitte 1972 einen ersten Entwurf für je ein Standortprogramm für Alt-Hilchenbach und Dahlbruch. In seiner Sitzung am 28.6.1972 ergänzte der Rat der Stadt diesen Entwurf und verabschiedete i ihn einstimmig.

Unter Berücksichtigung der zitierten Verfügung des Regierungspräsidenten in Arnsberg v. 17.1.1973 ist sodann durch die AGH mit Billigung des Rates der Stadt (Beschluß vom 29.8.1973) eine Überarbeitung des ersten Entwurfs vorgenommen worden, die die oben geschilderte Alternative der Stadtentwicklungsplanung mit dem Vorrang eines Ausbaues Alt-Hilchenbachs beachtet und nunmehr nur noch allein ein Standortprogramm für Alt-Hilchenbach - unter Berücksichtigung anderer zentraler Einrichtungen im Stadtgebiet - zum Gegenstand hat."
aus: STOP Hilchenbach (15) S. 4

D.2.2 Hauptproblemlagen - Leitbilder - Maßnahmen in den Standorten

Im folgenden soll untersucht werden, welche Hauptprobleme sich den kleinen und mittleren Gemeinden (nach ihrer eigenen, in den Programmen formulierten Sicht) in den Standortbereichen stellen, und welche Maßnahme-Bereiche dementsprechend die dominante Bedeutung im Rahmen der mittelfristigen Investitionsprogramme haben.
Dabei soll wenigstens ansatzweise herausgearbeitet werden, welchen Einfluß die vom Land in Verbindung mit den Standortprogrammen formulierten Ziele (Verdichtung, Zentralisierung) auf Leitbildvorstellungen der Kommunen haben, und inwieweit das Verfahren selbst ganz bestimmte Zielvorstellungen induziert. Es ist dabei zu überprüfen, ob die im allgemeinen mit dem Standortprogramm verbundenen Zielvorstellungen und Maßnahmen der spezifischen Problemlage der Mittelstädte und den geänderten Entwicklungsbedingungen entsprechen.

2.2.1

Wie realistisch sind die Wachstumserwartungen der Gemeinde?

(Städtebaubericht 1975, Richtlinien 3.5, wissenschaftl Diskussion)

Übernahme alter Zuwachsprognosen oder simple Trendverlängerung, Wachstumseuphorie, Überschätzung	02/03/06/08/09/10/11/14/15/18/19/20/21/22/
Realistische und vorsichtige Anpassung an neuere Entwicklungen/vorsichtige Schätzungen des Zuwachses	01/05/12/16/17/
Einbeziehung von Schrumpfungserwartungen bzw. Stagnation	04/13/

Bei dem Querschnittsvergleich stellt sich heraus, daß der überwiegende Teil der Mittelstädte unreflektiert hohe Wachstumsraten zur Grundlage ihrer Standortprogrammplanung macht, die sich in keiner Weise an den tatsächlich vorhandenen Steigerungsraten orientieren. Vermutlich geschieht dies unter dem "Zwang", durch wie auch immer begründete Zuwachsraten eine besondere Förderungswürdigkeit nachzuweisen. Zur Rechtfertigung wäre anzuführen, daß die Standortprogrammplanung eben genau zu dem Zweck installiert wurde, die Fördermittel den Wachstumserwartungen der Kommunen entsprechend zu verteilen und so deren Versorgungsfunktionen für wachsende Einzugsbereiche langfristig zu sichern. Wir sind allerdings der Meinung, daß aufgrund der Stagnation der Wirtschaftsentwicklung sowie der Bevölkerungszahlen die wenigen noch vorhandenen Förderungsmittel besonders sorgfältig zu verplanen sind, um die aus der Zeit der unkoordinierten Investitionen während des Booms herrührende Versorgungsdefizite festzustellen und zu beseitigen. Gerade zu diesem Zweck kann die Standortprogrammplanung aufgrund der geforderten Abstimmung der einzelnen Fachplanungen eine wesentliche Entscheidungshilfe besonders für innerkommunale Planungsaufgaben sein.

Die ursprüngliche Konzipierung der Standortprogramme als "Wachstumsplanung", die in den Vorläufigen Richtlinien zum Ausdruck kommt und von den Kommunen weitgehend unreflektiert übernommen wird, muß in Zukunft sicher überprüft werden.

Beispiel für Übernahme alter Zuwachsprognosen oder simple Trendverlängerung, Wachstumseuphorie, Überschätzung:
"Zwar wird durch die Landesplanungsgemeinschaft nur eine Einwohnerzahl bis 1985 mit 9.500 erwartet, tatsächlich dürfte aber bis zum Jahre 1980 eine Bevölkerungszahl von 10.000 erreicht werden."
aus: STOP Möhnesee (22) S. 2

Beispiel für realistische und vorsichtige Anpassung an neuere Entwicklungen, bzw. vorsichtige Schätzungen des Zuwachses.
"Besonderer Wert wird auf die Feststellung gelegt, daß nicht die Zunahme der Bevölkerungszahl das Hauptziel der Stadtentwicklungspolitik ist, sondern vielmehr die ständige Verbesserung des Angebotes von Einrichtungen der Daseinsvorsorge für die bereits in der Stadt wohnenden Bürger."
aus: STOP Plettenberg (12) S. 4

2.2.2

Welche Hauptprobleme werden im Standortprogramm genannt?

(Mehrfachnennungen)

Verbesserung der Erreichbarkeit des Standorts für den Individualverkehr und/oder Umgehung des Standortes	01/02/03/04/05/06/07/09/10/11/12/13/15/16/17/18/
Vergrößerung des Parkflächenangebots für den ruhenden Verkehr	01/02/03/04/06/07/08/10/11/12/16/18/
Verbesserung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs	01/02/04/05/09/10/12/20/22/
Einrichtung von Fußgängerzonen	01/02/03/04/05/06/07/08/10/12/14/16/20/
Auslagerung störender Gewerbebetriebe aus dem Standort	01/02/03/04/05/06/07/08/09/10/12/13/15/16/18/19/20/
Neuansiedlung von Gewerbe/Ausweisung neuer Gewerbegebiete	01/02/06/07/08/09/10/11/17/20/21/22/
Ausweitung der tertiären Flächen im Standort/ Anpassung des vorhandenen Zentrums an tertiäre Nutzungsanforderungen, Deckung von Wohnungsneubaubedarf	01/02/03/04/05/06/07/09/10/12/13/14/15/16/18/20/22/
Zentren - Neuentwicklung	17/19/21/
Überdurchschnittliche Schaffung von Wohnungen im Standort	03/17/19/21/
Überdurchschnittliche Schaffung von Wohnungen außerhalb des Standorts	01/06/10/
Verbesserung bevölkerungsbezogener Infrastruktur/Defizitbeseitigung	01/03/04/06/07/12/16/21/22/
Förderung des Fremdenverkehrs/Ausweisung neuer Erholungsgebiete	09/15/17/18/19/21/22/
Ausbau der technischen Infrastruktur	01/04/07/
Bekämpfung der Zersiedelung	01/11/20/

Die weitaus häufigsten Nennungen haben Verkehrsprobleme, Aussiedlung störender Gewerbe sowie die Ausweitung tertiär genutzter Flächen im Standort. D.h. überwiegend wird eine Steigerung der Aktivität als Dienstleistungs- und Einkaufszentrum angestrebt, wodurch die Zentralität des Ortes erhöht und Kaufkraft angezogen werden soll. Orte, die räumlich sehr eng beieinander liegen, weisen häufig diese konkurrenz- und wachstumsbezogene Planung auf. Demgegenüber wird der Punkt "Verbesserung der bevölkerungsbezogenen Infrastruktur/Defizitbeseitigung" vergleichsweise sehr selten genannt. Dementsprechend fällt der Punkt "Beteiligung der Betroffenen" oft sehr mager aus. Zwar ist im Standortprogramm oft das generelle Einverständnis der Bevölkerung mit einer Attraktivitätssteigerung ihrer Gemeinde genannt. Da diese Planung jedoch oft auf Kosten der Bedürfnisse der Bevölkerung im Standortbereich geht und zudem realer Grundlagen entbehrt (fehlendes Wirtschaftswachstum, Konkurrenzlagen), sind die Konflikte bei solchen Vorgehen mit angelegt. Entsprechend der Forderung des Landes, mit Standortprogrammen vor allem die Zentralität bzw. die Versorgungsfunktion für das Umland zu stärken, nennen die meisten Gemeinden - unabhängig von ihrer real vorhandenen oder mittelfristig zu erwartenden zentralörtlichen Funktion - überwiegend solche Probleme, die diese zentralörtliche Funktion betreffen.
Obwohl wesentliche Forderung der Richtlinien, spielt der Ausbau des ÖPNV nur eine untergeordnete Rolle, es wird eher das Leitbild eines durch Radialstrassen, "City-Ringen" und viel Fläche für den ruhenden Verkehr autogerechten Mittelzentrums verfolgt. Leitbilder, die sich in Großstädten mittlerweile als sehr problematisch herausgestellt haben, scheinen hier oft unkritisch vertreten zu werden. Entwicklungspotentiale, finanzielle Ressourcen und Steuerungsmöglichkeiten privater Investitionen werden in den meisten Fällen überschätzt. Die folgende Grafik zeigt das Stereotyp einer "idealen Mittelstadt", das sich aus den überwiegend vertretenen Zielvorstellungen der untersuchten Gemeinden destillieren läßt. Es wird deutlich, daß das Instrumentarium der Standortprogramme hier Zielvorstellungen gefördert oder induziert hat, die den Entwicklungsbedürfnissen und -möglichkeiten der Mittelstädte oft nicht mehr entsprechen. Eine gründlichere Zielplanung und die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Standortprogrammen sind in Zukunft ebenso notwendig wie das kritische in Frage stellen gängiger Leitbilder und Klischees. Von seiten des Landes wären die Richtlinien im Hinblick auf die in ihnen implizierten Leitbildvorstellungen zu überprüfen und möglicherweise die grundlegenden Rahmendaten der kommunalen Entwicklungsplanungen kritischer darzustellen (wie das etwa im Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung geschehen ist).

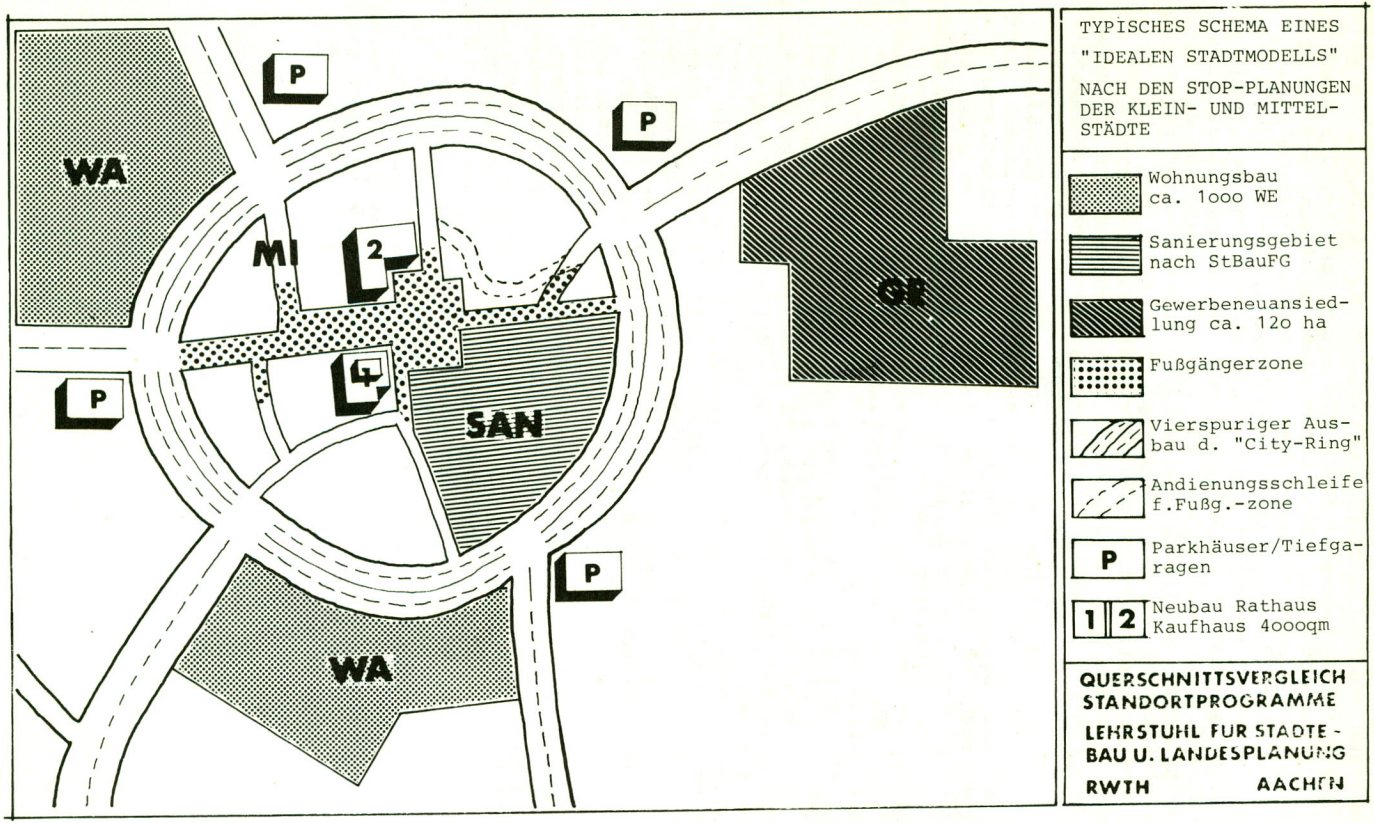


Abb. 12 "Ideales Stadtmodell" nach den Standortprogrammplanungen der untersuchten Mittelstädte

2.2.3
Welche städtebaulichen Ziele (Leitbilder) lassen sich aus den überwiegend im Programm genannten Hauptproblemen ableiten?

(Richtlinien, Landesentwicklungsprogramm)	(Mehrfachnennungen)
Bestandserhaltung und -Verbesserung, Denkmalpflege	01/02/04/05/06/07/14/15/18/19/
Sanierungsmaßnahmen in Teilen des Standorts mit verdichteter Neubebauung sowie Verkehrssanierung	02/03/04/06/08/09/10+11/12/13/16/20/
Verdichtete Neubebauung auf freien Flächen im Standort (hauptsächlich bei Neubildung eines Zentrums)	04/17/19/21/
"Verdichtung" pauschal als Leitbild genannt	03/08/10/20/22/

Nur bei einem Drittel der Mittelstädte läßt sich Bestandserhaltung bzw. -verbesserung als Leitziel ablesen, während zwei Drittel mehr oder weniger stark verdichten wollen. Hier zeigt sich der Einfluß der landesplanerischen Vorgaben auf die Standortprogrammplanung. Die Gemeinden, die "Verdichtung" als Ziel haben, lassen sich in zwei Gruppen unterscheiden. Einmal die, die versuchen, durch Verkehrssanierung und andere Sanierungsmaßnahmen mit verdichteter Neubebauung ihren Standortbereich intensiver zu nutzen und zu entwickeln als bisher. Die zweite Gruppe versucht, durch verdichtete Bebauung auf Freiflächen im Standort ein Zentrum zu schaffen. Die letzteren sind Gemeinden, denen nach der kommunalen Neugliederung ein geeignetes Zentrum fehlt (siehe Strukturdaten). (Zur Kritik an den auch hier vorherrschenden Strategien des Stadtumbaus durch Flächensanierung unter finanzpolitischen und sozialen Aspekten und zur Begründung einer verstärkten "Bestandspolitik" vgl. Lit. 18, bes. S. 47-51.)

Beispiel für Verdichtung durch Sanierung und Neubebauung auf feien Flächen:
"4.1 Wohnungsbau

Zielvorstellung
Der Wohnungsbau soll vorrangig im Standort betrieben werden. Angestrebt wird die Schaffung von Wohnraum für insgesamt 40.000 Einwohner im innerstädtischen Bereich. Das zur Zeit noch vorhandene Wohnungsdefizit soll ausgeglichen und die Wohnungsqualität aller Wohnungen mindestens auf den standard des sozialen Wohnungsbaus angehoben werden. Das bedeutet insbesondere:

die Vergrößerung der Wohnfläche pro Person auf 35 - maximal 38 qm bei einer Belegungsdichte von 2,5 Personen pro Wohnungseinheit (WE), die Ausstattung jeder Wohnung mit Bad, WC und Sammelheizung sowie die Schaffung nutzungs- und funktionsgerechter Wohnungsgrundrisse."
aus: STOP Lüdenscheid (04) S. 11

2.2.4

Welche Hauptfunktion ist im Standortbereich angestrebt?

Vorwiegend Ausbau als Wohnstandort	
Vorwiegend Ausbau als Standort für Handel und Dienstleistung (Wohnbevölkerung wird nur funktional als Mantelbevölkerung berücksichtigt)	01/04/05/06/10/11/20/
Eine gleichmäßige Entwicklung für Wohnen, Gewerbe und tertiären Sektor wird angestrebt	02/03/07/08/09/12/13/14/15/16/17/18/19/21/22/

Zumindest in einem großen Teil der untersuchten Gemeinden wird die implizite Zielsetzung der Standortprogrammplanung - "Steigerung der Zentralität durch Konzentration zentraler Einrichtungen in Standorten" - durch eine selektive Interpretation der Richtlinien (Vernachlässigung der Forderung nach einer möglichst hohen Wohn-Verdichtung im Standort) so weitgehend und ausschließlich verfolgt, daß gegenwärtig große Realisierungsschwierigkeiten und beträchtliche negative Folgewirkungen (Verdrängung der Bevölkerung, Unterauslastung vorhandener Infrastruktur-Einrichtungen, hohe unrentierliche Kosten im Standort ...) befürchtet werden müssen. Damit wird in den - im Gegensatz zu den Großstädten - oft noch günstig funktionsdurchmischten Siedlungsschwerpunkten der Mittelstädte eine Monofunktionalisierung angestrebt, deren negative Folgen (Verkehrsmisere, Infrastrukturkosten in peripheren Gebieten, "Milieu-Verluste" der Innenstädte ...) inzwischen bekannt sind und in den Großstädten seit etwa zwei Jahren verstärkt zu Bemühungen um eine Umkehrung des Entvölkerungstrends der Zentralbereiche geführt haben.

2.2.5
Welche Prioritäten sind für die Investitionen in den einzelnen Sachbereichen im Standort im Programmzeitraum gesetzt?

(Bezug genommen wird auf die drei höchsten absoluten Investitionssummen)

(Mehrfachnennungen)

Verwaltungseinrichtungen	01/03/06/08/09/13/18/
Handel/Dienstleistungsbereich	03/15/19/20/
Schulen/Bildung	02/06/07/13/15/16/17/18/21/
Kindergärten und Jugendeinrichtungen	14/
Soziale Einrichtungen	04/09/16/
Sporteinrichtungen	21/
Kirche/Kultur	
Krankenhäuser	07/11/
Erholung/Freizeit	22/
Verkehr	01/02/03/04/06/07/08/10/12/14/17/20/22/
Ver- und Entsorgungseinrichtungen	10/16/18/19/22/
Sanierungsmaßnahmen	01/04/08/09/10/11/12/13/14/15/19/20/
Gewerbe/Industrie	02/11/17/21/
Wasserwirtschaft	12/

Anhand der Investitionssummen der einzelnen Sachbereiche lassen sich Aussagen über 2.2.2 (Hauptproblemlagen) und 2.2.3 (Leitbilder) sowie besonders 2.3.4 (Hauptzielsetzung für den Standort), relativieren bzw. erhärten. Auch hier fällt die überwiegende Nennung der Sachbereiche "Verkehr" und "Sanierung" auf, die in der typischen Funktionsschwäche-Sanierung begründet sind. Die verhältnismäßig seltene Nennung des Sachbereichs "Handel - Dienstleistung" liegt einmal darin, daß die Flächenbereitstellungen häufig unter dem Punkt "Sanierung" fallen und zum anderen durch private Investitionen abgedeckt werden, deren Umfang schwer abzuschätzen ist und die deshalb oft nicht aufgeführt werden.

Außer den Schulen ist die direkt bevölkerungsbezogene soziale Infrastruktur gegenüber der zunächst der Attrahierung von gewerblichen Arbeitsplätzen und Kaufkraft dienenden wirtschaftsbezogenen Infrastruktur deutlich mit geringeren Investitionsprioritäten versehen.
Die hier deutlich werdende Entwicklungsstrategie der Mehrzahl der untersuchten Kommunen widerspricht partiell den fast durchweg vertretenen Wachstumszielen: neuere empirische Untersuchungen haben ergeben, daß die Wohnortgunst und damit u.a. auch die Ausstattung mit wohnwertsteigernder sozialer Infrastruktur einen sehr entscheidenden Einfluß auf die Standortentscheidung verlagerungsbereiter Betriebe haben (vgl. dazu zusammenfassend Lit. 17, 18).

Abb. 13

GESAMTINVESTITIONEN IM PROGRAMMZEITRAUM IM STANDORT NACH SEKTOREN (Teil 1)

(in 1000 DM)

Nr.	Gemeinde	Wohnen DM od. WE	Verw.-Einr.	Handel Dienstlstg.	Schulen Bildung	Kiga Jugend	Soz. Einr.	Sport	Kirche+ Kultur	Kranken-häuser	Erholung Freizeit	Verkehr
1	Gütersloh		17.200	-	3.224	1.427	1.427	-	-	12.594	-	14.524
2	Herford	DM 107600	12.500	-	25.900	24.265	24.265	9.190	-	-	1.781	25.739
3	Lüdenscheid	DM 270000	39.590	150.000	7.410	3.035 + 45 3.080	450	3.680	13.965	280	4.253	40.350
4	**Neheim-Hüsten**	DM 152400	-	-	8.100	4.132	18.300	-		-	735	57.200
5	Rheine	Nicht zu differenzieren					nicht zu differenzieren					
6	Menden	WE 980	18.500	8.700	16.016	500	2.000	185	-	-	-	35.050
7	Soest	DM 40000	14.670	-	25.932	1.173	-	9.942	4.500	16.200	-	21.492
8	Olpe	DM 6080 WE 300	11.050	5.000	5.000	400	-	8.000	500	-	-	8.780
9	Brilon	DM 9950	12.000	-	-	-	30.500	4.300	7.100	1.500	-	4.050
10	Werl	WE 450	1.132		12.025	5.566	-	5.329	-	-	-	13.605
11	Attendorn	WE 666	8.200	-	3.000	930	-	2.900	750	42.000	2.330	6.038
12	Plettenberg	WE 530	-	-	2.800	600	-	1.000	-	-	-	4.200
13	Werdohl	WE 525	3.000	-	28.880	500	2.000	700	-	175	115	24.497
14	Burbach	WE 1116	1.300	-	2.760	3.275	-	2.200	-	-	-	2.800
15	Hilchenbach	WE 345	3.000	3.400	3.300	815	200	650	500	-	-	1.490
16	Geseke	WE 485	2.000	3.170	14.943	1.690	16.684	1.364	356	7.475	-	6.325
17	Finnentrop	WE 299	5.000		10.000	-	1.700	2.320	s.Schul.	-	s.Sport	7.900
18	Oerlinghausen	WE 450	4.050	-	6.740	2.100	600	800	-	-	-	2.490
19	Bigge-Olsberg		3.500	5.680	250	2.800	2.800	330	-	-	-	665
20	Hemer	WE 200		54.500	3.000	-	-	-	-	-	-	26.970
21	Wilnsdorf	WE 500	2.000	-	6.500	600	-	5.800	-	-	850	1.100
22	Möhnesee	-	-	-	1.800	870	-	260	-	-	8.829	3.400

Abb. 13

GESAMTINVESTITIONEN IM PROGRAMMZEITRAUM IM STANDORT NACH SEKTOREN (Teil 2)

(in 1000 DM)

Nr.	Gemeinde	Ver- + Entsorgung	Sanierung Städtebau	Gewerbe Industrie	Wasser Wirtsch.	Gesamtinvestitionen in Tsd. DM (ohne Wohnungsbau) innerhalb des Standortgebiets	Gesamtinvestitionen in Tsd. DM (ohne Wohnungsbau) außerhalb des Standortgebiets	Verhältnis der Investitionen "innerhalb" zu "Außerhalb"
1	Gütersloh	-	14.520	-	-	63.489	50.237	1,26
2	Herford	10.461	13.630	14.940	567	138.973	x	x
3	Lüdenscheid	19.412	24.112	u.Handel	-	306.582	205.672	1,49
4	Neheim-Hüsten	4.500	53.200	-	-	146.150	218.900	0,70
5	Rheine	nicht zu differenzieren				nicht zu differenzieren		
6	Menden	4.400	12.820	-	-	98.171	35.770	2,70
7	Soest	2.827	8.000	u.Verwalt.	-	135.806	x	x
8	Olpe	4.400	10.206	-	4.920	58.256	45.360	1,30
9	Brilon	780	22.100	5.100	-	97.380	36.015	2,70
10	Werl	16.598	-	4.807	-	59.112	x	x
11	Attendorn	1.550	12.320	22.395	350	93.506	31.95	2,90
12	Plettenberg	500	8.275	-	3.900	21.275	25.320	0,84
13	Wehrdohl	1.340	2.550	700	-	64.460	1.955	33,00
14	Burbach	1.600	5.460	s.Handel	-	19.395	44.930	0,43
15	Hilchenbach	1.800	4.389	1.000	-	20.544	26.080	0,80
16	Geseke	13.342	10.635	7.890	-	85.874	13.912	6,20
17	Finnentrop	2.000	-	3.325	-	28.930	24.459	1,20
18	Oerlinghausen	7.855	4.045	u.Handel	-	28.680	2.930	9,80
19	Bigge-Olsberg	10.100	10.120	u.Handel	-	57.710	4.160	13,80
20	Hemer	10.150	16.800	u.Handel	-	111.420	6.700	16,60
21	Wilnsdorf	4.600	3.400	7.000	-	27.250	x	x
22	Möhnesee	1.950	910	1.600	-	19.619	x	x

Über die mit "x" gekennzeichneten Spalten kann aufgrund fehlender Angaben in den Finanzplänen der jeweiligen Standortprogramme keine Aussage gemacht werden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der in der Übersichtstabelle über die Investitionen im Standort gebildete Quotient aus Investitionssumme innerhalb des Standorts und Investitionssumme außerhalb des Standorts. Bei einigen Gemeinden liegt die angegebene Summe der Investitionen außerhalb des Stand Standorts auf der gleichen Höhe oder sogar noch über den Investitionen im Standort selbst. Zweifellos ist es sinnvoll und auch im Sinne der Richtlinien, standortbezogene Maßnahmen, besonders in den Bereichen Freizeit/Erholung/Sport/Wasserwirtschaft/Gewerbeansiedlung, auch wenn sie aus Gründen des Flächenbedarfs außerhalb des Standorts liegen, in das Standortprogramm aufzunehmen. Erstens wird jedoch in einer Reihe der vorliegenden Programme die Forderung, diese Maßnahmen außerhalb des Standorts sorgfältig zu begründen, nicht erfüllt; zweitens haben diese Maßnahmen einen solchen Umfang und beziehen sich zum Teil auf zentrale Maßnahmen-Bereiche wie etwa Wohnungsbau, sodaß eine im Interesse der räumlichen Maßnahmenbündelung sinnvolle Relation nicht mehr besteht. Häufig wurden anscheinend bestehende Maßnahme-Planungen ohne Rücksicht auf ihren Standortbezug und ohne Überprüfung ihrer geplanten Lage additiv in die Programme übernommen. Kommunalpolitische Schwierigkeiten einer eindeutigen räumlichen Prioritätenentscheidung mögen die Ursache dieser Umgehung der Bündelungsforderung gewesen sein. Ebenso wie die bereits erwähnte "Einfangplanung" durch Verschieben und Erweitern der Standortbereiche widerspricht die Ausweitung der Standortprogramme zu einer gesamtgemeindlichen und nahezu flächendeckenden mittelfristigen Investitionsplanung der Forderung und Notwendigkeit, Prioritäten auch in räumlicher Hinsicht zu setzen. Wenn es schon vielen Gemeinden nicht möglich ist, für ihr erstes Standortprogramm alle vorher geplanten Maßnahmen vor dem Hintergrund einer fundierten Entwicklungsvorstellung zu überprüfen und neue Planungen auf dieser Grundlage vorzulegen, dann sollte jedoch das Standortprogramm als Sammlung geplanter Maßnahmen mindestens eindeutig auf den festgelegten Standortbereich bezogen sein.

2.2.6 Wurden die Fragen des Immissionsschutzes im Standort berücksichtigt?	
(Richtlinien 2.)	
Keine Aussage im Programm enthalten	01/03/06/11/15/17/21/22
Unverbindliche Erwähnung des Problems	02/04/07/08/09/10/13/18/19/20/
Konkrete Maßnahmen-Vorschläge	05/12/14/16/

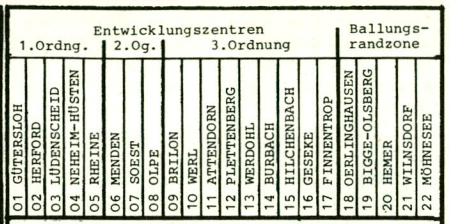
In fast allen untersuchten Gemeinden stellt der Immissionsschutz objektiv ein gravierendes Problem dar. Zum einen führt die stark mit Gewerbebetrieben durchmischte Struktur der Siedlungsschwerpunkte (Standortbereiche) zu hohen Belastungen der vorhandenen Wohngebiete und zu relativ ungünstigen Entwicklungsvoraussetzungen. Zum zweiten erzeugen die häufig geplanten Ausbaumaßnahmen für den Individualverkehr besonders am Rand des Standortbereichs (Ringstrasse und Parkplätze/Parkhäuser) neue Immissionsgefährdungen. Die Tabelle zeigt, daß einige Programme dieses Problem überhaupt nicht ansprechen, obwohl es auch dort mindestens zu den möglichen negativen Folgen der Standortentwicklung zählt. Am größten ist die Gruppe derjenigen Gemeinden, die das Problem zwar erwähnt, aber außer dem Hinweis auf die geplante Aussiedlung störender Gewerbebetriebe keine konkreten Angaben macht. Die einer raschen Betriebsverlagerung in der Praxis entgegenstehenden rechtlichen und finanziellen Restriktionen werden dabei meist nicht erwähnt. Die wahrscheinlich häufiger auftretenden Zielkonflikte zwischen dem Ziel der Standortentwicklung und dem Ziel des Immissionsschutzes, das im Abstandserlaß sehr präzise operationalisiert ist, werden in keinem der Programme deutlich angesprochen.
So findet sich z.B. nirgendwo eine Untersuchung darüber, ob die im Standortbereich vorgesehenen Nutzungen angesichts vorhandener Emittenten innerhalb oder außerhalb des Standorts nach dem Abstandserlaß nicht grundsätzlich mindestens fragwürdig bzw. unzulässig sind.
Immerhin behandeln aber vier Gemeinden den Immissionsschutz als eigenen Maßnahmen-Bereich und machen mehr oder weniger detaillierte Angaben über die Lösung der analysierten Immissionsprobleme. Wahrscheinlich müßte das Problem des Immissionsschutzes besonders inbezug auf die Folgen der geplanten Stndortentwicklung und auf etwaige Widersprüche zu den Angaben des Abstandserlasses in den Richtlinien deutlicher als inhaltlicher Bestandteil des Standortprogramms dargestellt werden. Dies würde möglicherweise die stärkere Berücksichtigung von Nebeneffekten und Restriktionen der angestrebten Standortentwicklung auch inbezug auf andere Probleme induzieren, und so zu realistischeren und vollständigeren Planungsergebnissen führen.

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME

Übersichtstabelle I:

Strukturdaten und Planungsstand der untersuchten Gemeinden
Verfahrensfragen: Planungs- und Realisierungsprobleme

(ausgewählte Kriterien)



O.1 Wer ist der Verfasser des STOP?

-Bau-/Planungsamt
-Beratungsinstitut/Planungsbüro
-Gemeinde + Büro
-Gemeinde

O.2 Vorliegende Planungen (M)

-Flächennutzungsplan
-Generalverkehrsplan
-Stadtentwicklungsplan/-programm
-Fachgutachten

O.4 Aufstellung des STOP vor/nach Kommunaler Neugliederung

-vor
-nach

1.1.1 Darstellung d. Entscheidungs- und Diskussionsprozesses

-fehlt völlig
-kurze Erwähnung
-Darstellung v. Kontroversen u. Diskussionen

1.1.2 Rolle des Rates bei der Aufstellung

-Rat billigt STOP
-Rat wird beteiligt
-Rat wird nicht erwähnt

1.1.3 Beteiligung d. Betroffenen a. d. STOP Planung

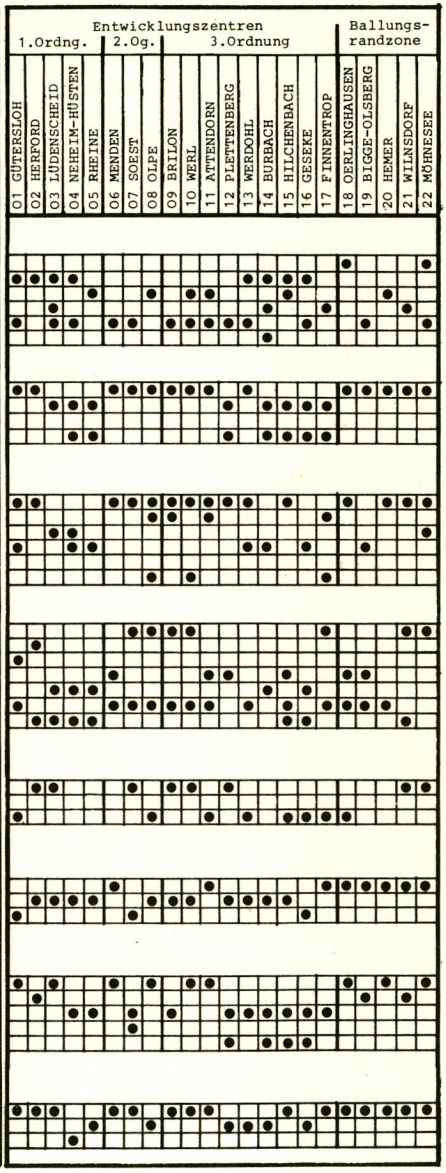
-nicht erwähnt
-keine Beteiligung
-unspez. Öffentlichkeitsarbeit
-spezielle Inform.
-Zieldiskussion mit d. Bevölkerung
-Beteiligung v. Beiräten/Initiat.

QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME

Übersichtstabelle II:

Planungsmethodische Probleme
Probleme der Realisierung der standortbezogenen Planungen

(ausgewählte Kriterien)

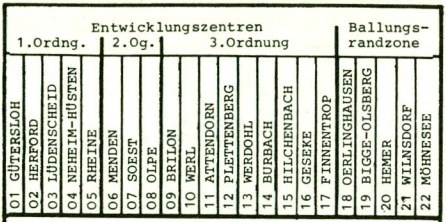


QUERSCHNITTSVERGLEICH STANDORTPROGRAMME

Übersichtstabelle III:

Lage und Abgrenzung der Standorte
Hauptproblemlagen - Leitbilder - Massnahmen in den Standorten

(ausgewählte Kriterien)



2.1.1 Zahl und Art der Standorte

-ein Standort
-ein Standort u. Nebenstandorte
-mehrere Standorte

2.1.2 Begründung d. Einordnung d. Standorts
Standortgröße und Standortform (M)

-Standortmitte=DB-Bahnhof
-Standortmitte=zentraler Omnibus-Bahnhof
-Standortmitte=historischer Ortskern
-Standortmitte="Ortsschwerpunkt"
-sonstige Kriterien
-"Einfang-Planung"
-Standortradius 500-1000 m
-Standortradius = 1000 m
-Standort ist keine Kreisfläche

..1 Wie realistisch u. begründet sind die Wachstumserwartungen d. Gemeinden?

-einfache Trendverlängerg./Wachstumseuphorie
-realistische/vorsichtige Zuwachserwartung
-Schrumpfungserwartungen/Stagnation

2.2.2 Hauptproblemlagen im STOP (M)

-Verkehrssan./Umgehungsstr. f. Ortskern
-Schaffung von Parkflächen
-Verbesserungen des ÖPNV
-Fußgängerzonen
-Auslagerung von störendem Gewerbe
-Gewerbe-Ansiedlung
-Tertiärisierung u. Wohnungsneubau
-Zentren-Neuentwicklung
-primär Wohnungsbau im Standort
-Wohnungsbau außerhalb d. Standorts
-Verbesserg. soz. Infrastruktur/Defizitbes.
-Fremdenverkehr/Erholungsgebiete
-Techn. Infrastruktur
-Bekämpfung der Zersiedlung

2.2.3 Städtebauliche Ziele im STOP (M)

-Bestandserhaltung/-verbesserung
-Sanierung/Verdichtung/Verkehrssanierung
-Neubau auf freien Flächen im S.
-Leitbild: "Verdichtung"

2.2.5 Sektorale Prioritäten für Investitionen im Programmzeitraum (jeweils die 3 höchsten absoluten Investitionssummen je Gemeinde genannt!) (M)

-Verwaltungseinrichtungen
-Handel-/Dienstleistungsbereich
-Schulen/Bildung
-Kindergärten/Jugendeinrichtungen
-soziale Einrichtungen
-Sportstätten
-Kirche/Kultur
-Krankenhäuser
-Erholung/Freizeit
-Verkehr
-Ver- und Entsorgung
-Sanierungsmaßnahmen
-Gewerbe/Industrie
-Wasserwirtschaft

2.2.6 Wurden die Fragen des Immissionsschutzes im Standort berücksichtigt?

-keine Aussage
-unverbindliche Erwähnung d. Problems
-konkrete Maßnahmen vorgeschlagen

E. Bedeutung und Probleme der Standortprogrammplanung für die teilräumliche Entwicklungsplanung in Mittelstädten - Versuch eines vorläufigen Fazits

Auf den ersten Blick schon macht der vorliegende Vergleich deutlich, daß die Bilanz von 5 Jahren Standortprogrammplanung weder euphorisch noch einheitlich beurteilt werden kann:

- Die Erwartungen des Landes haben sich vorläufig nur zum kleinen Teil erfüllt, da noch immer zu wenig Standortprogramme vorliegen, die zudem überwiegend aus kaum entwicklungsträchtigen Gemeinden des ländlichen Raumes kommen; hinzu kommt, daß die angestrebte Bündelung der Förderung auch innerhalb verschiedener Landes-Ressorts auf deutliche Schwierigkeiten stößt.
- Die Erwartungen der Kommunen, die auf verbindliche Verpflichtungen des Landes zu koordinierten Förderprogrammen gerichtet waren, blieben bisher ebenfalls enttäuscht, weil das Land vor einer Stellungsnahme zu den vorliegenden Standortprogrammen die Fertigstellung und Vorlage der in Aufstellung befindlichen erst abwarten will.
- Die Durchsicht der vorliegenden Standortprogramme kleiner und mittlerer Gemeinden zeigt, daß die großen kommunalpolitischen und mehtodischen Hoffnungen von Planern und Wissenschaftlern sich nicht im erwarteten Umfang erfüllt haben.
- Die "Vorläufigen Richtlinien", die sehr hohe Anforderungen an die kommunale Planungsleistung sowohl in mehtodischer als auch in inhaltlicher Hinsicht stellten, blieben bislang in vielen Punkten unerfüllt; die erhoffte rasche und umfassende Umstrukturierung der planenden Verwaltung unter dem Aspekt einer kommunalen Entwicklungsplanung fand nur in wenigen Kommunen im damals vorgestellten und gewünschten Umfang statt.
- Unmittelbare Fortschritte für eine bessere Koordination öffentlicher und privater Investitionen bzw. für eine erhöhte Durchsetzbarkeitschance der öffentlichen Planung aufgrund der Standortprogramme sind noch nicht zu erkennen, da es praktisch noch keine Erfahrungen mit der Durchführung von Standortprogrammen gibt.
- Trotz der regionalen und landesweiten Koordinationsanforderungen, die das Konzept der Standortprogrammplanung stellte, sind Konkurrenzplanungen und Überschätzung von Entwicklungspotentialen in den untersuchten Programmen noch stark bestimmend.
- Die für eine Realisierung der Programme entscheidende, von seiten des Landes zuletzt immer deutlicher geforderte Verankerung der Standortprogramme in den mittelfristigen Investitionsplänen der Kommunen geht häufig kaum aus den Programmen hervor und bleibt für die Mittelinstanz und das Land unüberprüfbar; ebenso wird die wichtige Realisierungsbedingung einer Verknüpfung von Entwicklungsplanung und verbindlicher Bauleitplanung fast durchweg vernachlässigt.

Die im Hinblick auf einstige Hoffnungen berechtigte oder zumindest verständliche Enttäuschung über die Bilanz von 5 Jahren Standortprogrammplanung sollte jedoch weder die "Wir-haben-es-ja-gleich-gesagt-Skeptiker" zum Triumph noch die "ehrlichen Idealisten" zur Resignation verleiten. Daß strukturelle und zentrale Probleme der Landes- und Kommunalentwicklungsplanung weiterhin ungelöst bleiben, ist sicher nicht die Schuld des Instruments Standortprogrammplanung. Es scheint uns die in der Entstehungsphase neuer Instrumentarien oft zu beachtende Euphorie

gewesen zu sein, die viele Planer und Politiker zu objektiv überhöhten Erwartungen in das Instrument verleitete. Mittlerweile wird klar - und das zeigt auch das stark unterschiedliche Vorgehen der untersuchten Gemeinden - daß auch dieses Instrument nur soviel Wert ist, wie es von Politikern und Planern in Kommunen und Land interpretiert, angewendet und durchgesetzt wird. Eine von gesellschaftlichen Bedingungen seiner Anwendung unabhängige "Erfolgsautomatik" konnten die Standortprogramme nicht haben, und deshalb ist auch schon die Frage falsch, ob die Standortprogrammplanung versagt habe, und deshalb abzuschaffen sei. Es scheint sinnvoller zu fragen, was in den Kommunen und beim Land durch die neuen Möglichkeiten und Chancen der der Standortprogrammplanung in Bewegung gekommen ist, und wie das Instrumentarium und vor allem seine Anwendung im Hinblick auf die Lösung inzwischen geänderter Problemlagen verbessert werden könnte.
Vor allem inbezug auf die methodische und organisatorische Entwicklungsplanung der kleinen und mittleren Gemeinden - so zeigt der vorliegende Vergleich - hat die Forderung des Landes nach Standortprogrammen einiges in Bewegung gebracht:

-durch den Zwang zur Prioritätensetzung wird in einigen Gemeinden erstmals eine umfassende Diskussion über Entwicklungsalternativen und die dahinter stehenden Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen provoziert; der vorher im Wust unkoordinierter und nicht überschaubarer Planung von Einzelmaßnahmen untergehende politische Charakter alternativer Konzepte und Maßnahmen wird dadurch öffentlich bewußt und diskutierbar; in einer beträchtlichen Zahl von Gemeinden führte die Standortprogrammplanung zu einer Veränderung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Rat: die Verwaltungsplanung bekam erstmals wieder den Charakter der Entscheidungsvorbereitung und -durchführung, und nicht der Zielfestsetzung und Entscheidung selbst;
-Konflikte zwischen landesplanerischen Zielsetzungen und kommunalen Entwicklungszielen wurden vielfach detailliert deutlich, weil plötzlich eine Art Zwang zur Offenlegung und Abstimmung der Ziele für beide Seiten bestand;
-immerhin bei einer Minderheit der untersuchten Gemeinden gab das Verfahren den Anstoß zu einer gesamtgemeindlichen Entwicklungsplanung und zu entsprechenden Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung; wahrscheinlich wurde diese Problematik jedoch bei fast allen Gemeinden zumindest als Problematik sichtbar: der Begründungszwang für das Standortprogramm verdeutlicht die Defizite inbezug auf fundierte Entwicklungsvorstellungen, die bei einer partiellen, nach Bedarf oder im trial-and-error-Verfahren ablaufenden Bauleitplanung unsichtbar bleiben.
-Zielplanung, Erarbeitung und Bewertung von Alternativen und die Verknüpfung von Ziel- und Maßnahmen-Ebene wurden zwar nur in einigen Programmen hinreichend bewältigt, werden als ungelöste aber wichtige Probleme aber in fast allen Programmen deutlich;
-die Aufstellung von Standortprogrammen gab den Gemeinden erste Möglichkeiten zu Erfahrungen mit einer Koordination der Fachplanungen und legte damit zunächst personelle und organisatorische Hemmnisse dieser Koordination offen;
-nicht zuletzt vermittelten die Standortprogramme zumindest der Lokalpresse und der interessierten Öffentlichkeit die bis auf Zeithorizonte und einzelne Maßnahmen präzisierte Kenntnis über die von Rat und Verwaltung angestrebte kommunale Entwicklung und deren Begründung.

Die Ergenisse unserer Untersuchung sprechen dafür, daß diese für Großstädte oft schon lange selbstverständlichen Veränderungen in den kleinen und mittleren Gemeinden wesentlich durch die Standortprogrammplanung verursacht wurden.
Der Vergleich der 22 Standortprogramme bestätigt in der Tendenz die These von J. Becker, "daß der faktische Zwang zur Aufstellung von Standortprogrammen oftmals den Beginn kommunaler Entwicklungsplanung zur Folge hatte".(Lit. 26, S. 130)
Standortprogramme behalten also gerade für die Mittelstädte und kleinen Gemeinden mit ihrer geringeren Planungskapazität eine wesentliche Funktion als auslösendes oder unterstützendes Moment einer Entwicklungsplanung und entsprechend veränderter Planungsprozesse und Planungsmethoden.
In den zum Teil mehrkernigen Mittelstädten, die durch die kommunale Neugliederung entstanden sind, ist dabei häufig eine Stadtentwicklungsplanung ebenso sinnvoll und notwendig wie in Großstädten, da nur so das Problem der Beseitigung innergemeindlicher Disparitäten und der Entfaltung von Entwicklungspotentialen unter der erforderlichen Reduzierung der Komplexität möglich ist. Über ihre Anstoß-Funktion hinaus können Standortprogramme im Rahmen solcher gesamt- oder teilräumlicher Entwicklungsplanungen das notwendige Instrument zur Maßnahmenbündelung und Finanzierungsplanung darstellen. Der Zwang zur raschen und präzisen Darstellung der Maßnahmen im Standortprogramm verbietet zwar ein deduktives Vorgehen, nach dem erst ein Entwicklungsplan aufgestellt und aus diesem das Maßnahmen-Programm abgeleitet würde, aber er führt dazu, daß die Notwendigkeit einer umfassenden Entwicklungsplanung deutlich wird, und diese in einem iterativen Verfahren verknüpft mit der Maßnahmen-Planung erfolgen kann.
Im Hinblick auf die primär organisatorisch-methodische Innovationsfunktion der Standortprogrammplanung für die Mittelstädte erscheint eine Änderung der Vorläufigen Richtlinien im Sinne einer Reduzierung inhaltlicher und methodischer Ansprüche nicht sinnvoll. Die Gefahr einer solchen Reduzierung des Anspruchs und damit auch der Chancen der Standortprogrammplanung ist zur Zeit recht aktuell, da das Land möglichst schnell möglichst viele Standortprogramme mit einer Beschränkung auf die für die vertikale Koordination erforderlichen Finanzplanungsdaten haben möchte.
Instrumente für die kommunale Entwicklungsplanung und angesichts des noch recht großen Nachholbedarfs an Ausfüllung und Realisierung der durch den Anstoß der Standortprogrammplanung erkannten methodischen und organisatorischen Erfordernisse auf kommunaler Ebene sollten von seiten des Landes eher verstärkte finanzielle und inhaltliche Planungshilfen zur Verfügung gestellt werden, die eine Weiterentwicklung der erreichten entwicklungsplanerischen Ansätze in den Kommunen ermöglichen.
Um die dargestellten positiven Ansätze der Standortprogrammplanung in den mittleren und kleineren Gemeinden weiterzuentwikkeln, ist es vor allem notwendig, möglichst bald mit der Realisierung der vorliegenden Programme zu beginnen, um nicht für die zukünftige Entwicklung schädliche Frustrationen über Sinn und Realitätsgehalt koordinierter und schwerpunktbezogener Entwicklungsplanungen zu erzeugen, und damit eine Rückkehr zu unhinterfragter "Anpassungsplanung" zu rechtfertigen. Zudem lassen sich Fortschritte mit dem Instrumentarium und seiner Interpretation und Konkretisierung wohl nur vor dem Hintergrund von Erfahrungen mit der Umsetzung der Planungen erzielen.

Andererseits hat der vorliegende Vergleich auch gezeigt, daß die inhaltlich-räumlichen Zielvorstellungen - sowohl was die Auswahl der Standorte als auch was die Zielrichtung der Maßnahmen im Standort betrifft - dringend veränderungsbedürftig sind. Dabei muß noch genauer untersucht werden, inwieweit die angesprochenen inhaltlichen Implikate des Standort-Konzepts so stark mit Verfahrensregeln verknüpft sind, daß auch diese modifiziert werden müssen. (vgl. dazu ausführlicher Lit. 26)
Insgesamt hat der Vergleich der vorliegenden Standortprogramme der Mittelstädte neben den Impulsen und Innovationseffekten dieses Instrumentariums für die Kommunale Entwicklungsplanung eine Reihe durchgängiger methodischer, organisatorischer und inhaltlicher Schwachstellen der Programme aufgezeigt, deren Behebung ein wichtiges Ziel der "zweiten Phase der Standortprogrammplanung" sein könnte.

F. Anhang

F.1 Literatur- und Materialverzeichnis

Im Text sind die Literaturangaben mit Lit. und der Nummer des entsprechenden Werkes angegeben.

(1) Vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen. Runderlaß des Innenministers vom 14.6.1971; in: Ministerialblatt für das Land NW, Jahrgang 1971, Nr. 85

(2) Standortprogrammbeispiel Turmkirchen, Reihe "Zur Information" des Innenministers von NW, Düsseldorf 1972

(3) Landesentwicklungsplan I in der Fassung vom 17.12.1970, Ministerialblatt für das Land NW, 24. Jahrgang, Nummer 17, vom 9.2.1971

(4) Landesentwicklungsplan II vom 3.3.1970, Ministerialblatt für das Land NW, 23. Jahrgang, Nummer 47, 31.3.1970

(5) Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 19.3.1974, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NW, Jahrgang 1974, S. 96

(6) NW-Programm 1975, Düsseldorf 1970

(7) Halbzeitbericht NWP 1975, Düsseldorf 1973

(8) Willy Weyer: Standortprogramme und Standortförderung. in: Städte- und Gemeinderat, Heft 11, 1971, S. 275 - 277

(9) Moelle: Die Standortprogramme in ihrer Bedeutung für die Landesentwicklung. in: Städte- und Gemeinderat, Heft 4, 1971, S. 78 - 82

(10) Horst Waffenschmidt: Zur Entwicklungsförderung in Städten und Gemeinden. in: Städte- und Gemeinderat, Heft 8, 1971, S. 200 - 202

(11) Friedrich Halstenberg: Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung in NW, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, 1973

(12) NW in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, Heft 27 der Schriftenreihe Landesentwicklung, Düsseldorf 1970

(13) Landesentwicklungsbericht 1972, Heft 35 der Schriftenreihe Landesentwicklung, Düsseldorf 1973

(14) G. Curdes, J. Böttcher, F. Merk: Standortprogrammplanung - Handbuch für die Erarbeitung von Standortprogrammen für Stadtteile und zentrale Orte. Band 1 und 2, Aachen 1972

(15) Marlene und Peter Zlonicky: Zu Problemen der Sanierung in Siedlungsschwerpunkten. in: Stadtbauwelt 37, 1973, Seite 48 - 51

(16) Praxisprobleme der Stadtteil- und Standortprogrammplanung. Herausgeber: Die kooperierenden Lehrstühle für Planung an der RWTH Aachen, Köln 1973

(17) Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3582

(18) Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3583

(19) Walter Siebel: Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. Schriftenreihe städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn - Bad Godesberg 1974

(20) Karl Ganser: Zur Lage: Anmerkungen zur "Trendwende", oder: Eine Wende fand nicht statt. in: Stadtbauwelt Heft 47, 1975, S. 148 - 150

(21) Rolf Hoberg: Stadtentwicklung unter den Bedingungen der Stagnation. in: Stadtbauwelt Nr. 47, 1975, S. 151 - 154

(22) Bernhard Schäfers, Aufgaben und Möglichkeiten kommunaler Entwicklungsplanung in Mittelstädten. in: Der Städtetag, Heft 12, 1975, S. 660 - 664

(23) Joachim Jens Hesse: Zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung. in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresblatt 1975, S. 273 - 292

(24) derselbe: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart 1972

(25) Adalbert Evers, Michael Lehmann: Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der BRD. Offenbach 1973

(26) Jörg Becker: Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen nach 1975. in: Der Städtetag 3/1975, S. 128 - 132

F.2 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Gemeindestruktur der untersuchten Gemeinden (Blatt 1 und 2)
Abb. 2 Forts.: Gemeindestruktur der untersuchten Gemeinden (Blatt 1 und 2)
Abb. 3 Planungsstand in den untersuchten Gemeinden (Blatt 1 und 2)
Abb. 4 Räumliche Verteilung der untersuchten Gemeinden mit Standortprogrammen in NW
Abb. 5 Alternative Zentren - Gliederungen
aus: Standortprogramm Finnentrop
Abb. 6 Haupt- und Nebenstandort
aus: Programm Plettenberg
Abb. 7 Alternative Standort-Mittelpunkte
aus: Standortprogramm Geseke

Abb. 8 Standortabgrenzung nach vorhandenen Einrichtungen und Planungen: "Einfang-Planung"
aus: Standortprogramm Oerlinghausen
Abb. 9 Elliptische Form des Standortes
aus: Standortprogramm Finnentrop
Abb. 10 Haupt- und Nebenstandorte
aus: Standortprogramm Neheim-Hüsten
Abb. 11 Aufnahme von vielen Maßnahmen außerhalb des Standortes in das STOP
aus: Standortprogramm Brilon
Abb. 12 "Ideales Stadtmodell" nach den Standortprogrammplanungen der untersuchten Mittelstädte
Abb. 13 Gesamtinvestitionen im Programmzeitraum in den untersuchten Standortprogrammen (Teil 1 und 2)

Räumliche Teilentwicklungspläne als Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung

Beigeordneter J. Ahlemann, Wuppertal

A. Räumliche Teilentwicklungspläne im System der Wuppertaler Entwicklungsplanung

Stadtentwicklungsplanung wird inzwischen von allen Großstädten der Bundesrepublik betrieben. Inhalte, Organisation und Methode sind dabei unterschiedlich geregelt und auf die spezifische Situation der jeweiligen Stadt ausgerichtet.

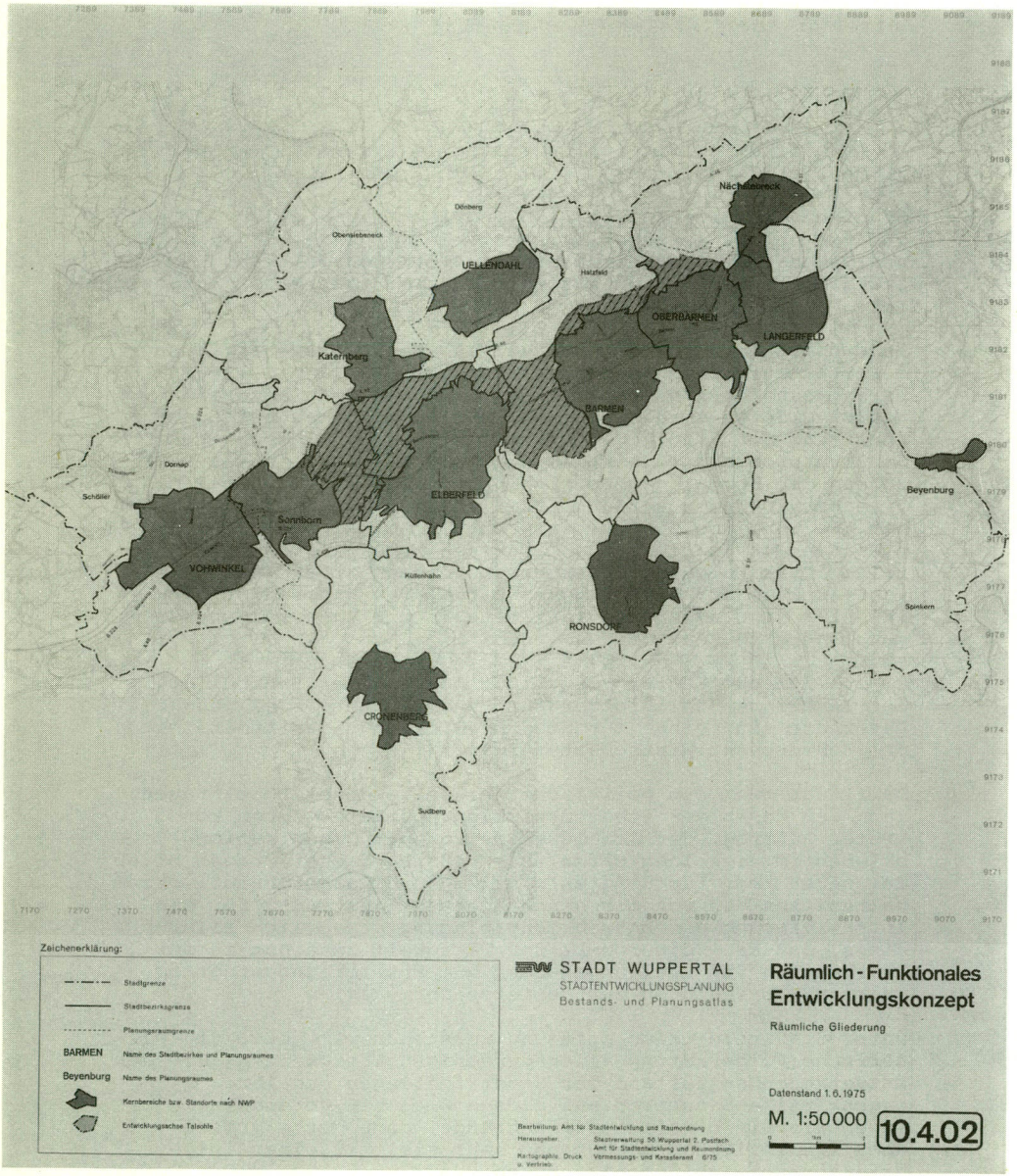
In Wuppertal rühren die Bemühungen um eine Intensivierung der Stadtentwicklungsplanung etwa aus den Jahren 1966/67. Veranlassung hierzu war die aus der damaligen Rezession geborene Sorge um die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt. Die Rezession hatte die besonderen Strukturprobleme Wuppertals schlaglichtartig erhellt. Hinzu kam die Sorge, das Entwicklungsprogramm Ruhr könne negative Auswirkungen auf Wuppertal und den bergischen Raum haben. Es wurde befüchtet, Wuppertal werden in den Windschatten von Ruhrgebiet und Rheinschiene geraten. Gleichzeitig stand dieNeugliederung des benachbarten Ennepe-Ruhr-Kreises an. Hier ging es darum, den Raumbedarf Wuppertals für eine zukunftsorientierte Entwicklung seiner Wirtschaft überzeugend darzulegen.

Die politische Führung der Stadt zog aus der Beurteilung der Lage ihre Schlußfolgerungen und richtete zwei neue Dezernate ein, eines für Stadtentwicklung, das andere mit dem Schwerpunkt Wirtschaftsförderung.

Damit war zwar ein politischer Wille bekundet. Die Fragen nach dem Wesen der Stadtentwicklungsplanung, ihrem konkreten Auftrag, der Arbeitsweise und der Organisation blieben im einzelnen offen. Die Klärung dieser Fragen blieb dem neuen "Amt für Stadtentwicklung und Raumordnung" vorbehalten. Aus den von mir geschilderten "Anstößen" für die Intensivierung der Entwicklungsplanung ergab sich allerdings, daß der Schwerpunkt der Tätigkeit zunächst in der Erarbeitung von Stellungsnahmen zum Entwicklungsprogramm Ruhr und Vorschlägen zur Gebietsreform lag.

Unter Stadtentwicklungsplanung verstehen wir heute die planerische Vorbereitung aller derjenigen Tätigkeiten, die den anzustrebenden Zustand der Stadt festlegen und ihre gegenwärtige Situation auf dieses Ziel hin verändern. Legen wir diese Definition zugrunde, dann hatte unsere damalige Tätigkeit noch nicht sehr viel mit einer integrierten Entwicklungsplanung zu tun.

Abb. 1 Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept der Stadt Wuppertal



Da Ziele ein wesentliches Element jeder Entwicklungsplanung sind, mühten wir uns denn auch - wie viele vor, neben und nach uns - um den Aufbau eines umfassenden Zielsystems für die Entwicklung unserer Stadt. Wir zeigten auch die Mittel auf, die zur Zielerreichung notwendig waren und entwarfen ein umfangreiches Stadtforschungsprogramm, das alle Dinge enthielt, die wir meinten erforschen zu müssen, um unsere Ziele und Mittel präzisieren zu können. Wie viele vor, neben und nach uns mühten wir uns vergebens. Allein das Forschungsprogramm hätte uns für Jahre, wenn nicht Jahrzehnte beschäftigt.
Die Praxis zwang uns auf einen anderen, wie wir meinen, richtigeren Weg. Wir hatten in vielen Einzelfällen die Erfahrung gemacht, daß die Koordinationswirkung allgemein gehaltener Ziele in der Praxis gering ist. Es wird zwar schnell eine breite Zustimmung über diese Ziele erreicht, mögliche Konflikte jedoch werden nicht oder nicht rechtzeitig erkannt. Denn die widerstreitenden Interessen treten meistens erst bei der Umsetzung in konkrete Maßnahmen zu Tage. Die Erfahrung zeigt, daß dann häufiger die Ziele den Maßnahmen angepaßt werden als umgekehrt. Es erschien uns deshalb sinnvoller, nur einige wenige konkret auf die Entwicklung Wuppertals bezogene Ziele herauszuarbeiten und diese grundlegenden Ziele dann im Rahmen der Aufstellung sachlicher und räumlicher Teilentwicklungspläne zu konkretisieren, und zwar bis hin zu Maßnahmenprogrammen.

Es ergab sich also ein zweistufiges Vorgehen:

Zunächst mußten die wenigen grundlegenden konkreten Entwicklungsziele definiert werden. Da deren Konkretisierung in Teilräumen durch Aufstellung von Maßnahmenprogrammen erfolgen sollte, mußte zugleich die Gliederung des Stadtgebietes in Teilräume erfolgen. Nun kann man eine Stadt von 4oo.ooo Einwohnern nicht einfach in lo Teilräume à 4o.ooo Einwohner dividieren. Denn erstens ergeben sich mit Sicherheit Teilräume mit unterschiedlichen Einwohnerdichten. Zum zweiten haben nicht alle Teilräume die gleiche Bedeutung und Funktion.

Das in der ersten Stufe erarbeitete Räumlich-Funktionale Entwicklungskonzept (RFK) enthält deshalb:

1. die grundlegenden Ziele der Wuppertaler Stadtentwicklung,

2. eine Einteilung des Stadtgebietes in lo Planungsräume,

3. eine Funktionsbeschreibung der einzelnen Planungsräume,

4. ein Modell für die anzustrebende Verteilung der Gesamtbevölkerung auf die Planungsräume.

In der zweiten Stufe unseres Systems der Entwicklungsplanung werden für die einzelnen Planungsräume räumliche Teilentwicklungspläne erstellt. Wie dies im einzelnen geschieht, darüber wird in dem anschließenden Referat berichtet werden.

Damit wird deutlich, daß unser RFK eine doppelte Bedeutung hat: Eine materielle, indem es Ziele für die Gesamtstadt und Funktionsbeschreibungen für die Teilräume gibt; eine systematische, indem es die Erarbeitung räumlicher und sachlicher Teilentwicklungspläne vorsieht.
Auf das Thema der Tagung bezogen kann ich an dieser Stelle wie folgt zusammenfassen: Die Erarbeitung räumlicher Teilentwicklungspläne ist in Wuppertal zu einem Kernstück der Stadtentwicklungsplanung geworden. Die Teilräume sind dabei sowohl Untersuchungs- wie Planungsräume. Auf der Basis dieser Einteilung sind inzwischen auch die acht Stadtbezirke geschaffen worden. Damit ergibt sich weitgehend eine Identität von Planungsräumen und politischen Stadtbezirken mit den gewählten Bezirksvertretungen als Gremien der Bürgerschaft. Wir haben inzwischen auch die Verwaltungsorganisation, wo immer es möglich und sinnvoll erschien, auf diese Räume abgestellt. Wichtig ist für den Planungsbereich, daß für jeden Raum und jeden Bezirk bestimmte Bezirksplaner tätig sind. Da bei der Einteilung in Teilräume neben der siedlungsräumlichen Struktur auch historische Bezüge beachtet worden sind, sind insoweit schon heute gute Ansatzpunkte für die Idendifikation des Bürgers mit seinem Stadtbezirk gegeben.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle ein Wort zur Standortprogrammplanung. Die Forderung des Landes nach der Aufstellung von Standortprogrammen hat unser System der Entwicklungsplanung nachhaltig beeinflußt. Wir haben in Wuppertal vier Standorte nach NWP.Die Standorte liegen jeweils in einem unserer Planungsräume. Darüber hinaus bin ich allerdings der Meinung, daß die Standortprogramme als Koordinierungsinstrument auf Landesebene ihre Bewährungsprobe noch nicht bestanden haben. Das Land hat m.W. auch bisher nichts unternommen, um die auf Landesebene zu lösenden Probleme anzugehen. Der neuerliche Anlauf des Innenministers unseres Landes erhärtet diese Auffassung.

B. Das räumlich-Funktionale Entwicklungskonzept

Da die räumliche Teilentwicklungsplanung vom RFK ausgeht, ist es notwendig, auf den Inhalt und die Entstehung des RFK einzugehen.

Ein wichtiger Ausgangspunkt war für uns die vorhandene räumliche Struktur unserer Stadt. Sie wird geprägt durch eine bandförmige Verdichtung entlang der Wupper und durch weitere Siedlungsbereiche nördlich und südlich des Tales der Wupper. Wuppertal bietet das bild einer polyzentrischen Stadtlandschaft.

Wir konnten feststellen, daß diese Struktur nicht nur in der Vergangenheit unsere Stadt geprägt hat. Die Ziele der Landesplanung - konkretisiert im Landesentwicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen I und II sowie im Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes - gehen auch für die Zukunft hiervon aus.

Wir stellen weiter fest, daß nach dem heutigen Stand der Erkenntnis die Versorgung der Bevölkerung am besten innerhalb eines abgestuften und aufeinander bezogenen Gliederungssystems von Versorgungsbereichen unterschiedlicher Größe und Funktion gesichert werden kann.

Wir kamen deshalb insgesamt zu dem Schluß, daß die siedlungsräumliche Grundstruktur unserer Stadt auch für die Zukunft gute Chancen bietet und wir uns insoweit im Einklang mit den Zielen der Landesplanung befinden. Deshalb sollte diese Grundstruktur auch die Grundlage des Räumlich-Funktionalen Entwicklungskonzeptes bilden.

Hieraus ließen sich unter Einbeziehung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips folgende Entwicklungsziele für die Gesamtstadt ableiten:

1. Die Erhaltung einer funktionsfähigen Bandstruktur ist für die zukünftige Entwicklung der Stadt von großer Bedeutung, da sie ihren Charakter, das Stadtbild, das Kommunikationssystem und das Funktionsgefüge prägt. Ziel der Entwicklung Wuppertals soll es dementsprechend sein, die Vorteile der Bandstruktur nach Möglichkeit zu wahren. Die Einwohnerzahl in den Planungsräumen der Talsohle (Vohwinkel, Elberfeld, Barmen und Langerfeld) soll daher unter Berücksichtigung der Erfordernisse, die sich aus der Steigerung des Wohnungstandards ergeben, möglichst hoch gehalten werden. Das erfordert die Konzentration von Wohnungen, nicht störenden Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen in der Talsohle.

2. Gleichzeitig sollen aber auch die Bewohner der außerhalb der Talsohle gelegenen Planungsräume eine möglichst gute Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge erhalten. Um für einen befriedigenden Versorgungsstandard tragfähig zu sein, sollen sie nach Möglichkeit 25 ooo Einwohner heute oder zukünftig erreichen, damit ein noch tragbarer Ausnutzungsgrad erzielt werden kann. Um die Erreichbarkeit der Einrichtungen in angemessener Zeit und mit geringstem Aufwand zu fördern, sind Wohnungen, nicht störende Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen in den Kernbereichen dieser Planungsräume zu konzentrieren. Bei ihrem Ausbau ist daher vor allem eine ausreichende Zentrenbildung anzustreben.

Auf die Vorteile der Zentrenbildung wird im übrigen besonders eingegangen, und zwar im Hinblick auf verkehrliche Belange, Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge usw.

In einem zweiten Abschnitt werden die anzustrebenden Einwohnergrößen für die einzelnen Teilräume aufgezeigt und die unterschiedlichen Funktionen der Teilräume im Sinne der zentralörtlichen Gliederung beschrieben. Damit Sie eine Vorstellung bekommen, wie dies aussieht, möchte ich die Beschreibungen für zwei Teilräume wörtlich zitieren, und zwar für den Teilraum mit der höchstrangigen Funktion und für den kleinsten Teilraum:

"Im Planungsraum Elberfeld, der ebenfalls einen Standort nach dem Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 enthält, sind die oberzentralen Funktionen des Raumes Wuppertal, soweit es sich um zentrenorientierte Einrichtungen handelt, zu konzentrieren. Darüber hinaus übt er auch mittelzentrale Funktionen mindestens für die Planungsräume Cronenberg, Katernberg und Uellendahl aus. Wichtigstes Kennzeichen seiner überörtlichen Bedeutung ist die Konzentration tertiärer Einrichtungen in der City. Im Hinblick auf diese besonderen Funktionen wird für den Planungsraum Elberfeld als Zielgröße eine Einwohnerzahl von 1o3 ooo festgesetzt. Nach Abschluß der Strukturuntersuchung für die Planungsräume Katernberg und Nächstebreck ist diese Zielgröße noch einmal zu überprüfen.

Die Erreichung dieses Zieles setzt vor allem die Modernisierung und Sanierung der teilweise überalterten, sanitär schlecht ausgestatteten und mit baulichen Mängeln behafteten Wohnungssubstanz voraus. Dabei gilt es zu verhindern, daß die Abwanderung über die mit der Sanierung verbundene Verringerung der Wohndichte hinausgeht."

"Der Planungsraum Beyenburg erfüllt im Rahmen des räumlich-funktionalen Konzeptes vorrangig Erholungsfunktionen für die Gesamtstadt. Deshalb ist die heutige Einwohnerzahl (5 5oo) nicht über die Zielgröße 6 ooo Einwohner hinaus zu erhöhen.

Der Planungsraum Beyenburg ist dem Mittelzentrum Barmen zugeordnet. Die Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind entsprechend der angestrebten Einwohnerzahl auszubauen. Dabei sind auch die auf den Ortskern von Beyenburg ausgerichteten Randgebiete entsprechend zu berücksichtigen. Die weitergehende Versorgung ist durch eine gute Verkehrsanbindung (öffentlicher Nahverkehr) an das Mittelzentrum Barmen sicherzustellen.

Die "Schlichtheit" der Formulierung täuscht sicherlich darüber hinweg, welche Probleme und Schwierigkeiten wir beim Entwurf des RFK zu bewältigen hatten. Ich will nur einige nennen:

1. Zunächst machte uns die in vielen Bereichen mangelhafte Datenbasis zu schaffen. Wir sind so damit fertig geworden, daß wir die Fortschreibungsnotwendigkeit nach Gewinnung neuer Erkenntnisse betont haben: "Entwicklungsplanung ist ein dynamischer Prozeß, in den ständig neue Daten und Fakten einfließen, die zu Veränderungen führen können."

2. Unser Konzept bedeutete konkret die Abkehr von Wohnungsbau außerhalb der gewachsenen Siedlungsstruktur und eine Hinwendung zu den Zentren. Dieses Konzept durchzusetzen, war der schwierigste Teil der Arbeit des verwaltungsinternen Abstimmungsprozesses und der Entscheidung des Rates.

3. Der Rat der Stadt hat das RFK am 29.1o.1973 einstimmig als Grundlage der weiteren Stadtentwicklung beschlossen. Wichtigster und schwierigster Diskussionspunkt war auch hier die Kernfrage des Abstoppens der bis dahin wirkenden zentrifugalen Entwicklungstendenzen.

4. In der Öffentlichkeit ist die Diskussion um das RFK nur durch die Presseberichte über die Ratsdebatte geführt worden. Eine Erörterung in Bürgerversammlungen oder dergleichen hat nicht stattgefunden.

Mit seinem Beschluß hat der Rat gleichzeitig die Verwaltung beauftragt, sachliche und räumliche Teilentwicklungspläne zu erarbeiten.

C. Räumliche und sachliche Teilentwicklungspläne

Unmittelbar nach dem Beschluß über das Räumlich-Funktionale Entwicklungskonzept wurde mit der Erarbeitung räumlicher Teilentwicklungspläne begonnen. Gleichzeitig wurde vom Rat eine Reihenfolge der zunächst aufzustellenden Pläne festgelegt. Zunächst sollte das in Arbeit befindliche Standortprogramm Vohwinkel abgeschlossen werden. Begonnen werden sollte mit den Entwicklungsplänen für die Räume Katernberg und Nächstebreck. Die Dringlichkeit ergab sich aus dem Planungsstand in diesen Räumen. Schließlich wurde für Elberfeld eine besondere Dringlichkeit wegen des Problems der Integration der Hochschule in den Stadtorganismus begründet.

Während das RFK noch weitgehend im Dezernat für Stadtentwicklung entworfen wurde und der verwaltungsinterne Abstimmungsprozeß unmittelbar in der Führungsebene, der Dezernentenkonferenz, stattfand, mußte für die Erarbeitung der räumlichen Teilentwicklungspläne ein besonderes Verfahren entwickelt werden. Wichtigste Probleme, die durch eine Verfahrensregelung gelöst werden mußten, waren:

1. Eine Frühkoordination auf Ämterebene mußte quer durch die Verwaltung sichergestellt werden.

2. Um echte Entscheidungsmöglichkeiten zu eröffnen, mußten Alternativen zur Diskussion gestellt werden.

3. Eine frühzeitige Information und Einwirkungsmöglichkeit der Bürger sollte angestrebt werden, nicht etwa nur durch die Möglichkeit, Bedenken und Anregungen geltend zu machen.

4. Der Rat der Stadt mußte über die einzelnen Verfahrensstufen umfassend unterrichtet werden. Zwischenentscheidungen und Weichenstellungen mußten ermöglicht werden.

5. Die Abstimmung mit der Bauleitplanung und der Investitionsplanung mußte geklärt werden.

Wie wir alle diese Probleme angegangen sind, wird im folgenden Referat dargelegt werden.

Lassen Sie mich nur noch kurz einige Worte zu den sachlichen Teilentwicklungsplänen und ihrem Verhältnis zu den räumlichen Entwicklungsplänen sagen. Sie werden unter Federführung des jeweiligen Fachbereiches und bei Mitwirkung des Stadtentwicklungsdezernates für einzelne Sachbereiche wie Schule, Kindergärten, Spielplätze, Altenhilfe

usw. aufgestellt. Sie beschreiben die anzustrebende Entwicklung in ihrem Bereich.

Die sachlichen Teilentwicklungspläne sind neben den räumlichen die wichtigsten Instrumente zur konkreten Koordination unserer Planung. Sie beschreiben beide den anzustrebenden Zustand und beinhalten die Maßnahmen, die erforderlich sind, um den gegenwärtigen in den angestrebten Zustand zu verändern.

Nun mag eingewendet werden, räumliche Teilentwicklungspläne könnten erst nach Abschluß der sachlichen Teilentwicklungspläne aufgestellt werden. In der Theorie ist dies richtig. Die Praxis zwingt uns allerdings auch hier, einen Kompromißweg zu gehen. Bei uns in Wuppertal sind gegenwärtig von ca. 2o wichtigen sachlichen Teilentwicklungsplänen erst neun abgeschlossen oder in Arbeit. Gleichzeitig sind sechs räumliche Teilentwicklungspläne in Arbeit und einer ist abgeschlossen. Um trotzdem zu befriedigenden Ergebnissen zu kommen, müssen die erforderlichen Vorgaben fehlender sachlicher Teilentwicklungspläne von Fall zu Fall mit den Fachämtern abgestimmt werden. Dieses Verfahren ist notwendig, um kommunalpolitische Entscheidungen möglichst schnell auf entwicklungsplanerische Grundlagen ausrichten zu können.

Lassen Sie mich abschließend zur Frage der Bedeutung vom Rat beschlossener räumlicher Teilentwicklungspläne für das Handeln von Rat und Verwaltung Stellung nehmen.

Grundsätzlich ist zu sagen, daß die räumlichen Teilentwicklungspläne den Willen des Rates bekunden, in einem bestimmten räumlich abgegrenzten Bereich die konkret festgelegten Ziele zu verfolgen. Das schließt nicht aus, daß bei der Realisierung von dem Plan abgewichen wird, wenn neue Daten und Fakten zu einer anderen Beurteilung führen. Der politische Handlungsspielraum wird grundsätzlich nicht eingeschränkt.

Für die Verwaltung ist der vom Rat beschlossene Teilentwicklungsplan Handlungsprogramm und als Richtlinie verbindlich. Auf der Grundlage des Planes vollzieht sich die Bauleitplanung. Die Maßnahmen sind nach den festgelegten Dringlichkeiten zu planen und zum Investitionsprogramm anzumelden.

Aus der Natur der Sache ergibt sich, daß eine gesamtstädtische Prioritätensetzung aufgrund eines einzelnen oder mehrerer räumlicher Teilentwicklungspläne nicht möglich ist. Der räumliche Teilentwicklungsplan ermöglicht lediglich eine (relative) Prioritätenbestimmung der im Planungsraum vorgesehenen Maßnahmen. Die gesamtstädtische Prioritätenbestimmung erfolgt mit der Aufstellung und Fortschreibung der Investitionsprogramme, in denen im Rahmen des verfügbaren Finanzvolumens Maßnahmen aus allen Teilräumen und allen Sachbereichen nach ihrer Dringlichkeit gewichtet werden. Die Aussagen der sachlichen und räumlichen Teilentwicklungspläne bilden dabei die wichtigsten Entscheidungshilfen. Denn sie zeigen die Bedeutung der Einzelmaßnahmen für das Ganze auf, geben wichtige Hinweise darauf, wo der Bedarf am dringendsten ist und legen die Abhängigkeiten der einzelnen Maßnahmen voneinander offen.

Räumliche Teilentwicklungspläne: Verfahren der Aufstellung, Bürgerbeteiligung und Umsetzung in Verwaltungshandeln

Dipl.-Geogr. Erwin Rothgang, Amt für Stadtentwicklung und Raumordnung, Wuppertal

A. Vorbemerkung

Inhalt und Stellenwert der räumlichen Teilentwicklungspläne sind nicht von Anfang an so konzipiert worden, sondern das Ergebnis eines längeren Diskussions- und Entwicklungsprozesses. Zunächst wurde davon ausgegangen, daß die wichtigste Aufgabe der Entwicklungsplanung die Überprüfung und Neuformulierung der Ziele und Aufgaben für die einzelnen Fachbereiche sei. Das Ergebnis von drei Jahren praktischer Arbeit auf der Grundlage des Räumlich-Funktionalen Entwicklungskonzeptes, über das im vorangegangenen Referat berichtet wurde, sieht so aus, daß die Arbeiten an der räumlichen Entwicklungsplanung nahezu für alle Planungsräume des Stadtgebietes im Gange sind. Wichtige sektorale Bereiche des gemeindlichen Handelns sind dagegen noch nicht Gegenstand der Entwicklungsplanung geworden. Drei Gründe können für dieses Ungleichgewicht genannt werden:

a) die Legitimationsbasis für die räumliche Entwicklungsplanung, die sich aus dem NWP 75 und der dort enthaltenen Zielsetzung der STandortprogrammplanung ergab,

b) der mit dem Ratsbeschluß zum Räumlich-Funktionalen Entwicklungskonzept verbundene Auftrag, Grundsatzfragen der zukünftigen räumlichen Entwicklung der Stadt (Rolle der alten Stadtteile, Verteilung erwarteter Entwicklungspotentiale usw.) innerhalb von Stadtteilentwicklungsplänen aufzubereiten,

c) die durch die Gesetzmäßigkeiten des Ausbaus der kommunalen Verwaltung gegebene Eigenständigkeit der Fachbereiche bei der Entscheidungsvorbereitung.

Diese Vorgehensweise mag theoretisch zur sinnvollen Koordinierung und Steuerung des gemeindlichen Handelns problematisch sein. In jedem Fall sind weitere Instrumente notwendig. Räumliche Teilentwicklungspläne sind Teil des Systems der Entwicklungsplanung. Sie können nur wirksam werden in Verbindung mit inhaltlichen, zielorientierten Aussagen für die einzelnen Fachbereiche und Instrumenten zur Umsetzung der Planinhalte in konkretes Verwaltungshandeln. Außerdem sind die Dimensionen, an denen Entwicklungsplanung gemessen werden kann, sehr vielfältig und oft widersprüchlich. Beurteilt man die Übereinstimmung von Entwicklungsplanung und Verwaltungshandeln, so dürfte trotz aller Einschränkungen die Wuppertaler Situation als vergleichsweise recht erfolgreich zu bezeichnen sein. Maßgebend dafür ist die Tatsache, daß dem formalen Aufbau

des Systems der Entwicklungsplanung und dessen Verbindung zum Verwaltungshandeln eindeutig der Vorrang gegeben wurde. Die inhaltliche Beeinflussung erfolgte zunächst nur punktuell, nämlich dort, wo günstige Bedingungen gegeben oder erreichbar waren. Ob der umgekehrte Weg möglich ist, erscheint nach unseren Erfahrungen fraglich bzw. nur unter besonderen lokalen bzw. politischen Umständen denkbar.

B. Zur Konsistenz der teilräumlichen Entwicklungsplanung

Räumliche Teilentwicklungspläne werden nach der Dringlichkeit der in den einzelnen Planungsräumen zu lösenden Entwicklungsprobleme aufgestellt. Die Reihenfolge wird auf Vorschlag der Verwaltung vom Hauptausschuß als Stadtentwicklungsausschuß beschlossen. Als Erfahrungswert für die Dauer des noch im einzelnen zu schildernden Planungsverfahrens können 2-3 Jahre angegeben werden.

Damit ist das Problem des unterschiedlichen Planungsstandes in den Teilräumen angesprochen. Zunächst mußte die Zahl der Planungsräume, damit also der Arbeitsprojekte, überschaubar bleiben. Wie Sie bereits wissen, gibt es in Wuppertal acht Stadtbezirke und zwölf Planungsräume. Fünf Entwicklungsplaner in der Koordinierungsstelle, dem Amt für Stadtentwicklung und Raumordnung, betreuen jeweils zwei bis drei Planungsräume. Bei gleichzeitiger Bearbeitung mehrerer Projekte rechnen wir für die erstmalige Erstellung aller räumlichen Teilentwicklungspläne insgesamt mit 5-6 Jahren. Durch einen mehrstufigen Verfahrensablauf gibt es Zwischenergebnisse, die Rat, Bezirksvertretung und Öffentlichkeit bekannt sind und somit zumindest eine vergleichende Diskussion und Bewertung der Entwicklungsprobleme ermöglichen.
Der notwendige Bezug der Entwicklungsplanung zu den verschiedenen Instrumenten der Umsetzung

-Investitionsprogramm
-Rangfolge der Bebauungspläne
-internes Bauleitplanverfahren und
-Verfahren zur Durchführung von Investitionsmaßnahmen

wird ebenfalls wirksam bei der gesamtstädtischen Bewertung und Einordnung einzelner Probleme bzw. Maßnahmen. Es müssen sich dort alle entwicklungsplanerisch fundierten Maßnahmen messen und durchsetzen gegenüber anderen, die etwa der Durchsetzungskraft eines Fachbereichs oder sog. politischer Willensbildung entspringen. Selbstverständlich gilt dies auch umgekehrt. Nach unserer Auffassung erweist sich an diesen Nahtstellen zwischen Programmen und Vollzug die Leistungsfähigkeit der Entwicklungsplanung. Hier fehlt empirisches Material aus verschiedenen Städten, für unterschiedliche Organisationsformen der Entwicklungsplanung, politische und personelle Machtkonstellationen sowie die einzelnen Fachbereiche der Kommunalenverwaltung, das eine wichtige Grundlage für die weitere Arbeit in der kommunalen Entwicklungsplanung darstellen würde.

Räumliche Teilentwicklungspläne lassen sich nur sehr schwer über einen Leisten schlagen. Dies ist leicht nachzuvollziehen, wenn man sich die unterschiedliche Struktur und Funktion von Stadtteilen vergegenwärtigt und insbesondere die Skala der jeweils zu lösenden Probleme vergleicht. Die politische Strukturierung - gar nicht so sehr im Sinne von Mehrheiten - spielt ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Rolle. Für die konkrete Arbeit wirken sich mindestens ebenso stark die unterschiedlichen berufliche Qualifikation und Einstellung des Bearbeiters sowie der Diskussions- und Lernprozeß im Verlauf der Planung aus. Genauso selbstverständlich kommt von der Seite der Entscheider die Forderung nach der Vergleichbarkeit der verschiedenen räumlichen Teilentwicklungspläne, die - berechtigt oder nicht - zum Liegenlassen von Vorlagen oder zur Zurückverweisung führen kann.
Auf den vorgegebenen mehrstufigen Verfahrensablauf habe ich bereits hingewiesen. Damit sind auch inhaltliche und formale Anforderungen an die schriftliche und zeichneriche Darstellung gestellt. Ebenso sind die Grobgliederung der Entwicklungspläne, also die Gliederung in Funktionsbereiche usw., die formale Darstellung der Maßnahmenprogramme und die zeichnerische Darstellung des Entwicklungsplanes vorgegeben. Häufig erfolgen solche Vorgaben als vorläufige Festschreibung des gemeinsamen Erkenntnis- und DIskussionsstandes. Auf keinen Fall können diese Vereinbarungen und die eingesetzten Methoden der Informationsbeschaffung, der Erarbeitung von Planungsvorschlägen usw. als so abgesichert gelten, daß sie auf halber Distanz unveränderbar festgeschrieben werden können. In dieser Frage konkretisiert sich einer der grundsätzlichen Konflikte zwischen Planung und Verwaltung.
Die vielleicht wichtigste Erfahrung im Verlauf der bisherigen räumlichen Entwicklungsplanung ist der Verzicht auf die Gleichzeitigkeit aller Probleme. An die Stelle der Aneinanderreihung möglichst sämtlicher zu lösender Probleme bzw. Problemlösungsvorschläge in Alternativen mit Angabe von Kosten muß die verantwortliche Bewertung und Reduzierung auf wenige Kernprobleme treten. Da die Probleme in einem Planungsraum jedoch interessensabhängig sind, gibt es für die verschiedenen Sozialgruppen unterschiedliche Rangskalen von Problemen. Die hier angesprochenen Legitimationsprobleme sind Ihnen bekannt. Einige Teilantworten hoffe ich im folgenden noch geben zu können.
Zuvor noch eine Anmerkung zur Vollständigkeit der Entwicklungsplanung. Unsinnig ist es auch, alle Probleme auf einen gleichen Lösungsstand bringen zu wollen. Weder stehen finanzielle und andere Mittel zur gleichzeitigen und sofortigen Lösung aller Problem zur Verfügung noch ist es sinnvoll, bei begrenzter Problemlösungskapzität etwas übers Knie brechen zu wollen. In unseren Entwicklungsplänen werden Probleme lediglich als solche dargestellt, d.h. darin wird möglichst wenig Planungsaufwand gesteckt.

C. Die Aufstellung räumlicher Teilentwicklungspläne

Ausgangspunkt des Planungsprozesses ist eine vorläufige Sammlung von Problemen, Zielen und Maßnahmen. Diese basiert auf einer entsprechenden Befragung von planenden Dienststellen, d.h. Ämter der Stadtverwaltung und Träger öffentlicher Belange. Die Protokolle der zuständigen Bezirksvertretung werden ausgewertet und Schlüsselpersonen befragt. Die Analyse der Probleme und Zielsetzungen erfolgt in einer problemorientierten Bestandsaufnahme. Bestimmte Auswertungen und kartographische Darstellungen, die für gesamtstädtische Zusammenhänge, Vergleiche und Probleme von Bedeutung sind, müssen auf jeden Fall geleistet werden. Gleichzeitig muß jedoch auch die Bewertung der Probleme vorbereitet werden, nicht nur aus arbeitsökonomischen Gründen, sondern auch mit Blickrichtung auf den Entscheidungsprozeß und die vorhandene Problemlösungskapazität. Die Erfahrung hat uns gelehrt, daß die Vergrößerung bzw. Neuorientierung der Problemlösungskapazität viel wichtiger ist als die Einbringung wissenschaftlicher Planungsmethoden.
Auf der Basis der Bestandsaufnahme sind dann alternative Lösungsansätze für die zusammengestellten Zielvorstellungen und Probleme zu entwickeln. Dabei sind gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Abhängigkeiten zu berücksichtigen. Die möglichen Lösungsansätze können zu alternativen Entwicklungsvorstellungen (Modellen) gebündelt werden. Für die darin jeweils für notwendig erachteten Maßnahmen sind die Kosten überschlägig zu ermitteln, wobei der vermutliche städtische Anteil an den Gesamtkosten darzustellen ist. Nach den bisherigen Arbeiten hat sich für die Modellbildung folgendes Konzept herausgebildet: In einem sog. Grundmodell werden alle diejenigen Maßnahmen zusammengefaßt, die zur Beseitigung vorhandener Mängel und zur Sicherung der Entwicklung des Planungsraumes in jedem Falle für notwendig erachtet werden. Wie bedeutsam diese Aufteilung für Planer und für Politiker ist, kann an den ermittelten Kosten abgelesen werden. In der Regel betragen die Kosten der Grundmodelle ein Mehrfaches des bisherigen Fünfjahres-Investitionsvolumens für den Planungsraum. In den alternativen Entwicklungsmodellen - nach unserer Auffassung sollen dies auf keinen Fall mehr als fünf sein - wird dann jeweils die Lösung eines Hauptproblems in den Vordergrund gestellt und die Abhängigkeiten und Folgen ermittelt.
Die Bildung von Entwicklungsmodellen sei am Beispiel eines alten, durch Nutzungsmischung, schlechte Wohnungen, Immissionsbelastung und fehlende Freiflächen chrakterisierten Stadtteils erläutert.
Ein Modell A rückt den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang in den Mittelpunkt und stellt insbesondere Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen im Wohnungssektor einschließlich der Auswirkungen dar.
Das Modell B geht davon aus, daß zahlreiche Produktionsbetriebe im Hinblick auf bauliche Substanz, Ausdehnungsmöglichkeit, Immissionsschutzauflagen, Kapitalausstattung usw. ungünstig zu beurteilen sind. Die Sicherung zukunftssicherer und wohnunsnaher gewerblicher Standorte, nicht zuletzt aus arbeitsmarktpolitischen Gründen, wird mit ihren Auswirkungen auf die Flächennutzung und die übrigen Planungsbereiche dargestellt.

Modell C geht schließlich davon aus, daß allein mit quantitativen Maßnahmen im Wohnungsbereich die negative Entwicklung des Stadtteils nicht grundlegend beeinflußt werden kann. Notwendig sind entscheidende Verbesserungen der Wohnumfeldbedingungen (Verkehrsberuhigung, Freiflächen) und der Infrastrukturausstattung.

Die alternativen Entwicklungsvorstellungen werden nach der Abstimmung in der Verwaltung, die durch den unfertigen Zustand der Entwicklungsplanung erschwert wird, dem Rat der Stadt vorgelegt. Dieser beschließt über den Weg der weiteren parlamentarischen Behandlung die Einschaltung der Bezirksvertretung und die Bürgerbeteiligung. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung werden in einem Bericht zusammengefaßt und dienen als parlamentarische Beratungsunterlage. Am Ende dieser ersten Diskussionsphase werden vom Rat der Stadt Grundsätze für die weitere Entwicklung des Planungsraumes beschlossen, die für die Verwaltung die Grundlage des nunmehr aufzustellenden Entwicklungsplan-Entwurfes sind. Zentraler Bestandteil des räumlichen Teilentwicklungsplanes ist das Maßnahmenprogramm, das folgenden Kriterien genügen soll:

(1) Die Maßnahmen sind möglichst genau zu beschreiben, dazu gehört
   - das zu lösende Problem bzw. das Ziel, das mit der Durchführung der Maßnahme erreicht werden soll,
   - alternative Lösungsmöglichkeiten,
   - der erforderliche Mitteleinsatz (sachlich, personell usw.),
   - der Träger der Maßnahme

(2) Die für die Durchführung der Maßnahmen wichtigen Abhängigkeiten sind darzustellen, und zwar
   - die Abhängigkeit einer Maßnahme von anderen Maßnahmen sowie
   - die Abhängigkeit einer Maßnahme von bestimmten angenommenen Voraussetzungen und Bedingungen.

(3) Es müssen Aussagen über die Priorität einzelner Maßnahmen oder auch Maßnahmenbündel gemacht werden.

(4) Die geschätzten Kosten (einschließlich Folgekosten) der erforderlichen Maßnahmen sind zu ermitteln, evtl. Zuschußmöglichkeiten darzustellen.

(5) Für jede Maßnahme ist ein Durchführungsprogramm aufzustellen. In ihm sind die zur Durchführung der Maßnahme erforderlichen Aktivitäten ihrer Träger und sonstiger Stellen in ihrer zeitlichen Abfolge darzustellen. Soweit es sich bei einzelnen Maßnahmen um Träger außerhalb der Verwaltung handelt, ist nach Möglichkeit anzugeben, durch welche Aktivitäten der Verwaltung dieser Träger veranlaßt werden kann, die gewünschte Maßnahme durchzuführen.

(6) Der Grad der Detaillierung der Durchführungsprogramme kann dabei unterschiedlich sein je nach der Priorität der einzelnen Maßnahmen und ihrem zu erwartenden Realisierungszeitpunkt.

(7) Die flächenbeanspruchenden Maßnahmen sind in einem Übersichtsplan darzustellen, der auch ihre Einbindung in die nicht zu verändernde vorhandene Flächennutzung zeigt. Die Darstellung erfolgt in Anlehnung an die Planzeichenverordnung auf einer Karte im Maßstab 1:5.ooo.

D. Bürgerbeteiligung

Über unsere Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung an der räumlichen Entwicklungsplanung kann an dieser Stelle nur in sehr gedrängter Form berichtet werden. Der Rat der Stadt hat 1974 einen Grundsatzbeschluß zur Offenen Planung im Rahmen der Bauleitplanung gefaßt. Darin werden Informationen und Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozeß geregelt. Diese Regelung wurde sinngemäß auf die räumliche Entwicklungsplanung übertragen. Die Offene Planung wird durchgeführt bei der Diskussion der Entwicklungsalternativen und bei der Vorlage des Entwicklungsplan-Entwurfes.

Das Verfahren enthält folgende Stufen:

(1) Die Planungsergebnisse werden für eine gedruckte Bürgerinformation in allgemeinverständlicher Form aufbereitet und über Schulen, Bezirksverwaltungsstelle, Sparkassen usw. an die Haushalte des Planungsraumes verteilt.

(2) Die Presse berichtet ebenfalls über die vorliegenden Planungsergebnisse.

(3) In einer ersten Bürgerversammlung, die von der zuständigen Bezirksvertretung veranstaltet wird, erläutert die Verwaltung mit Plänen, Lichtbildern und mündlichem Vortrag die Planung.

(4) In einer zweiten Bürgerversammlung, die der ersten im Abstand von mehreren Wochen bis einigen Monaten folgt, nehmen die Bürger einzeln oder als Gruppen (Vereine, Parteien, Verbände usw.) zu den Planungen Stellung.

(5) Die Ergebnisse der Bürgerversammlungen werden in einem Bericht zusammengefaßt, der Beratungsgegenstand in der weiteren parlamentarischen Behandlung wird.

Die Bewertung des Verfahrens und der bisherigen Erfahrungen ist (noch) widersprüchlich. Die grundsätzliche Regelung der Bürgerbeteiligung bei der räumlichen Planung ist sehr zu begrüßen. Der Rat beschließt jeweils auf Vorschlag der Verwaltung, ob bei einem Bauleitplanverfahren bzw. bei einem räumlichen Teilentwicklungsplan Offene Planung durchgeführt werden soll. Es wird Sie nicht besonders erstaunen, daß die Bereitschaft hierzu in jüngster Zeit abgenommen hat.

Ausschlaggebend für den Erfolg der Bürgerbeteiligung ist die Frage, ob eine Verständigung zwischen Planern, Politikern und Bürgern eingeleitet wird. Nach schlechten Erfahrungen im Einzelfall halten sich die Stadtverordneten bei den Bürgerversammlungen weitgehend zurück. Für die Verständigung zwischen Planern und Bürgern ist als

Zwischenbilanz die Feststellung zu treffen, daß die frühzeitige Beteiligung am Planungs- und Entscheidungsprozeß im Stadium der Entwicklungsplanung mit einem geringen Maß an konkreten Entscheidungssituationen gekoppelt ist. Das Interesse der Bürger richtet sich aber erfahrungsgemäß vornehmlich auf konkrete Entscheidungsprobleme. Obwohl die frühzeitige Beteiligung allgemein begrüßt wird, bleiben die Meinungsäußerungen punktuell und auf voraussehbare Problemschwerpunkte beschränkt. Über den Versuch, gesellschaftliche Gruppen im weitesten Sinne - Vereine, Parteigliederungen, Verbände, Stammtische usw. - zu einer Diskussion mit den sie betreffenden Teilen eines Entwicklungsplanes zu veranlassen, die dann als Stellungnahme Eingang in die zweite Bürgerdiskussion finden sollte, kann ein positiver Zwischenbericht noch nicht gegeben werden. Zusammenfassend kann man gegenwärtig die Notwendigkeit der Offenen Planung aus der Erfahrung mit Planungsproblemen heraus nur unterstreichen. Die bisherigen Ergebnisse müssen als Schritte in einem nicht einfachen wechselseitigen Lernprozeß verstanden werden, der durch die derzeitige politische Stimmungslage mit Sicherheit nicht beschleunigt wird:

E. Umsetzung in Verwaltungshandeln

Für eine durchsetzungsorientierte Entwicklungsplanung sind die Verknüpfungspunkte zwischen der Planung einerseits und dem Entscheidungs- und Verwaltungshandeln andererseits von ausschlaggebender Bedeutung. Der Leitgedanke ist, daß eine möglichst hohe Übereinstimmung zwischen Planungsergebnissen und tatsächlichem Handeln der Gemeinde bestehen sollte. Eine Verknüpfung im Einbahnsystem - zuerst wird alles geplant und dann gehandelt - ist möglicherweise logisch aber unrealistisch. Die Entwicklungsplanung muß von der tatsächlichen Situation ausgehen, sie muß getroffene Entscheidungen aufnehmen. Die Übergabe der Planungsergebnisse kann nicht an einer einzigen Stelle stattfinden, etwa in Form einer verbalen Zielvorgabe für das Handeln der Fachbereiche oder als Planungsvorgaben für die Bauleitplanung. Ziel muß eine Vernetzung mit dem System Verwaltung sein. In unserem Bericht zur Stadtentwicklung 1975 wurde unter der Überschrift "Instrumente der Entwicklungsplanung" der gegenwärtige Diskussionsstand in Wuppertal dargestellt. Die Verknüpfungsmöglichkeiten lassen sich unter folgenden drei Begriffen zusammenfassen:

- Information, also die Formen der Weitergabe von Planungsergebnissen, Planungsmethoden, sozialen und ökonomischen Zusammenhänge usw. an Verwaltung, Entscheider und Öffentlichkeit;

- Verfahrensregeln, also die organisatorische Sicherstellung, daß alle relevanten Gesichtspunkte, Entscheidungen und Handlungen rechtzeitig in den Planungs- und Entscheidungsprozeß einfließen;

- Programmstruktur des Verwaltungshandelns, also die zielorientierte Darstellung der Aufgaben und geplanten Maßnahmen für die Fachbereiche oder bezogen auf die einzelnen instrumentalen Planungen.

Die Bauleitplanung zur Vorbereitung privater Investitionen und die kommunale Investitionsplanung einschließlich der Vorbereitung und Durchführung der dort enthaltenen Maßnahmen sind zweifellos die zentralen Verknüpfungspunkte. Hier kann man feststellen, daß sowohl Verfahrensregelungen wie auch Programmstruktur realisiert oder zumindest in Vorbereitung sind. Allerdings ist über eine formale Kenntnisnahme oder Beschlußfassung hinaus eine inhaltliche Identifikation der Entscheider mit solchen Programmen schwierig. Diese Tendenz ist bei der Beratung des diesjährigen Haushaltsplans sehr stark zum Ausdruck gekommen.

Lassen Sie mich deshalb zum Schluß nochmals herausstreichen, daß sich nach unserer Auffassung die Entwicklungsplanung an der Durchführung ihrer Planungsergebnisse ausrichten und auch messen muß. Die entscheidende Legitimationsbasis der kommunalen Entwicklungsplanung ist aber die in den Entscheidungen des Rates sich konkretisierende Bereitschaft zur Programmstruktur des gemeindlichen Handelns. Diese ist in letzter Zeit eher geringer als größer geworden.

Durchführungsprobleme der teilräumlichen Entwicklungs- und Standortprogrammplanung in Duisburg

Frau Dr. Ingrid Krau, Stadtverwaltung Duisburg

Gefragt wurde insbesondere nach den M e t h o d e n dieser Planung. Nun bin ich der Meinung, daß sich Methoden nicht abgesondert von Ziel und Inhalt einer Aufgabe betrachten lassen. Dies schlägt mit aller Deutlichkeit beim Aufstellen von Standortprogrammen durch. Es wird wohl keine Stadt geben, wo ein noch so entwickeltes methodisches Instrumentarium die eigentlichen Probleme der Stadtentwicklung, wie sie mit der Standortplanung unvermeidlich auf den Tisch kommen (sieht man darin mehr als eine folgenlose Pflichtübung), gelöst hätte.

Die zur Anwendung kommenden Methoden müssen sich nach den Prioritäten der Stadtentwicklungsplanung richten. Und diese sind keineswegs a priori gesetzt und keineswegs überall gleich.

Ich sehe es daher als Aufgabe meines Vortrages an, mehr d i e B e w ä l t i g u n g d e r e i g e n t l i c h e n S t a d t e n t w i c k l u n g s f r a g e n i m R a h m e n d e r S t a n d o r t p l a n u n g zu hinterfragen, nicht zuletzt um die Unentwickeltheit des Methodeneinsatzes bei Standortprogrammen verständlich zu machen und um vor einem falschen Weg bei der Suche nach Verbesserungen zu warnen.

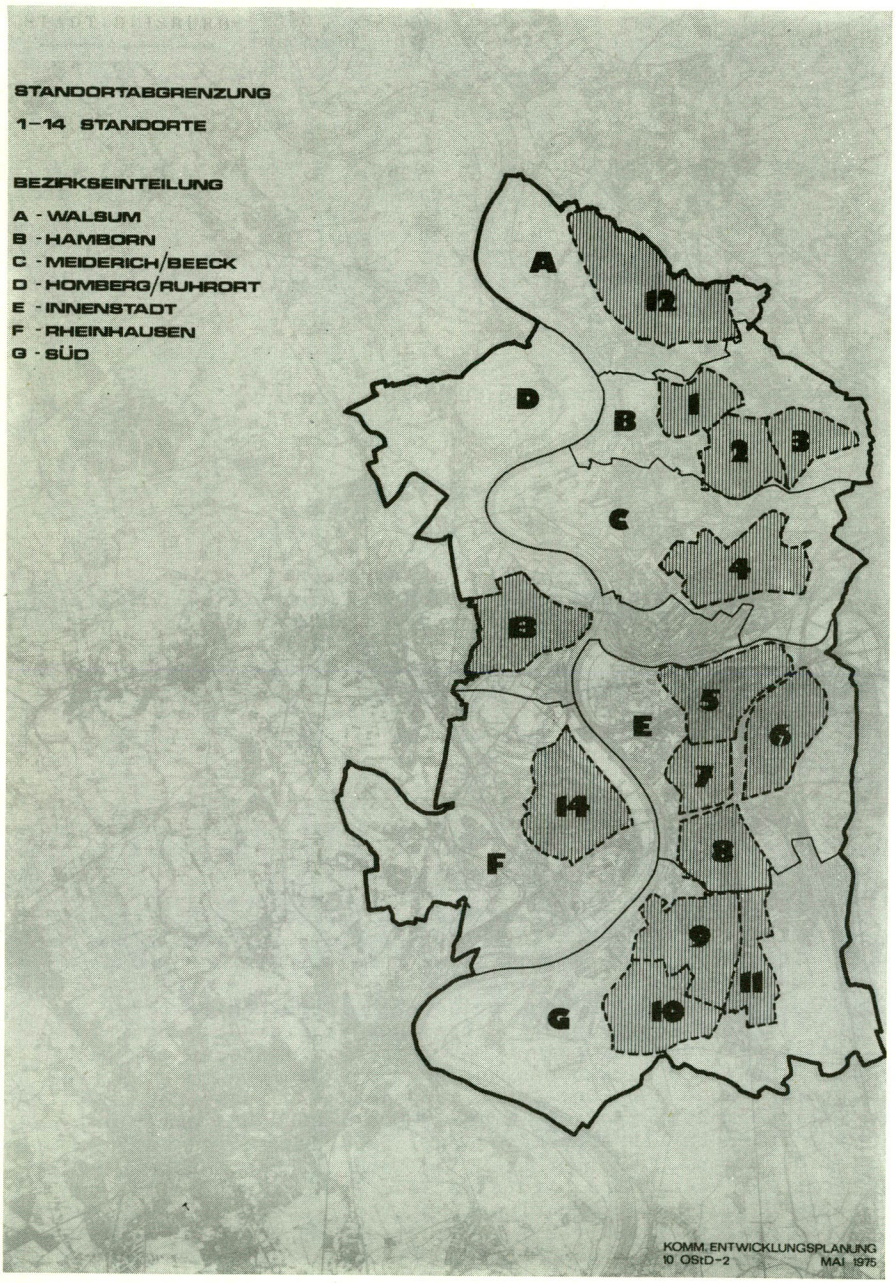
1. Zielkonflikte der standortbezogenen teilräumlichen Entwicklungsplanung am Beispiel Duisburg

1.1 Duisburger Entwicklungsprobleme die allgemeine Entwicklungsprobleme der Ballungskernzonen heute sind.

Es erscheint mir wichtig, stichwortartig die wesentlichen Ursachen der Veränderungen, die heute ohne Ausnahme alle Kerngebiete der Ballungsräume vor ähnliche Aufgaben der Umstrukturierung stellen, voranzustellen.

- Nur das erlaubt uns schließlich, die Dimension der anstehenden Aufgaben zu begreifen und danach den Wert der Planungsinstrumente - hier also des Instruments "STANDORTPROGRAMM" - zu bestimmen:
- Reduziert man auf die wichtigsten allgemeinen Faktoren, so läßt sich sagen, daß der Prozeß der Verdrängung der in den Ballungskernen ansässigen Bevölkerung aus diesen zum a l l g e m e i n e n Phänomen der Ballungskernzonen der BRD spätestens Ende der 60er Jahre geworden ist. Begleitet überall gleichermaßen vom Problem der Überalterung und damit des natürlichen Bevölkerungsrückgangs, da überwiegend junge Familien abwandern. Dahinter steht folgender Ursachenzusammenhang:
- Ende der 60er Jahre wird eine neue Stufe in der räumlichen Entwicklung der Produktionskapazitäten spürbar. Da die stattgefundene fortlaufende Substitution von Arbeit durch Kapital, verbunden mit der flächenmäßigen Ausdehnung der Produktions-

Abb. 1 Standortbereiche der Stadt Duisburg



anlagen, keine wesentlichen industriellen Neuanlagen in den Kernen mehr möglich macht, verlagerte sich der Zuwachs an industriellen Arbeitsplätzen auf die Ballungsrandzone, während in den Ballungskernen die Zahl der industriellen Arbeitsplätze infolge flächenextensiver Rationalisierung pro Produktionsflächeneinheit und - bei begrenzten Flächenreserven - absolut zurück ging (eine noch bei weitem nicht abgeschlossene Entwicklung).[1)]

- Da inzwischen auch die Wachstumsraten der Arbeitsplätze im Tertiärsektor (zum großen Teil ebenfalls infolge Rationalisierung) abflachen, geht die Gesamtarbeitsplatzzahl der Ballungskerne zurück. Währenddessen entsteht ein zum Teil sogar attraktiveres Angebot an Arbeitsplätzen in den nahegelegenen Ballungsrandzonen. Zu der Sogwirkung vom Arbeitsmarkt kommt die des Wohnungsmarktes, da die begrenzten Flächenkapazitäten in den Ballungskernen die Verlagerung der Wohnungsbautätigkeit an den Ballungsrand fördern. Verstärkt wird dieser Prozeß durch die zumeist erstrebenswertere Wohnumwelt in den Randlagen. So dehnt sich die Ballungskernzone mit Bevölkerungsabnahme weiter aus, die Randzone mit starker Zunahme schiebt sich weiter ins Umland vor.[2)]
  (Die Randzone gewinnt im übrigen nicht nur aus der Bevölkerungsabnahme der Kerne, sondern auch aus der Zuwanderung vom ländlichen Raum.)[2)]
- Die allgemeinen Entwicklungsaufgaben der Ballungskerne sind ähnlich: Die Verkehrsplanung gewinnt bei zunehmendem Transportbedürfnis (Arbeitsteilung, Arbeitsplatzmobilität, Konzentration der Versorgung) an Bedeutung. Alle Ballungsräume stehen gleichermaßen vor dem Problem, die private Motorisierung zu bewältigen, wie auch Konzepte für den öffentlichen Personennahverkehr zu entwickeln. Hinzu kommt die relativ zügellose, zersiedelte Entwicklung der Randbereiche mit den überall anzutreffenden Schwierigkeiten, Freiräume für Naherholung und ökologisches Gleichgewicht freizuhalten, wie auch für die Neubaugebiete, die zum großen Teil kleinteilig verstreut sind, die notwendige infrastrukturelle Versorgung zu sichern.
  Und schließlich wächst das Problem der kumulierenden Immissionsbelastung über die Planungsmöglichkeiten hinaus.

1.2 Besondere Entwicklungsprobleme Duisburgs
Dieser allgemeine Verdrängungsprozeß manifestiert sich im Zuge der wachsenden räumlichen Arbeitsteilung überall in bestimmten Besonderheiten. Für Duisburg gilt:

1.2.1 Das Problem der regionalen Überkonzentration
Entlang der Rheinschiene am unteren Niederrhein buhlen insbesondere die großen Konzerne der Eisen und Stahl produzierenden und der petrochemischen Industrie um die Standortgunst, um nur die Wichtigsten zu nennen. Führt man sich vor Augen, in welchem Ausmaß bereits die so bedrängte Wohnbevölkerung durch die Ausdehnung der industriellen Ballungszone gehindert wird, in ein weniger umweltbelastetes Umland ausweichen zu können, kann man

---

1) RKW, wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, FfM. 1970

2) Raumordnungsberichte der Bundesregierung 1972, 1974

diesem Entwicklungsprozeß nicht anarchische Züge absprechen. Dabei ist zumindest für die Wechselschichtarbeiter mit ihrem knapperen Zeitbudget der Entfernung zwischen Arbeitsplatz und Wohnung eine enge Grenze gesetzt. Dem steht aber die steigende Tendenz in der auf Duisburger Raum konzentrierten schwerindustriellen Produktionsleistung gegenüber, nach der sich selbst bei geringerem Schadstoffausstoß je Produktionseinheit die Umweltbelastung als bleibendes Problem ausweist. Die zunehmende Reichweite der Emissionen durch höhere Schornsteine ergibt eine weit überdurchschnittliche Immissionsbelastung fast aller Wohngebiete, auf die das an die Großindustrie gebundene Arbeitskräftepotential incl. Mantelbevölkerung verwiesen ist.

1.2.2 Problem der überdurchschnittlich hohen Arbeitsplatz- und Einwohnerverluste

Den Rationalisierungsmaßnahmen im schwerindustriellen Bereich stehen kaum Kompensationsmöglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch verarbeitende Industrien und im Tertiärbereich gegenüber. Im Gegenteil sind auch hier zum Teil starke Rückgänge zu verzeichnen. Vorliegende Untersuchungen gehen zumindest für die nähere Zukunft von q u a n t i t a t i v e n B e s c h ä f t i g u n g s p r o b l e m e n für den Arbeitsmarkt Duisburg aus.[1] Ein gewichtiger Grund, bei bestehendem Attraktivitätsgefälle gerade diesen Ballungsraum zu verlassen.

1.2.3 Problem der heterogenen Stadtstruktur

Aus der langgestreckten Nord-Süd-Ausrichtung parallel zum Rhein, dem wiederholten Zusammenschluß ehemals selbständiger Städte und Ortschaften, aus der Zergliederung durch Ruhrmündung, Gleisanlagen, Hafen und Anlagen der Großindustrie ergibt sich eine weitreichende Heterogenität des Stadtgebietes und eine spezifische Isoliertheit der Wohngebiete bei verkehrsmäßig schwach ausgebildeter Erschließung in Nord-Süd-Richtung. Dies bringt gerade bei den Arbeitskräften mit knappem Zeitbudget eine starke Fixierung auf den Nahbereich. Eine Konzentration der Versorgung erscheint ohne weitreichende Veränderungen im innerstädtischen System des öffentlichen Personennahverkehrs bzw. ohne tiefgreifende Umstrukturierungsmaßnahmen im räumlichen Siedlungsgefüge nicht möglich.

1.3 Notwendige Umstrukturierungen

Mögen auch längerfristige Ziele der Produktion an der Rheinschiene entsprechend den Unwägbarkeiten des Weltmarktes zur Zeit nur mit Risiko zu bestimmen sein, so bestehen doch klare Absichten der Großindustrie, die Möglichkeiten zur Steigerung der Produktionsleistung offenzuhalten. Bei den entsprechenden öffentlichen Vorleistungen stellt der tief eingreifende Strassenbau immer noch das geringste Problem dar: er läuft. Auch Reserveflächen für die industrielle Produktion sind weitgehend gesichert. Schwierigkeiten macht dagegen in erster Linie die ungehinderte Nutzung der industriellen Produktionsflächen nach den Vorstellungen der Industrie. Die Menschen, die auf das Wohnen in der Nähe dieser Industrieanlagen verwiesen sind, müssen

---

1) Klemmer Paul. Die wirtschaftliche Situation des Arbeitsmarktes Duisburg. Vortrag gehalten vor den Absolventen der Niederrheinischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Duisburg am 31.10.75. Masch. Manuskript Meinert, Ruth. Entwicklungstendenzen in der Duisburger Wirtschaft 1973. Masch. Manuskript

in den bestehenden und erst recht in weiteren Belastungen eine unzumutbare Einschränkung ihrer Lebensmöglichkeiten sehen. Die Forderungen: Erhöhung der Investitionen für Umweltschutz, Unterlassen bestimmter Investitionen, Nutzungsbeschränkung auf den ausgewiesenen Industrieflächen - insbesondere in den Randbereichen - sind unüberhörbar. Das fundamentale Bedürfnis nicht nur nach Aufhalten der Verschlechterung, sondern nach Verbesserung der Lebensumwelt, ist im wesentlichen hier nur noch auf Kosten der obengenannten Interessen der Industrie möglich. Das Schaffen von Trennzonen auf Kosten der Wohnbebauung entschärft zwar die Konfrontationslage, kann aber die Probleme der Umweltbelastung im wesentlichen nicht lösen.

1.4 Durchsetzung der Umstrukturierungen durch staatliche Organe
Die übergeordneten staatlichen Planungen haben zur Bewältigung der Umstrukturierung ein mehr oder weniger klares Konzept: Entflechtung von Industrie und Wohnen und Konzentration der Wohnsiedlungsbereiche auf Schwerpunkte. So sollen Abstandserlaß und Standortprogramme offensichtlich zusammenwirken.
Wohnsiedlungskonzentrationen außerhalb der Abstände sind in Duisburg nur zum kleinen Teil möglich. Konsequente Anwendung würde zur Auflösung großer Teile des Stadtgebietes führen. So weisen sich Standorte hier zum Teil als vorhandene Siedlungsschwerpunkte aus, die nach Abstandserlaß eigentlich passiv zu sanieren wären.

1.5 Standortprogramme als Instrument der Umstrukturierung
Folgende Aufgaben werden offiziell genannt:
- Verbesserung der Lebensqualität bei kanppen Mitteln (Konzentration der Mittel auf wenige qualifizierte und gut erreichbare Einrichtungen, zusätzliche Effektivierung des Mitteleinsatzes durch frühzeitige Abstimmung, ausgewogene Prioritätensetzung, Mehrfachnutzung der Einrichtungen),
- Erhöhung der regionalen Mobilität insbesondere im Hinblick auf den Arbeitsmarkt durch Konzentration der Einwohner im Nahbereich von Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Siedlungslenkung: hin zu bevorzugt zu entwickelnden Räumen (was stillschweigend impliziert: weg von bestimmten Räumen). In diesem Sinne ist die Standortplanung automatisch korrespondierendes Instrument zum Abstandserlaß.

Voraussetzung dazu ist ein Höchstmaß an staatlichen Eingriffsmöglichkeiten. Zur Zeit, als das Standortkonzept in seinen Grundlinien entwickelt wurde, wurde von einem breiten Spielraum in dieser Hinsicht ausgegangen. Einkalkuliert wurden:
- weitreichende Eingriffe in die private Verfügung über den Boden (Nutzungsge- und -verbote)
- Planungswertausgleich zur Finanzierung von größeren Bauvorhaben
- Modernisierung von Wohnraum durch zinsverbilligte öffentliche Mittel, mit dem Ziel, das Mietenniveau niedrig zu halten
- Rückorientierung des sozialen Wohnungsbaus auf soziale Ziele.

Diese Handlungsmöglichkeiten wurden nicht geschaffen und sind auch in nächster Zeit nicht zu erwarten.

Dahinter stand ein bestimmtes Politikverständnis:
Der Glaube an soziale Reformen, an Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der öffentlichen Versorgung der Bevölkerung, der Steigerung des Lebensstandards über Erhöhung der allgemei-

nen Vorleistungen durch den Staat.

Dahinter stand genauso ein bestimmtes Planerverständnis:

Glaube an die Allmacht des Staates, Investitionslenkung (Stamokap), ob es nun zugegeben wird oder nicht.

Ersteres, (das Politikverständnis) hat sich gewandelt, letzteres (das Planerverständnis) bezeichnenderweise noch nicht, es hinkt nach.

Damit hat die Standortplanung nicht mehr ihre notwendigen Rahmenbedingungen. Was das heißt, soll kurz an den Durchsetzungsproblemen Duisburgs konkretisiert werden. Dabei werde ich versuchen, wieder zwischen dem, was allgemein gilt, und dem, was für Duisburg besonders gilt, zu unterscheiden.

1.6 Durchsetzung der Standortplanung

1.6.1 Allgemeine Schwierigkeiten der Durchsetzung der Standortplanung in Duisburg

1. Wesentliche Lenkungsmittel zur Verdichtung fehlen:
Flächen können nicht zügig den beabsichtigten Zwecken zugeführt werden. Die Möglichkeit der Verdichtung über Flächensanierung erweist sich wegen der hohen Kosten für die öffentliche Hand als nur begrenzt möglich; denn diese und ähnliche Umstrukturierungsmaßnahmen sind für die Gemeinde nur zu kostenintensiven Bedingungen durchzusetzen.
Der bei Verdichtung durchzusetzende Immissionsschutz nach § 2 der vorläufigen Richtlinien ist nicht finanzierbar. Ausschlaggebend ist nicht nur die augenblickliche finanzielle Lage der öffentlichen Hand, sondern auch das Entfallen des Planungswertausgleiches, mit dem diese Maßnahmen finanzierbar gewesen wären.

2. Die Standortplanung in ihrer jetzigen Form verstärkt den laufenden s o z i a l e n S e g r e g a t i o n s p r o z e ß, der auch von der öffentlichen Hand nicht gewünscht werden kann. Die Beschränkung der Vergabe öffentlicher Wohnungsbauförderungsmittel auf Standorte würde eine soziale Dreiteilung der Wohngebiete forcieren: in den Standorten würde billiger Wohnraum durch teuereren ersetzt werden, wodurch sozial schwache Schichten, die ganz besonders auf den öffentlichen Personennahverkehr verwiesen sind, in solche unattraktiven Wohnlagen verdrängt würden, in denen frei finanzierter Wohnungsbau keine Nachfrage findet und öffentlich geförderter Wohnungsbau nun verhindert würde, obwohl gerade hier dringlicher Ersatz- und Ergänzungsbedarf besteht. Währenddessen würde sich in den besseren Randlagen nur noch freifinanzierter Wohnungsbau realisieren, d.h. in der Konsequenz, es würden die sehr gut Verdienenden sich hier konzentrieren.

3. Als Drittes ist die Verstärkung des Entleerungsprozesses gerade der verdichteten Wohngebiete nicht zu vergessen. Hier besteht gemeinhin der größte Nachholbedarf bezüglich Wohnfläche pro Einwohner. Die noch vor 8 Jahren als erstrebenswert erscheinenden Dichtewerte - Grundlage des Siedlungsschwerpunktekonzeptes - sind durch eine Entwicklung, die man wohl als historisch bezeichnen muß, überholt.

1.6.2 Besondere Schwierigkeiten der Durchsetzung der Standortplanung in Duisburg

- Der Entleerungsprozeß in Duisburg ist stärker als anderswo (nach Frankfurt a.M. steht Duisburg an zweiter Stelle, dort Abwanderungsquote 1973 2,8%, hier 2,7%)[1].

Historisch entwickelten sich die höchsten Einwohnerkonzentrationen in der Nähe der Großindustrie (typische Arbeiterwohngebiete mit nahen Arbeitswegen). Sie sind noch heute wichtige Siedlungsschwerpunkte, aber haben hohe Abwanderungsquoten, die trotz beachtlicher Kompensation durch Ausländerzuzug über dem Durchschnitt der Stadt liegen. Sie haben auch bedeutende Versorgungseinrichtungen und Haltepunkte des öffentlichen Personennahverkehrs. Das heißt, sie haben die Qualität von Standorten trotz Einwohnerrückentwicklung.

- Problematisch wird es dort, wo sie innerhalb der nach Abstandserlaß passiv zu sanierenden Gebiete liegen. Konsequenterweise müßten hier die ausgewiesenen Standorte zurückgenommen werden; was aber nichts daran ändern würde, daß hier Menschen wohnen und wohnen werden, denen zusätzlich zur Umweltbelastung auch noch alle Versorgungsansprüche abgesprochen würden.
- Im Grunde geht es bei den anstehenden Maßnahmen nicht einmal um Kompensation der Umweltbelastung durch Infrastruktur, sondern um zwingende Modernisierungen, Ersatzbau, Grundausstattung, also N a c h h o l b e d a r f und nicht um Z u s ä t z l i c h e s.
- Einwohnerentwicklung in und außerhalb der Standorte bei Zugrundelegen dieser realistischen Annahmen:

  Der geschilderte Zusammenhang spiegelt sich in harten Zahlen wider: siehe Tabelle 1.

  Dabei wurden unterstellt
- die vorhandenen Planungsinstrumente,
- weiter zunehmende Wohnflächenansprüche,
- im wesentlichen ein geringer finanzieller Spielraum für eingreifende Umstrukturierungen zur Verdichtung,
- ein Auffüllen der vorhandenen Baulandreserven.

Unter Duisburger Verhältnissen mußte eine Standortausweisung erfolgen, die die Existenzfähigkeit möglichst großer Teile des heterogenen Siedlungsgebietes vorsieht.
Deswegen oder trotzdem liegen wesentliche Baulandreserven ausserhalb der Standorte:
Im Grunde die Konsequenz aus der Erkenntnis, daß es in den nächsten Jahren nur in zweiter Linie um Neuentwicklungen geht.

Fazit:
Die mit den jetzigen Möglichkeiten (vorgegebene Hilfsmittel) durchführbare Standortplanung ist nur um einen sehr hohen Preis möglich: soziale Härten lassen sich bei konsequenter Durchführung nicht vermeiden, die Eingriffe werden mehr dirigistischer Natur sein müssen, als das bürgernah und öffentlich geplant werden könnte. Es bleibt die Frage nach dem politischen Preis.

---

1) Zeitung für kommunale Wirtschaft, München 12.12.1975

2. Die aus der Duisburger Situation abgeleitete Aufgabenbestimmung beim Aufstellen der Standortprogramme

2.1 Die Festlegung von Entwicklungszielen
Einer der bestimmenden Anlässe, in Duisburg ein umfassendes Papier von Zielen zur Stadtentwicklung zu erarbeiten, war das ungelöste Dilemma, wie mit den übergeordneten Planungsvorgaben
- Schaffung von Trennzonen auf Kosten der Wohnbebauung (Abstandserlaß)
- Konzentration der Investitionen auf wenige Punkte im Stadtgebiet (Landesentwicklungsprogrammgesetz, Vorläufige Richtlinien zur Aufstellung von Standortprogrammen)

umzugehen sei.

Als erstes wurden innerhalb der Kommunalen Entwicklungsplanung durch das Zusammenstellen von Zielen, der Restriktionen, Chancen und der zu erwartenden Folgen der Zielverwirklichung wie der Interdependenzen der Ziele untereinander, mehr im trial-and-error-Vorgehen, der Erkenntnisprozeß des eigenen Planungs- und Handlungsspielraums vertieft.

Das daraus hervorgehende Zielsystem hat zunächst die Aufgabe, innerhalb der planenden Verwaltung und auf politischer Ebene das Nachvollziehen dieses Erkenntnisprozesses zu ermöglichen. Daher wurden die Restriktionen und Chancen der Zielverwirklichung und sonstigen Rahmenbedingungen mit festgehalten. Noch ist nicht bewiesen, ob es möglich sein wird, das Zielsystem als Handlungsrahmen politisch zu sanktionieren, der Versuch steht noch aus.

Bisheriges Ergebnis ist, daß die Modifizierung der überörtlichen Planungskonzeption nach örtlichen Gegebenheiten unvermeidlich ist. Wie aus meinen bisherigen Ausführungen zu entnehmen ist, ist dies keineswegs nur die Folge der Duisburger Besonderheiten. Es ist ein zumindest für die Ballungskernzonen NW's allgemeines Phänomen, daß die schematische Verdichtungsstrategie an der realen, sich weitgehend im ökonomischen Selbstlauf vollziehenden räumlichen Entwicklung - die, wie ich zu zeigen versuchte, sowohl Ver- wie Entdichtung umfaßt - zum Teil gravierend vorbeigeht.

Sicher wird in den Kommunen nicht ein grundsätzlich anderes politisches Ziel als auf Landesebene verfolgt. Bestimmend für die abweichenden Planungsvorstellungen vor Ort ist letztlich die enge Konfrontation mit den Betroffenen. Es geht um die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen, deren Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen nicht nur unumstritten ist, sondern von denen auch immer eine größere Zahl von Bewohnern direkt negativ betroffen ist.

Schließlich ist es erst das Zusammenwirken von vorhandener Problemlage vor Ort und der Mangel an alternativen Wohnmöglichkeiten im Duisburger Raum für breite Teile der Bevölkerung, was zu der Tatsache führt, daß im wesentlichen in allen Duisburger Stadtteilen weitergewohnt werden muß und Zwang zu bestimmten Investitionen besteht, die nicht konzentrierbar sind:
- Verbesserung der Wohnbausubstanz
- Verbesserung des von der Kommune zu tragenden Immissionsschutzes

- Verbesserung der Grundversorgung

Mit der Ausweisung von 8 Siedlungsschwerpunkten und 14 darin liegenden Standorten wurde versucht, so etwas wie einen Interessenausgleich zwischen beiden Positionen anzusteuern:

- schließlich bleiben Wohngebiete außerhalb der Standorte "übrig" 1)
- nicht zufällig sind darunter Bevölkerungskonzentrationen in der Nähe der Großindustrie

Die Standortplanung wird also ohne Zweifel zu gewissem Grad von der Stadt auch zur S i e d l u n g s l e n k u n g eingesetzt.

Wenn sich auch bei diesen ausgeklammerten Wohnsiedlungsbereichen in allen Fällen ein Siedlungsschwerpunkt in nicht allzu großer Entfernung befindet, so ist doch ein Umsiedlungsvorgang hin zu den für Investitionen vorgesehenen Gebieten in dem Zeitraum, in dem in diesen außerhalb liegenden Wohngebieten städtebauliche und substanzielle Erneuerungsinvestitionen notwendig werden, nicht möglich.

Letztlich bleibt aber auch dieses modifizierte Entwicklungsmodell mehrerer g l e i c h r a n g i g e r Siedlungs-Investitionsschwerpunkte eine weitgehende Fiktion: es liefert den Schein ausgewogener Entwicklung und kann leicht zu einem Stück Durchsetzungsstrategie werden, wo in Wahrheit bei knappen Mitteln ungleich verteilt wird.

Das konzipierte Zielsystem ist daher als konkreter Handlungsrahmen nur begrenzt brauchbar; es bleibt die Gretchenfrage der Prioritätensetzung.

2.2 Ermittlung der dringlichen Investitionsmaßnahmen in den Standorten und Verteilung der Mittel

Theoretisch ist der Weg klar:
Bedarfsermittlung, Finanzprognose, Bemessung der Dringlichkeit der Defizite, Bemessung der Quoten für die Standorte nach Dringlichkeit.
Praktisch erübrigt sich die Finanzprognose zur Zeit, die Mittel sind verplant. Es bestehen unerfüllte Wunschlisten der planenden Fachämter, die überwiegend noch ohne Berücksichtigung der Standortkriterien zustande gekommen sind.

Es liegen 3 vorläufig abgeschlossene Standortprogramme vor; 3 weitere Standortprogramme sind begonnen.
Trotzdem ist es zur Zeit unvermeidbar geworden, im Rahmen einer Rationalisierungskonferenz, die sich mit der Prioritätensetzung bei allen noch nicht begonnenen Investitionsmaßnahmen befaßt, aus der Sicht der Standortplanung (immer verstanden im Sinne der oben erläuterten Ziele) Investitionskritik zu üben.

Dies ist im Grunde ein sehr pragmatischer Weg, unter dem Zugzwang der Haushaltslage zu einer Vereinheitlichung der Entscheidungsfindung innerhalb der planenden Verwaltung zu kommen. Erfahrungen liegen noch nicht vor. Daher ist es schwer zu sagen, inwieweit wir uns ohne den entsprechenden Untersuchungsvorlauf einen Dienst im Sinne teilräumlicher Entwicklungsplanung erweisen.

1) 1975 wohnten ca. 70% der Bevölkerung in Standorten, ca.20% in zusammenhängenden Wohngebieten unterschiedlicher Größe außerhalb der Standorte und ca. 10% in Streulagen.

Bevor ich auf die Besonderheiten in der Verteilung der Planungskompetenzen in Duisburg eingehe - die zweifelsohne das Prioritätensetzungsverfahren stark bestimmen werden - erscheint es mir notwendig, zumindest kurz

2.3 die Hauptinhalte der Standortprogramme in Duisburg und das dazu gefragte Methodenwissen
zu streifen.
Die erste Frage ist die, wie sich die schematisch aneinandergereihten Bearbeitungspunkte der Vorläufigen Richtlinien zu einem in sich geschlossenen Entwicklungskonzept zusammenfügen.

So werden die zu einem Siedlungsschwerpunkt gehörenden Standorte (bis zu 3 in Duisburg) als Einheit verstanden und in einem Standortprogramm behandelt.

Meines Erachtens muß jedes Standortprogramm von den sich vollziehenden/angestrebten Veränderungen des Siedlungsschwerpunkts bzw. seiner Teilbereiche, den Standorten, ausgehen. Ein vorhandener verdichteter Siedlungsschwerpunkt mit unvermeidbaren Einwohnerverlusten ist anders zu behandeln als ein neu zu entwickelnder mit Zugängen.

Für die erstgenannte Gruppe haben sich bei uns folgende Hauptgesichtspunkte der Bearbeitung herausgeschält:
- Verbesserung der Wohnbausubstanz unter Berücksichtigung der Sozialstruktur (das Verdrängen der Bewohner mit unterdurchschnittlichem Einkommen aus dem Siedlungsschwerpunkt soll vermieden werden).
- Gegenüberstellen von wünschenswerten Modernisierungs-, Sanierungs-, Wohnungsneubaumaßnahmen und ermittelter Vorhaben (Ziel: bei Bedarf zusätzliche Fördermaßnahmen).
- Abbau noch vorhandener Defizite der Grundversorgung.
- Verbesserung der zentralisierten Versorgungsfunktionen des Siedlungsschwerpunkts für seinen Einzugsbereich.
- Verbesserung der verkehrsmäßigen Erschließung im Sinne der gesamtstädtischen Integration.
- Überprüfen der Verdichtungsmöglichkeiten, wie sie sich nach den vorgenannten Maßnahmen ergeben.
  Dabei werden folgende flächenbezogenen Determinanten zugrunde gelegt:
  --erwartete Trendentwicklung m^2 Wohnfläche/Einwohner
  --Versorgungsdefizit in m^2 Nettobauland
  --benötigte zusätzliche Verkehrsflächen, Schutzabstände
  --vorhandene Baulandreserven und Ausnützbarkeit
  --vorhandenes Bauland
  Damit wird eine Überprüfung der Einwohnerkapazität und der Einwohnerdichte prognostisch für den Planungszeitraum möglich. Nach einer überschlägigen Schätzung, die für alle Standorte vorgenommen wurde, ergibt sich, daß die landesplanerisch angestrebten Verdichtungsziele von = 90 E/ha Wohnsiedlungsbereich im Jahr 1985 nur noch in Teilgebieten der Siedlungsschwerpunkte erreicht werden. Ich glaube, daß wir einsehbar nachweisen können, daß eine Verdichtungsstrategie als oberstes Ziel Selbstzweck wäre und mehr negative Begleiterscheinungen mit sich brächte als Vorteile - wenn sie überhaupt durchsetzbar ist.

Das gefragte Methodenwissen bezieht sich im wesentlichen auf vier Punkte:

1. auf die Erstellung kleinräumlicher Bevölkerungsprognosen,
2. auf Kapazitätsberechnungen (Verdichtungschancen),
3. auf die Bemessung der infrastrukturellen Ausstattung,
4. Investitionskritik schon geplanter Maßnahmen.

Kleinräumliche Arbeitsplatzprognosen werden für zur Zeit nicht möglich gehalten. Wo dies gemacht wird, wird mit weitgehenden Unterstellungen gearbeitet, was zwingt, die Aussagekraft der vorgelegten Ergebnisse in Frage zu stellen.

Zu 1.: Kleinräumliche Wanderungsbewegungen und -motive können nicht mit der zur Quantifizierung notwendigen Genauigkeit erfaßt werden. Daher wird bereits hier auf eine flächenbezogene Kapazitätsberechnung zurückgegriffen. Ausgehend von der erwarteten Entwicklung der durchschnittlichen Wohnfläche/Einwohner des Ortsteils/Standorts (ausgehend von der Trendentwicklung dieses Raumes in den letzten Jahren) und der erwarteten Bauleistung auf den im Standort vorhandenen Baulandreserven (unter Einbeziehung von Abrissen, vorliegender Planungen und für möglich/wünschenswert gehaltener Verdichtung) kann mit vertretbarem Aufwand die mögliche Einwohnerkapazität ermittelt werden. Trotz aller Vorbehalte bezüglich des Einfließens vergangener Trends haben die so ermittelten Prognoseaussagen in den letzten 3 Jahren, seitdem dieses Verfahren angewendet wird, eine relativ gute Übereinstimmung mit der tatsächlichen Entwicklung ergeben. Es ist ein sehr pragmatisches Verfahren, das für die Gesamtstadt im Augenblick einer Umbruchphase der bisherigen in gleicher Richtung laufender Wanderungsströme und Arbeitsplatzentwicklung bzw. in der Einkommensentwicklung versagen muß.

Aber nach den erforderlichen inhaltlichen Aussagen der Standortprogramme ist es eine relativ gute Methode, weil der Flächenbezug eben auch ganz simpel wesentliche Kategorie der Plandarstellungen ist.

Zu 2.: Diese Kapazitätsberechnung wird nach den ermittelten Investitionsvorhaben, dem ermittelten Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen, den für möglich/wünschenswert gehaltenen Modernisierungs/Sanierungsmaßnahmen wie ganz besonders nach den Auswirkungen des Abstandserlasses/bzw. der Schaffung von Trennzonen auf die Bautätigkeit detailliert. Sie ist im Grunde nicht mehr als eine Endbilanz, bei der die Alternative "wünschenswert" deutlich vom Zeitraum des Standortprogramms der nächsten 5 Jahre abweicht.

Zu 3.: Zu den einzelnen nach Richtzahlen ermittelten Bedarfsplänen für die soziale Infrastruktur ist nichts methodisch Neues zu vermerken.

Der ADV-Einsatz wäre ein Kapitel für sich, den ich mir hier erspare, da er auch außerhalb der Standortplanung die gleichen Probleme aufwirft.
Interessanter dürfte es sein, zum Abschluß auf eine Besonderheit der verwaltungsinternen Duisburger Planungsorganisation einzugehen:

3. Die verwaltungsinterne Organisation der Standortplanung unter den Auswirkungen des Duisburger Modells der Verteilung der Planungskompetenzen.

Infolge der kommunalen Neuordnung wurden einige wichtige Änderungen in der verwaltungsinternen Organisation vorgenommen: Mit der Einrichtung von Bezirksämtern in den 7 Stadtbezirken wurde das sogenannte D u i s b u r g e r M o d e l l der Trennung von Planung und Vollzug.[1] eingeführt. Danach sollen die zentralen Fachämter durch Delegation von Vollzugsaufgaben an die Bezirksämter sich mit Vorrang den Aufgaben der Planung und Zielsetzung widmen.

Den zentralen Fachämtern fallen folgende Aufgaben zu:
- Planung
- Richtlinienerarbeitung (Realisierung)
- Kontrolle
- Weisung im Einzelfall

Die Bezirksämter erledigen:
- den Vollzug von Aufgaben nach den Kriterien "Bürgernähe" und "Objektnähe"[2].

Letztere werden durch die planenden und zielsetzenden zentralen Fachämter kontrolliert.
Vor diese Situation sah sich der Stab für Kommunale Entwicklungsplanung, dem die Federführung bei Erstellung der Standortprogramme obliegt, gestellt, als er die erste Erfahrung mit der Standortplanung gerade hinter sich hatte.
In dieser ersten Phase der Standortplanung (1974) war so verfahren worden, die Ermittlung des Bedarfs in den Standorten über Bedarfspläne nach Fachbereichen im Stab für Kommunale Entwicklungsplanung selbst vorzunehmen. Die zugrunde gelegten quantitativen Richtwerte und qualitativen Standards wurden mit den betreffenden Fachämtern abgestimmt. Die Fachämter waren nach ihrer personellen Ausstattung und Arbeitsorganisation auch kaum in der Lage, fristgerecht Bedarfspläne zu liefern.

Die fertigen Bedarfspläne wurden dann als Teil des 1.Standortprogramms dem Ausschuß für Stadtentwicklung vorgelegt.

Die Fachämter waren in der Folge von den vorgelegten Ergebnissen zum Teil eher überrascht, wußten diese in der Regel nicht für ihre eigenen Entscheidungen zu nutzen. So blieben auch die betreffenden Fachausschüsse uninformiert.

Das 1. Standortprogramm gedieh daher auch nicht zu der Stufe der Ableitung konkreter Maßnahmen und Invesitionsabsichten aus dem ermittelten Fehlbedarf.

Mit dem Freisetzen der zentralen Fachämter von Vollzugsaufgaben ist nun auch die Chance gegeben, die Standortplanung bes-

---

1) siehe dazu:
Prinz, A., Thesen zur Einrichtung von Bezirksämtern in Duisburg in: Bezirksvertretung. Dokumentation der KGST,

2) ebd., S. 43

ser zu verankern. Es ist naheliegend, die Bedarfspläne nun von den Ämtern erstellen zu lassen und lediglich vom Stab aus nach den Erfordernissen der Standortplanung zu koordinieren; also die räumlichen Planungsbereiche, die Einwohnerprognosezahlen gekoppelt mit Vorgaben zur anzusetzenden Einwohnerdichte/Bauintensität wie auch feste Termine zur Bearbeitung vorzugeben. Es zeigte sich jedoch bald, daß damit dem Stab weitgehende Betreuungsfunktionen zugewachsen sind, die nur mit erhöhtem Personaleinsatz zu bewältigen sind. Die zentralen Fachämter sind noch keineswegs in ihre Planungskompetenz hineingewachsen. Diese Betreuung bezieht sich sowohl auf die anzuwendenden Methoden bei Erstellung von Bedarfsplänen wie auf die Vorstufe, die Bestandserhebung nach planungsrelevanten Kriterien.

Bei der Maßnahmenplanung/Prioritätensetzung ist ebenso von einer engen Zusammenarbeit zwischen Fachämtern und Stab auszugehen. Hier hat sich eine neue Dringlichkeit für das Tätigwerden der Kommunalen Entwicklungsplanung von außerhalb der Standortplanung ergeben:
Wie erwähnt, zwingt die Finanzlage zur Investitionskritik nach Kriterien der längerfristigen Stadtentwicklung. Damit ist aber auch die Chance gesetzt, die Standortplanung im Planungsvollzug der Verwaltung weiter durchzusetzen.

Mit diesem Lichtblick für die Leib- und Seele-Planer möchte ich meine Bemerkungen schließen.

Entwicklung der Einwohner-Kapazitäten der STO Tab. 1

STO	Einwohner 1975	Einwohner 1985	Einwohnerrückgang bzw. Zugang	in %	E/ha 1975	E/ha 1985
Walsum	39.315	36.500	- 2.815	- 7,2	69	62
Marxloh	23.415	19.400	- 4.015	- 17,2	94	79
Alt-Hamborn	27.750	27.700	- 50	- 0,2	88	84
Neumühl	19.400	21.200	+ 1.800	+ 9,2	79	82
Meiderich	52.330	42.000	- 10.330	- 19,8	104	85
Homberg	36.680	31.000	- 5.680	- 15,5	78	65
Innenstadt	32.500	25.800	- 6.700	- 20,7	103	82
Neudorf	46.000	36.500	- 9.500	- 20,7	110	87
Hochfeld	27.360	21.400	- 5.960	- 21,8	127	106
Wanheimerort	25.950	21.000	- 5.950	- 19,1	102	83
Rheinhausen	40.000	33.000	- 7.000	- 17,5	81	67
Sittardsberg	25.530	24.100	- 1.430	- 5,7	63	56
Huckingen	16.790	18.200	- 1.410	+ 8,3	56	53
Großenbaum	16.230	15.200	- 1.030	- 6,4	65	55
alle STO	429.250	352.000	- 77.250	- 8,0		
Außerhalb der STO	183.750	207.000	+ 23.250	+ 12,6		

Teilräumliche Entwicklungs- und Standortprogrammplanung in Essen

Dipl.-Soz. K. Wermker, Amt für Entwicklungsplanung, Essen

Inhalt und Methode

Zur Einleitung möchte ich Ihnen einen kurzen historischen Überblick über den Verlauf der STOP-Planung in unserer Stadt geben.

Die "Vorläufigen Richtlinien" datieren vom Juni 1971

Nach den schon traditionellen Auseinandersetzungen zwischen Stadtplanungsamt und Stadtentwicklung wurde die Federführung für die Erarbeitung der Standortprogramme dem Amt für Entwicklungsplanung im Oktober 1972 übertragen.

Mitte 1973 begann die Arbeit an den Standortprogrammen im Rahmen einer Organisationsform, die der Hauptausschuß beschlossen hatte. Zur Organisation später mehr.

Da laut "Vorläufige Richtlinien" die Standortprogramme Voraussetzung für die kombinierte Förderung ab 1975 sein sollten, standen wir vor dem Problem, in maximal 16 Monaten - "nur" 16 Monate, um noch genug Zeit für die verwaltungsinterne Abstimmung und die Behandlung der Standortprogramme in den Ratsgremien zu haben - die geforderten Programme aufzustellen; schließlich sollten ja ab 1.1.75 die Standortprogramme Voraussetzung für die Landesförderung im Städtebau sein.

Zum damaligen Zeitpunkt erschien uns das als ziemlich großes Problem, da uns nahezu alle Grundlagen fehlten. Sie alle werden sich an die Diskussionen dieser Zeit erinnern, die wir vor allem auch mit Herrn Moelle, als einem der geistigen Väter der Standortprogramme, geführt haben, in denen besonders die kleineren Gemeinden darauf hinwiesen, daß sie gar nicht in der Lage seien, allen Anforderungen der Richtlinien gerecht zu werden. Herr Moelle pflegte an dieser Stelle Erstaunen zu zeigen, da ja die Gemeinden nur ihre entwicklungsplanerischen Vorarbeiten mit den Programmen der Fachplanungen zu kombinieren brauchten, um fertige Standortprogramme zu haben.

Unser Problem, wie das der meisten anderen Gemeinden, bestand aber darin, nicht einmal die Grundlagen einer kommunalen Entwicklungsplanung erarbeitet zu haben.

In Essen sah das zu diesem Zeitpunkt konkret so aus, daß einige Infrastrukturbedarfspläne vorlagen, so zwei Bäderpläne (Frei- und Hallenbäder), ein Kindergartenbedarfsplan, ein Schulentwicklungsplan (im Entwurf), zwei Sportentwicklungspläne (Sportplätze und -hallen). Dazu gab es einen FNP-Entwurf und ein städte-au bauliches Rahmenkonzept für den Planungsbereich nördliche City (Universitäts-, Uni-Umlandplanung).
Für zwei Standortbereiche, die sich fast völlig mit zwei förmlich festgelegten Sanierungsgebieten deckten, lagen zum Teil schon rechtsverbindliche BBPl vor. Es blieb also ein Standort-

bereich der noch gänzlich unbeplant war, - Altenessen, ein Stadtteil im Essener Norden mit vielen strukturellen Mängeln, die auch die gesamte Emscherzone des Ruhrgebietes kennzeichnen: relativ hohe Immissionsbelastung, Bevölkerungsverluste, Arbeitsplatzverluste (durch den rückgehenden Bergbau) in den vergangenen Jahren, schwache Zentrenausbildung.

Auswahl der STOP-Bereiche
Diese Auswahl wurde mit Hilfe einer einfachen Bewertungsmatrix vorgenommen, - einfach um ihre Ergebnisse vermittelbar zu machen -. 18 potentielle Programmbereiche wurden untersucht auf ihre Infrastrukturausstattung, die Qualität des Verkehrsanschlusses, Bevölkerungsbestand und -kapazität, Arbeitsplatzangebot und die Übereinstimmung der Bereiche (als "Entwicklungsschwerpunkte") mit den Zielen der Landesplanung und der Stadtentwicklungsplanung. 8 Standortbereiche wurden ausgewählt und letztlich (nach Abstimmung mit der LBR) zwei Prioritätsstufen zugeordnet, die in sich keine Abstufung mehr hatten. Die Auswahl der Programmbereiche wurde mit dem AK-Rat, von dem noch zu reden sein wird, vorgenommen.

Stadtentwicklungsplanung und STOP-Planung
Wenn man davon ausgeht, daß STEP die Aufgaben hat, einen Stadtentwicklungsplan zu erstellen, der alle Einzelfunktionen des Gesamtsystems Stadt gemeinsam analysiert, prognostiziert und programmiert, muß man feststellen, daß Essen keine Stadtentwicklungsplanung betrieben hat. Nebenbei, diesen Anspruch - Erstellung eines integrierten Stadtentwicklungsplanes und -programms in diesem Sinn - haben wir auch nie vertreten. Vielmehr sind wir der Meinung, daß es die Aufgabe der STEP ist, Beziehungen und Verflechtungen im System Stadt zu verdeutlichen und damit die Möglichkeit zu schaffen, den Vorgang der Planung in allen Bereichen der Verwaltung zu organisieren. STEP als Koordination von Einzelplanungen, d.h. auch in politischen Entscheidungen, setzt Consensus über Zielvorstellungen voraus, bzw. muß ihn ständig herbeiführen. Dabei geht es u.a. darum, allgemeine Ziele räumlich-zeitlich zu konkretisieren.

Wir haben als Vorlauf zur eigentlichen STOP-Planung ein allgemeines Zielsystem aufgestellt und als Vorbereitung eines räumlichen Ordnungsmodells eine Grobuntersuchung der Zentrenstruktur der Stadt angestellt.

Vorlauf heißt hier auch: die Ergebnisse wurden durchaus als vorläufig angesehen. Zielsystem wie Zentrenuntersuchung wurden im AK-Rat vorgestellt und diskutiert, nicht in der Öffentlichkeit. Standortbezogene Ziele wurden in allgemeiner Form formuliert, sofern sie nicht schon vorlagen, was für die beiden Sanierungsgebiete und den City/Nordstadtbereich (Universitätsplanung) der Fall war.

Trotz der Unzulänglichkeit der Arbeit wurde sie von uns als erster Schritt zur Durchsetzung der Koordinationsfunktion der STEP aufgefaßt, d.h. STOP-Planung wurde bei uns, übrigens mit Wissen und Billigung der anderen beteiligten Ämter, als Ansatz zur Durchsetzung von STEP begriffen.

Inhalte der Standortprogramme
Aufgrund der gegebenen Situation - Zeitmangel, Vorgaben durch Sanierungsplanung, Universitätsplanung etc. -, wurde bei der

Inhaltserarbeitung nicht beim Punkt Null angefangen. Wir haben ganz bewußt die bereits vorliegenden Planungen für die Standortbereiche bei den planenden Ämtern abgefragt, und um Angaben aus den Infrastrukturbedarfsplänen ergänzt. Für den Bereich Altenessen haben wir eine skizzenhafte Planungskonzeption entwickelt, die im Rahmen der Fortschreibung der Programme weiter auszudifferenzieren wäre, was zur Zeit geschieht. Darüberhinaus hatten und haben wir die Absicht, sukzessive die Koordinationsinstrumente zu schaffen, mit deren Hilfe eine Verzahnung zwischen Zielen, langfristiger Planung, Fachplanung und Investitionsplanung ermöglicht wird. Selbst bei diesem pragmatischen Ansatz bereitete es die größten Schwierigkeiten, die von den Vorläufigen Richtlinien geforderte Präzisierung der Maßnahmenkataloge hinsichtlich Zeit, Kosten und Finanzierung zu erreichen. Es stellte sich nämlich heraus, daß auch das einzelne planende Amt häufig die Abstimmung von Fachplanung mit der Investitionsplanung nicht geleistet hatte, was sowohl am derzeit praktizierten Verfahren der Investitionsplanung wie auch an der "Planungsschwäche" einzelner Ämter lag.

Die sachlichen Schwierigkeiten, für 5 - 10 Jahre im voraus präzise Angaben über Kosten und Finanzierung von Maßnahmen zu machen, die zum Teil nicht durchgeplant waren, dürfen aber auch nicht übersehen werden.

Planungs- und Entscheidungsprozeß
STEP wird in Essen von einem Amt geleistet (St.A. 16 - Amt für Entwicklungsplanung -), das in Personalunion vom Leiter des Amtes für Statistik und Wahlen mitgeleitet wird. Beide Ämter gehören zum Dezernat Oberstadtdirektor. Das Amt für Entwicklungsplanung existiert seit 1.12.68; seine Aufgaben sind in einer Organisationsverfügung vom 10.12.1968 geregelt, die mittlerweile mit den realen Aufgaben und Zuständigkeiten des Amtes nicht mehr übereinstimmt. Es erscheint zweifelhaft, ob es sinnvoll ist, jene Organisationsverfügung zu aktualisieren - das könnte den Handlungsspielraum des Amtes entscheidend einschränken -, es sei denn in einer Weise, die dem Amt in allgemeiner Form die Aufgabe der Koordination der gesamten Planungstätigkeit der Verwaltung zuschreibt.

Alle Pläne, die das Amt federführend betreut, werden in Arbeitsgruppen der Verwaltung erstellt, zum Teil unter Mitwirkung von Externen (Instituten etc.), so das Gutachten zur Wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt (Wibera AG + begleitende Arbeitsgruppe aus Verwaltung und DGB, RWI, IHK, Handwerkskammer). Das St.A. 16 ist auch beteiligt an Plänen, Programmen etc., die von anderen Ämtern federführend erstellt werden (z.B. Handlungsprogramm zur Förderung der Essener Wirtschaft). Wir sind auch an der Bauleitplanung beteiligt, in der Weise, daß wir - wenn auch relativ spät - alle FNP-Entwürfe und BPläne zur Stellungnahme erhalten. Im Regelfall werden unsere Einwendungen berücksichtigt. Daneben sind wir an der Neuaufstellung des FNP beteiligt.

Bei der Standortprogrammplanung war und ist unser Amt federführend. Die AG zur Aufstellung der STOP's setzte sich zusammen aus je zwei Mitarbeitern der Stadtämter 61 (Stadtplanungsamt), 23 (Liegenschaftsamt und dessen Abteilung Wirtschaftsförderung), 68 (Amt für Bodenordnung). Daneben existieren Projektgruppen (Facharbeitskreise - Technische Infrastruktur, Wirtschaft, Soziale Infrastruktur, Freizeit und Grün, Wohnen, Städtebau und Stadtbild).

Eine Besonderheit unserer Organisation verdient es, besonders erwähnt zu werden. Als planungsbegleitenden Arbeitskreis wurde nach dem Motto - Beteiligung der Politiker an der Politik (Planung) - der AK-Rat eingeführt. Er setzte sich zusammen aus je zwei Mitgliedern der Ausschüsse Stadtentwicklung und Wohnungswesen, Planung, Sozial, Wirtschaft und Liegenschaften sowie der AG-STOP und dem zuständigen Dezernenten. Dieser Arbeitskreis hat etwa 15 mal getagt und hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, daß es bei uns, im Gegensatz zu anderen Städten, nicht zu politischen Konflikten etwa darüber, welche Standortprogramme ausgewiesen werden sollten, gekommen ist. In diesem Gremium wurde, abweichend von der sonst üblichen Praxis der Ausschußarbeit - offen und problemorientiert diskutiert, aber keine Beschlüsse gefaßt. Der Gegensatz zur sonst üblichen Arbeitsweise der politischen Gremien in einer Kommune wird hier nicht deshalb herausgestellt, um eine Grundsatzkritik der Kommunalpolitik zu beginnen, die würde einmal den Rahmen dieses Vortrags sprengen und ist außerdem schon besser geleistet worden als ich es könnte. Hier soll nur darauf hingewiesen werden, daß die von uns erprobte Form eines gemischten (Rat und Verwaltung) interfraktionellen Arbeitskreises einen Beitrag dazu leisten kann, die Politiker im stärkeren Maße an der Planung zu beteiligen, als das in der Regel der Fall ist.

Ungeachtet des geringen Erfolges unserer "Öffentlichkeitsarbeit", die wesentlich Informationsarbeit war, sind wir der Meinung, daß auch Standortprogrammplanung oder andere Stadtteilentwicklungsplanung für eine Beteiligung vor allem der neu eingerichteten Bezirksvertretungen geeignet ist, ja diese Partizipation notwendig ist. Es ist ja unter Planern unumstritten, daß die Betroffenen, die Öffentlichkeit etc., im größerem Maße als bisher an der Planung beteiligt werden müßten; Bezirksvertretungen als sozusagen organisierte Öffentlichkeit bieten sich dazu an, gerade an gesamtstädtischen Planungen in der Form planungsbegleitender Arbeitskreise beteiligt zu werden.

Bei der Diskussion um die Richtlinien für Bezirksvertretungen sind diese Gedanken nicht zum Zuge gekommen. Es war nicht möglich, auch nur die schon aktiven Bezirksvertreter davon zu überzeugen, daß frühzeitige Beteiligung am Planungsprozeß sinnvoll und möglich ist. Dazu kommt, daß die Ratsvertreter wahrscheinlich zu recht befürchten, daß eine solche Art der Partizipation den Bezirksvertretern einen Informationsvorsprung gegenüber dem Rat sichern würde. Diese Durchsetzung einer weitgehenden Beteiligung der Bezirksvertretungen an der Planung bedingt entsprechende Organisationsformen auf seiten des Rates.

Folgerichtig beschränkt sich die Befassung der Bezirksvertretungen mit Planungsfragen laut Entwurf der Satzung für Bezirksvertretungen in Essen auf die vom Gesetz her als Mindestforderung gestellte und vom Begriffsinhalt restriktivere Form der Anhörung. Darüberhinaus soll diese Anhörung zu Angelegenheiten des § 24, Nr. 1 (Stadtentwicklungsplanung) erst nach erstmaliger Befassung des Fachausschusses mit der Angelegenheit erfolgen.

Standortprogrammplanung heute
Wir haben als einzige Großstadt im Bereich der ehemaligen LBR vom Rat gebilligte Standortprogramme vorgelegt (31.12.74). Sie sind von der LBR geprüft worden - wir hatten in diesem Zusammenhang noch einige Anforderungen zu erfüllen - und an das Innenmini-

sterium NW weitergereicht worden. In diesem Zusammenhang muß der rein formale Erfüllungsperfektionismus der LBR kritisiert werden. Bei uns herrscht der Eindruck vor, daß es der LBR ausschließlich darauf ankam, daß alle Punkte der "Vorläufigen Richtlinien" abgehakt wurden, unabhängig von der möglichen Qualität der Erfüllung. So wurde von uns verlangt, eine kleinräumige Arbeitsplatzprognose vorzulegen (für die Standortprogrammbereiche), die wir natürlich auch erstellt haben (zweifellos war die LBR, wie wahrscheinlich auch die anderen Mittelbehörden mit dem Standortprogramm überfordert - absolut verständlich für diejenigen unter uns, die selbst Standortprogramme erarbeitet haben). Ich glaube, ich brauche zu diesem Punkt nichts mehr zu sagen.

Von diesen inhaltlichen Problemen abgesehen haben wir mit der LBR gut zusammengearbeitet, nicht zuletzt deshalb, weil wir von Anfang unserer Planungsarbeiten an immer engen Kontakt gesucht haben.

Die Mitteilung, daß unsere Standortprogramme an den Innenminister NW weitergereicht worden sind, haben wir am 10.12.1975 erhalten. Vom Land haben wir noch nichts gehört. Ungeachtet der Unsicherheit über das Schicksal der Standortprogramme arbeiten wir weiter an ihnen. So haben wir für einen Bereich (City/Nordstadt Universitätsplanung) die Planungsvorstellungen erheblich modifiziert, heißt reduziert.

Für einen zweiten Standortbereich (unser Sorgenkind Altenessen) haben wir die Planung erheblich vorangetrieben, d.h. die im Standortprogramm 1974 skizzierten Entwicklungsvorstellungen sind erheblich konkretisiert und auch problematisiert worden. In Kürze werden für den Bereich FNP-Änderungen und darauf folgend BPL erarbeitet sein. Grundstücksverhandlungen werden parallel laufen.

Die konkreten Planungsarbeiten für diese und die anderen Standortbereiche werden in Projektgruppen unter der Federführung des Stadtplanungsamtes (sofern noch keine Bauleitplanung vorliegt) bzw. des Amtes für Bodenordnung (Sanierungsgebiete) geleistet, die in regelmäßigen Abständen der AG-STOP berichten.

Sie können daraus ersehen, daß wir das planerische Konzept, integrierte Entwicklungsplanung in Stadtteilbereichen zu betreiben, nach wie vor für sinnvoll halten. Unabhängig davon, ob das Land die Standorprogramme kombiniert fördern wird, werden wir Zeit-, Kosten- und Finanzierungspläne für die Stadtteilentwicklungspläne aufstellen, schon allein deshalb, um die Koordination der Entscheidungsvorbereitung weiter zu verbessern.

Zukunft der Stadtentwicklungsplanung (Standortprogrammplanung)
Stadtentwicklungsplanung wird es auf jeden Fall geben, fraglich ist nur, wer sie macht und in welcher Weise sie gemacht wird. Wenn wir uns nicht durchsetzen können mit unseren organisatorischen und inhaltlichen Konzepten, wird STEP eben vom Kämmerer oder vom Baudezernenten miteinander oder gegeneinander betrieben.

Dabei bleiben wahrscheinlich alle Tendenzen zur Demokratisierung der Planung und alle Bestrebungen in der Verwaltung, die

Entscheidungsvorbereitung zu verbessern auf dem Wege von mehr Kooperation und Teamarbeit und zu einem tendenziellen Abbau von hierarchischen Strukturen (- ein Kollege sagte einmal etwas pronociert, STEP müsse darauf hinwirken, den OStD abzuschaffen - es geht natürlich vielmehr darum, die Entscheidungsvorbereitung zu optimieren) auf der Strecke.

Jeder von Ihnen kennt die strukturellen Konflikte zwischen stabsähnlichen Organisationsformen und der klassischen Linienorganisation. Ich brauche daher an dieser Stelle nicht näher darauf einzugehen.

Um es noch einmal ganz deutlich zu sagen, STEP darf nicht gegen die Fachämter und -dezernenten sondern nur in Kooperation mit ihnen gemacht werden.
Für die Standortprogrammplanung, die für mich der Prototyp der Stadtteilentwicklungsplanung ist, läßt sich die Frage schnell beantworten. Eine Zukunft haben die STOP's nur dann, wenn es auf Landesseite gelingt, überhaupt die organisatorischen und politischen Probleme zu lösen, um kombinierte Förderung möglich zu machen. Ich habe allerdings den Eindruck, daß nicht einmal der Versuch dazu unternommen worden ist; konkretes Beispiel: Bei der geforderten Einholung der Stellungnahme der Behörden fordert LBR Einzelabstimmung mit den fördernden Dezernaten des RP.
Das ändert nichts daran, daß Stadtteilentwicklungsplanung objektiv notwendig ist, oder um es konkreter zu sagen, es ist notwendig, "Programme für die Entwicklung der natürlichen, sozialen und kulturellen, technischen und administrativen Bedingungen für städtische Gebiete" aufzustellen, wie es die KGSt formuliert hat; dabei geht es natürlich vor allem darum, in der STEP Fachplanung und Investitionsplanung zu integrieren. Ich habe den Eindruck, daß unter dem Druck der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte die Neigung, STEP zu betreiben, abnimmt. Symptomatisch dafür scheint mir die Meinung zu sein, die der Stadtkämmerer einer westdeutschen Großstadt in seiner Stellungnahme zum KGSt-Gutachten "Verknüpfung von STEP und Investitionsplanung" geäußert hat. Er ist der Ansicht, daß gerade in finanziellen Notzeiten, in denen der Kämmerer allein gegen die Flut der Ausgabenwünsche steht, ihm keine weiteren Kompetenzen durch die Erarbeitung des MIP in einer horizontalen organisierten Arbeitsgruppe genommen werden dürfen.

Das scheint mir allerdings ein völlig falscher Ansatz zu sein. Mittelknappheit macht Planung ja nicht überflüssig, sondern fordert sie gebieterisch. Und es besteht kein Widerspruch zwischen Planung und pragmatischer, nüchterner und haushälterischer Politik, vielmehr braucht Politik langfristige Perspektiven, wenn sie überzeugend sein will, sie braucht Planung. Gefordert ist eine Planung, die Alternativen formuliert, die Prioritätsentscheidungen transparent macht und verdeutlicht, daß es keine Sachgesetzlichkeiten gibt, sondern nur politische Entscheidungen. Nicht die Tatsache, daß es zunehmend mehr Autos gibt, bewegt uns dazu, Strassen zu bauen, sondern die politische Entscheidung für den Individualverkehr und gegen den öffentlichen Verkehr.

Ich bin mir bewußt, damit nur eine Binsenweisheit ausgesprochen zu haben. Das heißt, aber nicht, daß damit das Problem gelöst wäre. Wir haben als Entwicklungsplaner eine Menge Aufklärungs-

und Überzeugungsarbeit zu leisten gegenüber der übrigen Verwaltung, den Bezirksvertretungen, dem Rat, den Parteien, der Öffentlichkeit. Wenn es uns nicht gelingt, Leute, wie den eben zitierten Kämmerer von der Notwendigkeit einer integrierten STEP zu überzeugen, haben wir auf Dauer keine Existenzberechtigung. Das macht STEP nicht überflüssig, läßt aber befürchten, daß wir mit falschen Methoden arbeiten.

Nachdem ich hiermit der Pflicht genügt habe, Auskunft über die Standortprogrammplanung in Essen zu geben, erlauben Sie mir einige polemische Schlußworte.
Seitdem es die "Vorläufigen Richtlinien" gibt, haben wir in recht intensiven Kontakten mit den Kollegen aus anderen Städten methodische, organisatorische aber auch politische Probleme der STOP-Planung diskutiert, Tagungen haben stattgefunden, unter anderem eine von diesem Lehrstuhl veranstaltete im Jahre 1972, und es gab intensive Gespräche zwischen den Regierungspräsidenten bzw. der Landesbaubehörde Ruhr und den von ihnen betreuten (beaufsichtigten) Gemeinden.
Projektarbeiten, Seminare, Vorlesungen an Universitäten wurden und werden durchgeführt, Diplomarbeiten, Staatsarbeiten, Dissertationen werden geschrieben. Man liest Veröffentlichungen in Fachzeitschriften. Das Difu-Berlin hat in seinem Habitat-Bericht ein Kapitel über Standortprogramme aufgenommen und wird in seine Arbeitshilfe zur räumlichen Entwicklungsplanung ein Kapitel "Standortprogramme" aufnehmen.
Ein Arbeitskreis der Regionalkonferenz NW, der Dienststelle kommunaler Entwicklungsplanung beim Städtetag NW, beschäftigt sich erneut mit den methodischen Problemen der STOP-Planung und - was wahrscheinlich am schwersten wiegt - es sind in einer Vielzahl von Städten und Gemeinden unter nicht unbeträchtlichem Aufwand an Zeit, Geist, Nerven - von Planungsmitteln ganz zu schweigen - Standortprogramme aufgestellt worden; ich darf mir diese Bewertung erlauben als einer, der daran mitgearbeitet hat. Unser Partner, das Land NW, das uns diesen Zwang auferlegt hat, scheint dagegen untätig. Allerdings will ich nicht verkennen, daß das Land uns - d.h. den Entwicklungsplanern im Dienste der Gemeinden - mit dem sanften Zwang, Standortprogramme aufzustellen, gleichzeitig eine Legitimationschance gegeben hat.

Ich glaube, von unserer Stadt sagen zu können, daß wir diese Chance genutzt haben. Es ist uns gelungen, über die Arbeit an den Standortprogrammen ein gewisses Prestige zu erringen. Wir sind sozusagen gesellschaftsfähig geworden im Kreise der traditionellen Verwaltung. Vor allem haben wir - sicher ist das nicht der erste, aber vielleicht ein besonders überzeugender Fall gewesen - Möglichkeiten und Notwendigkeiten von Kooperation und Teamarbeit bewiesen.
All diese fruchtbaren Ansätze drohen aber zu versanden, wenn nicht endlich das Land positiv auf die vorgelegten Standortprogramme reagiert. Mir scheint das eine Aufgabe unserer Politiker auf Landes- und Kommunalebene zu sein, das Land zu einer Reaktion zu bewegen, und wir erwarten mehr als etwa in dem Brief vom Innenminister des Landes Burkhard Hirsch an die Regierungspräsidenten zum Ausdruck kommt, in dem er die Bereitschaft des Landes verkündet, die städtebauliche Förderung auch weiterhin von der Vorlage von Standortprogrammen abhängig zu machen:

Wir erwarten nun Taten des Landes, d.h. die konkrete Bewilligung von kombinierten Förderungsmitteln auf der Basis der vor-

gelegten Standortprogramme.
In diesem Sinne möchte ich Sie alle auffordern, in welcher Form auch immer, an die Landesregierung NW einen Appell zu richten, mit den Standortprogrammen Ernst zu machen oder sie in aller Form offiziell sterben zu lassen.

Anläßlich der letzten Konferenz von Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung des Städtetages NW am 13.2.1976 in Köln wurde dieses Problem ebenfalls diskutiert, und Beigeordneter Lange sagte zu, der Städtetag werde das Land um eine klare Stellungnahme zum weiteren Schicksal des Konzeptes der Standortförderung bitten.
Ich kann nur hoffen, daß damit eine Klärung erreicht wird.

Zentrenstrukturplanung als Ansatz zur teilräumlichen Entwicklungsplanung

Dipl.-Geogr. Dr. H. W. Reuter, Planungsstab Stadtentwicklung, Düsseldorf

Nachdem in vielen Städten die Fragen der Stadtteilplanung und der räumlichen Entwicklungsplanung diskutiert wurden, hat sich vor ca. 2 Jahren im Rahmen der Konferenz von Dienststellen der Stadtentwicklung beim Städtetag Nordrhein-Westfalen eine Arbeitsgruppe gebildet, die diesen Themenkreis behandelt.
Die in dieser Gruppe behandelten Fragenkreise lehnen sich an vielfach bekannte Themen und Methoden an, jedoch werden die Probleme aus anderer Sicht bzw. einem anderen Blickwinkel gesehen. Aus der Arbeitsgruppe seien hier einige Grundgedanken vorgetragen.
Allem voran steht hier die Frage nach dem Verhandlungsgegenstand dieser Tagung:
Wie kommt man zu Stadtteilentwicklungsplänen?
Ist jeder Stadtteil für sich isoliert zu betrachten?- oft hat man den Eindruck, daß dies geschieht.
Gibt es ein übergeordnetes System, aus dem Stadtteilentwicklungspläne folgerichtig abzuleiten sind?

Der Aufgabenbereich der kommunalen Entwicklungsplanung wird meist mit dem Begriff der Koordinierung weit umrissen. Damit wird vor allem die Koordinierung von Fachplanungen gemeint. Das heißt, anhand von bestimmten Zielvorstellungen und Leitbildern wird versucht, den Fachplanungen ein einheitliches Konzept zu bieten, das diesen sektoralen Planungen als Rahmen dient. Ein wesentlicher Faktor ist hier die räumliche Entwicklungsplanung.
Die allseits bekannten Grunddaseinsfunktionen
Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Erholung, Verkehr und Kommunikation müssen einander räumlich sinnvoll zugeordnet sein.

Der Komplex der Abhängigkeit der sektoralen Pläne untereinander läßt sich durch ein räumliches Konzept aufzeigen. Auf dieser Ebene des räumlichen Nebeneinander der verschiedenen Funktionen und deren Infrastruktur im weitesten Sinne läßt sich eine Koordination der Ressortplanungen durchführen. Die räumliche Entwicklungsplanung ist daher immanenter Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung. Oder anders ausgedrückt: Ein Konzept räumlicher Ordnung ist offenbar Voraussetzung für die Koordinierungsaufgabe der kommunalen Entwicklungsplanung. Die "Empfehlungen des Deutschen Rates für Stadtentwicklung" sprechen dieses Thema an hervorragender Stelle an. Das Konzept der "Siedlungsschwerpunkte" in Nordrhein-Westfalen zielt in die gleiche Richtung.

Die räumliche Entwicklungsplanung versucht, das Stadtgebiet in Teilräume zu gliedern. Diese Teilräume sollten für bestimmte Funktionen - vor allem für den Bereich der Versorgung - eini-

germaßen geschlossene Einheiten bilden. Die Bildung solcher Teilräume als funktionale Einheiten läßt sich am ehesten über ein Konzept zur Zentrenstruktur erreichen. Ausgangspunkt sind dabei die vorhandenen Zentren - oder besser: Nebenzentren - des Stadtgebietes. Diese Zentren vereinigen auf sich als Kristallisationskerne verschiedene Versorgungsfunktionen. Die Einzugsbereiche dieser Zentren können dann als Stadtteile angesprochen werden, die gleichzeitig Funktionsräume sind. Dabei gilt selbstverständlich ein hierarchisches System, wie es auch vom System der zentralen Orte aus der Raumforschung und Raumordnung bekannt ist. Es besteht jedoch ein Unterschied zum System Zentraler Orte in größeren Raumeinheiten. Während der zentrale Ort einer Region alle oder fast alle relevanten zentralen Funktionen der Region in sich bindet, trifft das nicht genauso für die städtischen Nebenzentren zu, die dementsprechend alle zentralen Versorgungseinheiten im tatsächlichen Zentrum aufweisen müßten. Hier handelt es sich um Funktionalräume, in denen die der Hierarchiestufe entsprechenden Versorgungseinheiten vorhanden sein sollen.

Einkaufsmöglichkeiten und einige andere Dienstleistungen wie Arzt, Post werden sich natürlich im eigentlichen Zentrum häufen. Es gibt jedoch Einrichtungen, die zwar für die Versorgung der Einwohner von Bedeutung sind, jedoch nicht im Zentrum liegen können. Dabei sei nur an flächenbeanspruchende Einrichtungen wie Schulkomplexe, Schwimmbäder, Bezirkssportanlagen, Arbeitsstätten des produzierenden Gewerbes u.ä. erinnert.
Diese Einrichtungen sollten jedoch dem Einwohner in seinem Funktionsraum, in seinem Stadtteil der Hierarchiestufe entsprechend zur Verfügung stehen, d.h. jedoch, daß durchaus die Hierarchiestufen miteinander verquickt sein können wie bei den genannten Schwimmbädern, Schulzentren usw.
Es sei aber ausdrücklich betont, daß hier nicht an Einkaufsmöglichkeiten gedacht ist. SB-Warenhäuser auf der "grünen Wiese" laufen der Idealvorstellung eines Zentrenkonzeptes zuwider.

Es sei an dieser Stelle kurz auf den Begriff Zentrenstruktur hingewiesen, der zweierlei bedeuten kann. Zum einen kann darunter das Verhältnis aller Zentren einer Stadt untereinander - das Hauptzentrum eingeschlossen - verstanden werden. Und zum anderen kann die Zentrenstruktur auch die innere Struktur, d.h. die Ausstattung eines Zentrums bedeuten.
Die erste Definition schließt jedoch praktisch die zweite ein, weshalb hier von dem weitergehenden Begriff, der das Gefüge aller städtischen Zentren meint, ausgegangen werden soll.

Eine so verstandene Zentrenstruktur dient als Basis für ein Konzept räumlicher Ordnung. Ausgangspunkt ist das bestehende Gefüge der Zentren. Auf der Grundlage dieser Struktur werden die planungsrelevanten Teilräume ermittelt. Sie sind die Einzugsbereiche oder Funktionsräume der Nebenzentren.
Von hier aus kann dann der Schritt zur teilräumlichen Entwicklungsplanung vollzogen werden. Nachdem das Gefüge und die Hierarchie der Zentren des Stadtgebietes bekannt sind, kann die Ausstattung des einzelnen Zentrums und seines Funktionsraumes eindeutiger beurteilt werden. Dort liegt der Ansatzpunkt für die Planung.

Bevor die Zentrenstruktur selbst angesprochen wird, sollen kurz die wesentlichen Aufgaben und Ziele eines Konzeptes räumlicher

Ordnung zusammengefaßt werden.
Es wurden als Aufgaben bereits angesprochen

- die Möglichkeit, über ein räumliches Zielsystem eine optimale Zuordnung der verschiedenen Funktionen zueinander herzustellen, so daß die gewünschten strukturellen Entwicklungen bestimmt werden können.
- Daraus ergibt sich zweitens die Möglichkeit, die verschiedenen Fachplanungen zu koordinieren.

Als Ziele sollen hier beispielhaft genannt sein:

- Konzentration der Siedlungsentwicklung und damit
- Konzentration auf regionale Entwicklungsachsen und -schwerpunkte innerhalb des Stadtgebietes
- Verhinderung der Zersiedlung
- Entwicklung eines Systems von Grünflächen und Freiflächen
- Ausbau von Industrie- und Gewerbeschwerpunkten und Dienstleistungszentren
- Abgestimmte Bodenvorratspolitik
- Optimale Mischung der Funktionen Wohnen, Kaufen, Kultur, Bildung sowie sozialer Einrichtungen und publikumsintensiver Verwaltungen
- Daraus ergibt sich ein hierarchisches System mit einer Differenzierung der Funktionen (von der City bis zur Ladengruppe)
- Konzentration und damit hoher Ausnutzungsgrad der Infrastruktur (auch Kostenersparnisse bei der Infrastruktur ergeben sich daraus)
- Originalität und Stadtgestalt
- Bürgernähe von Verwaltung, Vereinsleben, Infrastruktureinrichtungen - Überschaubarkeit des Stadtteiles
- Identifikation des Bürgers mit "seinem" Stadtteil

Aus den letztgenannten Beispielen geht auch der politische Anspruch hervor, der an ein solches Konzept räumlicher Ordnung gestellt wird. Im Vordergrund steht dabei die Identifikation des Einwohners mit dem Stadtteil und "seinem" Stadtteilzentrum. Gefördert wird diese Idee durch z.B. Einrichtung von Wochenmärkten, Attraktivitätssteigerung des Einkaufszentrums, vor allem aber auch durch die Förderung des Vereinslebens durch Verwaltungsnebenstellen und ähnlicher stadtteilgebundener Infrastruktur. Im Idealfall sollten Funktionalräume und politische Bezirke sich decken.

Doch nun zur Zentrenstruktur selbst.

In einem ersten Schritt hat selbstverständlich die Analyse stattzufinden, bevor ein Konzept entwickelt werden kann. Die Beispiele, die hier angeführt werden, stammen aus nordrhein-westfälischen Städten, so daß das hier aufgezeigte Konzept ein Kompendium aus der Sicht dieser Städte ist. Im einzelnen sind die Methoden für jede Stadt individuell auszuwerten. Die im folgenden aufgezeigten Möglichkeiten sind daher teilweise nur alternativ anwendbar.

Die einzelnen Techniken innerhalb der Analyse dürfen als bekannt vorausgesetzt werden, so daß sie hier nicht näher zu erläutern sind. Die Gliederung der Bestandsanalyse sieht zunächst die Erfassung der Nachfrageseite und dann der Angebotsseite bezüglich der Nebenzentren vor. Dabei ist sowohl der öffentliche Gemeinbedarf als auch der private Sektor anzusprechen. Unter die Nachfrageseite fallen die Daten zur Bevölkerung und deren Struktur als potentielle Nachfrager und - wenn möglich - eine Berechnung der Kaufkraft. Die Angebotsseite umfaßt vor allem den tertiären Wirtschaftssektor mit seinen Beschäftigten und Arbeitsstätten in den einzelnen Branchen, gegliedert nach periodischer und aperiodischer Benutzung. Der Einzelhandel hat hierbei ein besonderes Gewicht. Wenn es möglich ist, sollten auch die Umsätze erfaßt werden, wie es in Aachen geschehen ist.

Auf diese Erfahrung der Nebenzentren auf der Grundlage einer kleinräumigen Gliederung wie z.B. Baublöcken erfolgt die Ermittlung der Einzugsbereiche der Nebenzentren. Hierbei ist man praktisch auf Befragungen angewiesen, wobei Passantenbefragungen und Repräsentativerhebungen sich ergänzen können. Über die Befragungen lassen sich jedoch nicht nur die Einzugsbereiche bestimmen, sie sind auch ein geeignetes Instrument zur Beantwortung von Fragen, die die Bewertung der Nebenzentren und eine Hierarchie ansprechen. Hilfsmittel bei der Erfassung möglicher Einzugsbereiche sind auch Methoden, die den öffentlichen Nahverkehr und dessen Haltepunkte einbeziehen.

Die einfachste Methode, Einflußbereiche von Nebenzentren festzulegen besteht darin, Kreise mit bestimmten Radius (z.B. 1ooom) um die Zentren oder die entsprechenden Haltepunkte des öffentlichen Nahverkehrs zu ziehen, wie es in Duisburg geschehen ist. Dagegen gibt es in Düsseldorf ein Modell, das es erlaubt, über den Schnelldrucker der ADV Isochronenkarten der effektiven Erreichbarkeit der öffentlichen Verkehrsmittel für jede Haltestelle zu erhalten.

Im Anschluß an die Ermittlung der Nebenzentren und deren Einzugsbereiche kann als dritter Schritt eine Hierarchisierung vorgenommen werden.
Methodisch geht es dabei zumeist um die Bildung von Indizes, die es erlauben, eine Rangfolge der Wertigkeit der Zentren aufzustellen. Diese Index-Ziffern werden aus einer Wertung des gesamten tertiären Sektors oder nur des Einzelhandels zusammengestellt oder errechnet.
So wurden z.B. in Bochum die Einzelhandelsgeschäfte der Nebenzentren aufgenommen und die Branchen - nach periodischer und aperiodischer Bedeutung - mit Bewertungsziffern versehen, die von 1,o (kleines Lebensmittelgeschäft) über 1,5 (Foto, Juwelier, Optik) bis 1,9 (Kaufhaus) reichen. In Aachen wurde eine aufwendige Erhebungskartierung ähnlich bewertet. In Castrop-Rauxel hingegen wurden die Beschäftigten des tertiären Sektors und ausgewählter Branchen jeweils ganzer Stadtteile in Beziehung zum Stadtdurchschnitt gesetzt und dann der sogenannte "Z-Wert" über eine Formel errechnet, der eine Rangfolge der Stadtteile ergibt.

Es hat sich gezeigt, daß im Normalfall eine hierarchische Viergliederung der Zentrenstufen möglich ist. Neutral und ohne Wertung werden diese Stufen von der City bis zum Nahbereichs-

zentrum oder der Ladengruppe mit Buchstaben wie A-, B-, C-, D-Zentren benannt. Hier eine tiefere Gliederung vorzunehmen mit z.B. C_1, C_2, D_1, D_2, D_3, bleibt jeder Stadt überlassen. Generell dürften jedoch vier Größenordnungen anzutreffen sein. Auf diese treffen - um die Größenordnung zu charakterisieren - folgende Einwohnerzahlen zu:

D-Zentrum ca. 8.ooo - 15.ooo Einw. im Versorgungsbereich
C-Zentrum ca. 25.ooo - 3o.ooo Einw. im Versorgungsbereich, was auch bis zu 5o.oooE gehen kann

B-Zentrum ab 7o.ooo od.8o.oooEinw. im Versorgungsbereich
A-Zentrum ist die City der jeweiligen Stadt.

Für die Erstellung eines Konzeptes sind als Vorgabe ganz wesentlich Überlegungen zu Tragfähigkeit von Einrichtungen auf den jeweiligen Hierarchiestufen. Zu dem Themenkomplex von zentralen Einrichtungen, deren Größenordnung und ihrer Relation zur Bevölkerungszahl ist von kompetenten Autoren auch in jüngster Zeit viel gesagt worden, dem hier nichts hinzugefügt werden soll. Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, daß diese Untersuchungen zu Größenordnung, Tragfähigkeit und Einzugsbereich bei Analysen und Konzepten der Zentrenstruktur zu beachten sind.
Aus den umfassenden Arbeiten von Spengelin, F. Wagner wurden einige typische Merkmale zur Bestimmung der Größenordnung der Zentren ausgewählt, für die zumindest in NRW weitgehend Konsens erzielt werden konnte.
Hier liegt der Zusammenhang zwischen der Ausstattung und der Größenordnung der (Neben-)Zentren (A-, B-, C-, D-Zentrum).

Ausgangspunkt für eine Konzeption ist die aus der Bestandsanalyse hervorgegange bestehende Siedlungsstruktur. Diese Konzeption für ein Modell räumlicher Ordnung baut - wie gesagt - auf den Einzugsbereichen der Nebenzentren und ihrer Hierarchie auf.

Über diese Vorgaben kann das Stadtgebiet in Teilräume gegliedert werden, die Funktionsräume sind und deren gegenseitige Abhängigkeit aufgezeigt werden kann. Das endgültige Konzept läßt sich daraufhin über Alternativlösungen ermitteln. Dazu sind zunächst die vorhandenen Restriktionen, die a priori in ein Konzept eingehen müssen, zu beachten. Dabei handelt es sich u.a. um vorhandene verbindliche Pläne (Baurechtspotential), die Dispositionsmittel sind und auch Restriktionen topographisch-geographischer Art, wie auch Umweltbedingungen.

Zwei Alternativmodelle aus nordrhein-westfälischen Städten seien hier beispielhaft vorgestellt.

In Dortmund wurden sieben verschiedene Typen räumlicher Ordnungskonzepte auf die Erfüllung bestimmter Forderungen überprüft. Bei diesen sieben räumlichen Konzepten handelte es sich um Denkmodelle, die darstellen

- ein Sternmodell mit (Verkehrs-)Achsen, die sternförmig von der City ausgehen und an denen die Stadtteilzentren aufgereiht sein könnten;
- ein Kamm-Modell mit einer zentralen Achse, die wie eine Sammelschiene quer durch das Stadtgebiet verläuft und von der

durch Abzweigungen wie bei einem Doppelkamm die Stadtteilzentren erreicht werden;

- ein Ringmodell, das in einem Ring um die Innenstadt die Nebenzentren verbindet;
- ein Rastersystem, das das Stadtgebiet in quadratartige Teilräume gliedert und so Verbindungen zwischen den einzelnen Zentren schafft;
- drei parallel laufende Bänder, mit geringen Verbindungen untereinander;
- ein sog. disloziertes Modell mit vielen kleinen, aber selbständigen Nebenzentren, die nicht in ein Achsensystem eingepaßt sind und
- ein sog. multizentrisches Modell, das neben kleinen Nahbereichszentren wenige große Nebenzentren ausweist, die als Kristallisationskerne oder Sammelpunkte im Siedlungsgefüge dienen, ohne daß hier ein starres Achsensystem vorgegeben sein muß.

Diese Denkmodelle wurden in einer Matrix zu den Zielen der Stadtentwicklung und den vorgegebenen Restriktionen in Beziehung gesetzt. Die jeweilige Erfüllung der Forderungen aus Zielen und Restriktionen wurde dann gewichtet. Im Zielsystem waren 1o Bereiche genannt: Wohnen, Arbeiten, Erholung, Sport, Bildung, Kultur, Sozialwesen, Verkehr, technische Versorgung und kommunale Versorgung. Bei den Restriktionen handelt es sich um die Bereiche Umwelt, Verbindliche Pläne und Dispositionsmittel, die zusammen in neun Untergruppen gegliedert waren.

Nach der Bewertung innerhalb der Matrix ergab sich für das multizentrische Modell - also hierarchisch abgestufte Zentren ohne Bindung an ein festes Achsenkonzept - die beste Erfüllung aller Forderungen. Dieses Modell wurde Grundlage des Dortmunder Konzeptes einer räumlichen Ordnung, wobei das Stadtgebiet in 1o große Teilräume mit hierarchisch höherstehenden Zentren gegliedert wurde.

In Wuppertal, das als zweites Beispiel dienen soll, wurden aufgrund vorgegebener statistischer Grenzen ebenfalls 1o Teilräume abgegrenzt. Diese Vorgabe der Teilräume bot sich in Wuppertal aufgrund der topographischen Situation mit dem Tal der Wupper und den angrenzenden Hochflächen an. Diese morphologische Situation bestimmt auch die Siedlungsstruktur. Für die Gliederung in 1o Teilräume wurden nun verschiedene Modelle durchgespielt. Das Ausgangselement dazu war die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung.
Die Modellalternativen waren

- Rangfolge der z.Zt. vorgesehenen Bebauungspläne;
- dezentrale Versorgung, d.h., Stärkung der Nebenzentren;
- Verdichtung in der Talsohle, d.h., Verdichtung in den innerstädtischen Bereichen.

Für diese möglichen Konzeptionen wurden Bevölkerungsprognosen für jeden der 1o Teilräume erstellt, die in der Summe jeweils die prognostizierte Gesamtbevölkerung ergaben. Aus den Extremfällen "dezentrale Versorgung" und "innerstädtische Verdichtung"

wurde eine weitere Variante entwickelt, die bei einer Stärkung der Nebenzentren die Innenstadt nicht vernachlässigt. Diese Variante gilt als "räumlich-funktionales Entwicklungskonzept" der Stadt Wuppertal.

Nachdem - z.B. durch die gesamten Methoden der Überprüfung von Alternativlösungen - ein Ansatz für ein Modell räumlicher Ordnung entwickelt wurde, ist dieses in einem Konzept zu vertiefen. Aus den bisherigen Erläuterungen wurde bereits deutlich, daß sich die Konzepte für eine räumliche Ordnung auf die Gesamtfläche des Stadtgebietes beziehen, wobei die Ausgangspunkte die Nebenzentren mit ihren Einzugsbereichen sind. Das Konzept räumlicher Ordnung sollte damit wenigstens Aussagen zu folgenden Bereichen enthalten:

- Zahl und Bedeutung der Zentren
- Hauptfunktionen des jeweiligen Zentrums im Stadtgefüge
- ein Zielsystem für dieses räumlich-funktionale Konzept als Vorgabe für Stadtteilentwicklungspläne mit den dazugehörenden Zentren

Diese Arbeiten, die die großräumigen Zusammenhänge im Stadtgebiet aufzeigen, sind Voraussetzung für Stadtteilentwicklungspläne. Wenn die derzeitige und die notwendige Ausstattung des einzelnen Stadtteiles bekannt sind, läßt sich für den Stadtteil ein Konzept aufstellen. Dabei haben sich die Stadtteile, das sei noch einmal betont, als funktionale Teilräume in z.T. gegenseitiger Abhängigkeit ergeben.

Aus den bisher Gesagten geht hervor, wie wichtig das Prinzip der Hierarchie der Zentren für die Definition von Zielen und Programmen ist. Die Stadtteilprogramme sind in Abhängigkeit der Größenordnung der Zentren zu sehen.

Die vorgegebene Vierergliederung der Hierarchiestufen kann ein Anhaltspunkt sein, um Größenordnungen von Nebenzentren - und damit die Ausstattung des Stadtteiles - abzuschätzen, ohne daß damit einem Schematismus gehuldigt werden soll. Die Stufung A - B - C - D wird in den wenigsten Fällen voll ausgeprägt sein. Der häufigste Fall dürfte wahrscheinlich eine Gliederung A - C - D sein. B-Zentren in ihrer vollen Ausprägung sind recht selten. In Ballungsräumen werden ihre Aufgaben meist von Nachbarstädten der Kernstadt wahrgenommen.
Als Beispiel sei Düsseldorf mit Neuß genannt. Durch Eingemeindungen sind diese B-Zentren oft zu den Kernstädten gekommen - wie Rheydt zu Mönchengladbach und vor längerer Zeit Hamborn zu Duisburg.

Im Bereich der C-Zentren kann auch der Fall auftreten, daß zwei D-Zentren zusammen die Funktion eines C-Zentrums übernehmen. Für die Praxis muß man sich jedoch von Idealgrößen lösen. Ebenso sind in der Praxis die Möglichkeiten der Erfassung der Grunddaten beschränkt, so daß aus einem kleinen Datenkatalog, oft mit Volkszählungsdaten, schon die entsprechenden Folgerungen gezogen werden müssen.

Ein wesentlicher Schritt ist die Umsetzung eines Zentrenmodells, das die Abhängigkeiten der einzelnen Zentren untereinander aufzeigt, in Programme für die jeweiligen Stadtteile. Das Entwicklungspotential der Stadtteile wird über das Modell räumlicher

Ordnung deutlich.
Auf der Ebene des Stadtteilentwicklungsplanes werden dann Fragen der konkreteren Planung, sowie der Standortwahl, Finanzierung, der Maßgaben für Prioritäten sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch bezüglich der Dimensionierung von Einrichtungen gelöst. Hier tauchen Probleme auf, die teilweise wie Antinomien wirken. Dazu zwei Beispiele:
Schulzentren liegen nicht immer in Anlehnung an Einkaufszentren, also an ausgesprochene Stadtteilzentren. Oft sind sie gerade zwischen solchen Zentren einzupassen, allerdings ihrer Hierarchiestufe entsprechend. Es können nicht alle Funktionen punktuell an einem Ort angeboten werden. Hier geht es lediglich um ein Bündelungsprinzip aufeinander abgestimmter Funktionen - deren Größenordnungen sind in der Literatur häufig genug beschrieben.

Als zweites Beispiel sei an die Erstellung von privaten Einrichtungen erinnert, die häufig dem Grundstückspreisgefälle folgen und damit oft die Nähe von Konzentrationen wie Nebenzentren vermeiden. Es ist Aufgabe der öffentlichen Hand, in diesem Falle der Gemeinde, die Attraktivität der ausbaufähigen Nebenzentren zu steigern - z.B. durch fußgängergerechte Einkaufsmöglichkeiten, Schaffung von Parkangebot, Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr usw. - und die FN-Planung ebenfalls darauf auszurichten.

Diese Darstellung sollte aufzeigen, daß der Weg zu einer sinnvollen Stadtteilentwicklungsplanung über ein gesamtstädtisches Konzept räumlicher Ordnung führt, das erst ermöglicht, die Aufgaben, die die einzelnen Stadtteile zu erfüllen haben, zu beurteilen.

Stadtteilplanung - Ansatz der Stadt Hannover

Dipl.-Ing. H. Boockhoff, Stadtplanungsamt Hannover

Die Notwendigkeit von Stadtteilplänen oder wie immer man sie in den einzelnen Städten auch nennen mag, ist wohl unumstritten. Ich möchte hier aus der Sicht des kommunalen Planers heraus berichten, wie wir in Hannover versuchen, das Dilemma zwischen dem täglichen Handeln und übergeordneten Zielsetzungen zu lösen bzw. zu entflechten.

Ich möchte vorwegschicken, daß wir trotz vielfältiger anderer Planungsansätze noch in den Anfängen stecken und zur Zeit versuchen, eine Methodik für die Aufstellung von Stadtteilplänen zu entwickeln.

Stadtteilpläne sind noch nicht Bestandteil der vom Bundesbaugesetz vorgeschriebenen Bauleitplanung, sodaß jede Gemeinde die Möglichkeit hat, eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Art, Form oder auch Methode dieser Planungsebene anzuwenden. Das führt zu unterschiedlichen Ansätzen und unterschiedlichen Schwerpunkten in der Methode:

-In Frankfurt wird versucht, mit dem Instrument der Strukturplanung die gewünschten Entwicklungsziele beim einzelnen Bürger zu verankern. Um dies zu erreichen, hat man nach der Vorstellung alternativer Pläne in der Öffentlichkeit Volkshochschulkurse eingerichtet, die den einzelnen Bürger fähig machen sollten, über ihm bislang fremde Dinge mitzudenken, mitzureden und letztlich auch mitzuentscheiden. Strukturplanung wird hier sehr stark als politische Planung verstanden.
-In Hamburg stellen die Programmpläne meines Wissens nach im wesentlichen den Versuch dar, mit genauen Bedarfsprognosen die Infrastrukturversorgung der verschiedenen Stadtbezirke oder Stadtteile möglichst gleichmäßig zu sichern.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist mir nicht die Beschreibung oder der Vergleich dieser beiden Methoden, wichtig scheint es mir zu sein, daß überall versucht wird, die Lücken zu schliessen, von denen wir noch vor kurzem annahmen, sie geschlossen zu haben. Wichtig scheint mir in der heutigen Zeit weiterhin zu sein, daß überall nach Lösungen gesucht wird, denn eine allgemeingültige Form ist nicht gefunden.

Mein Bericht über den hannoverschen Ansatz gliedert sich in vier Teile:

1. Die Stellung und Beziehung unseres Stadtteilplanes zu vorhandenen Planungen und Programmen, wie wir ihn sehen, und was wir von ihm erwarten.
2. Das praktische Vorgehen der Stadt Hannover, das ich anhand einiger Bilder veranschaulichen möchte.
3. Die dafür notwendige Organisationsform und
4. wie es weitergehen kann.

I. Stellung und Beziehungen des Stadtteilplanes zu vorhandenen Planungen und Programmen

Wir fangen mit den Stadtteilplänen natürlich nicht bei Null an, deswegen ist es, so glaube ich, notwendig, Ihnen zu erläutern, auf welchem "Boden" unsere Gedanken gewachsen sind. Wir haben eine ganze Anzahl von Planungen wie:

-den Flächennutzungsplan, der 1974 zwar vom Rat beschlossen wurde, aber wegen Gebietsreform und daraus resultierenden Eingemeindungen nicht rechtskräftig wurde, der in der Zwischenzeit ergänzt und überarbeitet wurde und nun erneut zur Beschlußfassung vorliegt.
-eine große Anzahl von Bebauungsplänen
-einige Informationsschriften, die sich "Beiträge zur Flächennutzungsplanung" nennen und im Prinzip auch Planungen für spezielle Probleme oder Stadtteile darstellen. Sie sind Grundlage für die Diskussion zwischen Bürgern - Rat und Verwaltung.
Daneben gibt es
-Fachpläne und Fachprogramme, die teilweise, wie z.B. der Schulplan oder der Bäderplan, ämterübergreifend aufgestellt wurden.
und natürlich
-Finanzierungsprogramme, wie die Mittelfristige Finanzplanung.

Last not least haben wir seit ungefähr 2 Jahren den

-Entwurf eines Stadtentwicklungsprogrammes, das bis auf die Oberziele noch nicht beschlossen ist.

Diese Pläne und Programme sind untereinander und zueinander geordnet und zwar:

auf der einen Seite	und auf der anderen
Stadtentwicklungsprogramm (Ziele der Stadtentwicklung abhängig von den Ressourcen, Geld, Zeit, Fläche, Personal, Bevölkerung)	Flächennutzungsplan (Ziele der räumlichen Entwicklung und der Verknüpfung der einzelnen Nutzungen)
Stadtteilentwicklungsprogramme	
Fachprogramme	
MiFriFi	Bebauungspläne
Durch sie wird die öffentlich geförderte Entwicklung gesteuert.	Sie bilden den Rahmen für die öffentliche u n d private Bautätigkeit.

Beide Planungsinstrumente sind hierarchisch von oben nach unten gegliedert und haben auf den verschiedenen Ebenen Verbindungen untereinander.
Die Lücke zwischen dem Flächennutzungsplan und den einzelnen Bebauungsplänen kennen wir, darauf brauche ich nicht näher einzugehen.

Bei der Aufstellung des Stadtentwicklungsprogrammes erhoffte man, durch die Koordination verschiedenster Fachprogramme sowie der Bauleitplanung und der Finanzplanung ein Instrument zu

erhalten, mit dem es möglich sein sollte, alle anstehenden Entscheidungen zu beurteilen und somit die Gesamtentwicklung der Gemeinde sinnvoll zu steuern.
Diese Hoffnung hat sich bislang nicht erfüllt und zwar im wesentlichen aus zwei Gründen:

-1. haben sich gerade in den letzten Jahren die Prognosen über die Ausgangsdaten zur Entwicklungseinschätzung, wie z.B. das Bevölkerungswachstum oder die jährliche Steigerung des Bruttosozialprodukts wesentlich geändert;
und
-2. war es uns bislang nicht möglich, eine Zielhierarchie aufzustellen, die lückenlos von den Oberzielen bis hin zu handlungsbezogenen Zielen reicht.

Dazu ein Beispiel:
Die Ziele

-bedarfsgerechte Wohnungen für alle Bewohner
-Einsatz der knappen finanziellen Mittel in erster Linie für benachteiligte Bevölkerungsgruppen
oder aber
-Vielfalt von Wohnmöglichkeiten
-Angebot u.a. von weniger komfortablen aber billigen Wohnungen
-Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern im sozialen Wohnungsbau,

sind zu allgemein, um Beurteilungskriterien für das tägliche Handeln zu sein. Sie treffen auf alle Stadtteile Hannovers in gleicher Weise zu und sicherlich auch auf all die Städte und Gemeinden, aus denen sie kommen.

Diese Kritik bedeutet nicht, daß diese beiden Planungsinstrumente überflüssig wären, sie sind in einer Zeit, in der alles knapp ist, wichtiger denn je. Um aber das Ziel "mehr städtebauliche Qualität für den einzelnen Bürger" zu erreichen, muß ein zusätzliches Instrument geschaffen werden.

Wir brauchen stadtteilbezogene Planungsinstrumente für die Koordination des Planens und Handelns der Verwaltung als Entscheidungshilfe für den Rat bei der Beurteilung von Prioritäten, sowie für die Beteiligung der Öffentlichkeit. Nur in dieser Maßstabebene lassen sich Probleme, Chancen und Ziele konkret und allgemeinverständlich genug formulieren und in kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen umsetzen.

Lassen Sie mich das verdeutlichen: Zur Lösung irgendeines Problems kann man einen Plan aufstellen, z.B. die Schulplanung, deren ausschließliches Ziel es ist, im gesamten Stadtgebiet die Versorgung der Bürger mit Schulen sicherzustellen und zu optimieren. Die Summe solcher Planungen sagt aber noch wenig über die Qualität eines bestimmten Stadtteiles aus. Der Blickwinkel und die Maßstabsebene für die Stadtteilplanung muß der überschaubare Raum für den einzelnen Bürger sein, nur auf diese Weise läßt sich die wirkliche Beteiligung des Bürgers, dessen Interesse und Engagement vorwiegend stadtteilbezogen ist, durchführen.

Hierbei wird deutlich, daß Stadtteilplanung in weitaus stärkerem Maße als Bauleitplanung ein politisches Planungsinstrument

ist. Stadtteilpläne müssen von vornherein als politische Pläne begriffen werden im Hinblick auf ihre Handlungsbezogenheit, auf ihre Relevanz und Transparenz für die Willensbildung bei Betroffenen, Ratsherren und Verwaltung. Da unsere Wertvorstellungen, die politischen Zielsetzungen und die finanziellen Möglichkeiten einem ständigen Wandel unterliegen, können wir Stadtteilpläne nicht als fertiges Planwerk, das einen idealen Endzustand darstellt, begreifen, sondern müssen sie als ständig fortschreibbares Planungsinstrument sehen, das den Entscheidungs- und Wandlungsprozeß der Stadt begleitet. Das bedeutet, daß wir uns Gedanken machen müssen, wie groß unsere Veränderungsspielräume sind; welche Entscheidungen zu welcher Zeit getroffen werden müssen. Das bedeutet nicht, daß in den Stadtteilplänen nur das heute Mögliche dargestellt wird, sondern genauso auch das langfristig städtebaulich Wünschbare.

Wenn man Stadtteilplanung in diesem Sinne begreift, wird deutlich, daß sie zwar die Lücken der zwischen F-Plan und B-Plan sowie die Lücken, die in der Zielhierarchie der Entwicklungsprogramme bestehen, ausfüllen kann, daß man sie jedoch nicht in die Hierarchie dieser Planungsinstrumente einbauen kann. Es ist vielmehr eine Methode, in der im Gegenstromprinzip, vom überschaubaren Raum, also von unten her kommend, Ziele für eben diesen Raum aufgestellt werden. Es wird dadurch möglich, die in der Hierarchie weiter oben entwickelten Ziele zu kontrollieren und zu korrigieren.

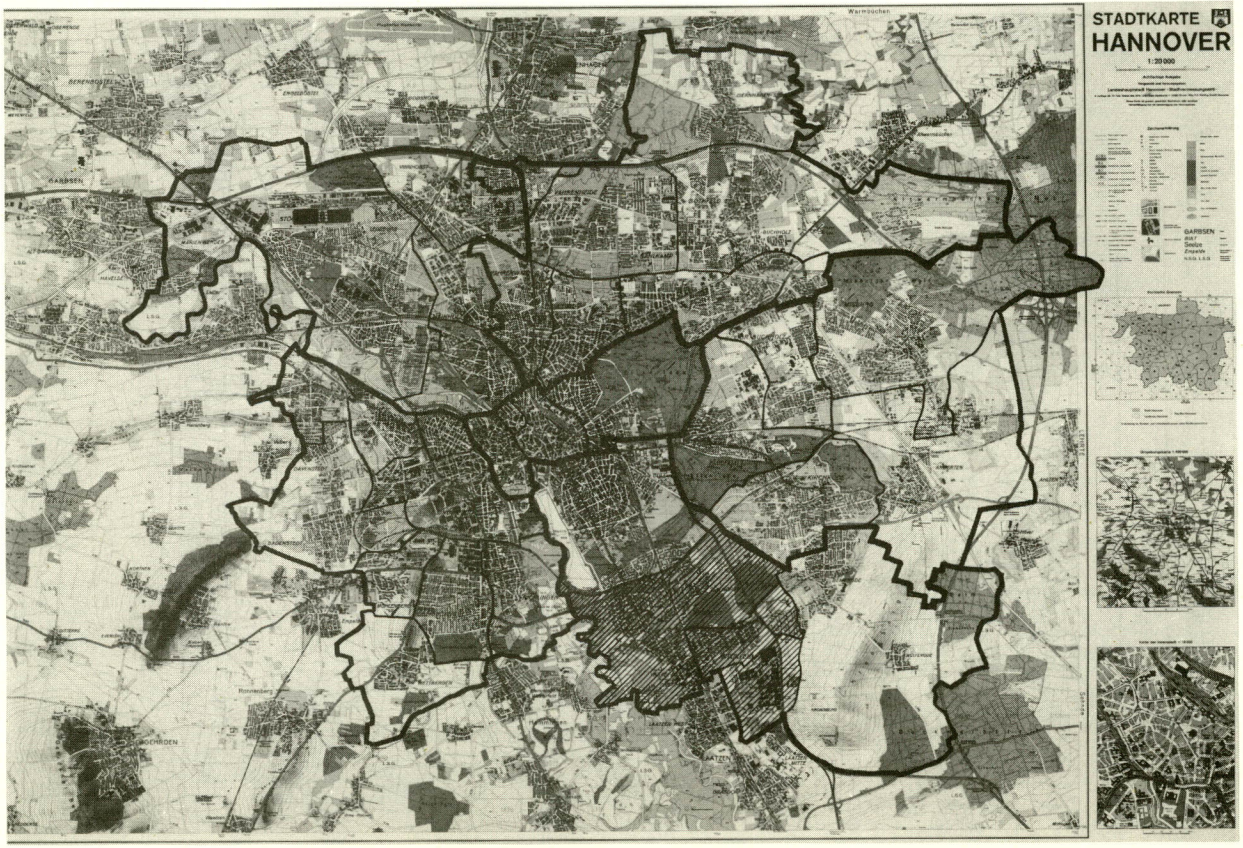
II. Das praktische Vorgehen der Stadt Hannover

Bevor ich auf das praktische Verfahren des Stadtplanungsamtes zur Bearbeitung von Stadtteilplänen eingehe, möchte ich darauf hinweisen, daß zur Zeit vom Stadtentwicklungsreferat, das direkt dem Oberstadtdirektor unterstellt ist, Stadtteilentwicklungsprogramme für 6 Teilbereiche, die das gesamte Stadtgebiet umfassen, aufgestellt werden sollen. Hauptkriterium für die Bildung dieser 6 Bereiche ist die Vergleichbarkeit, die über eine möglichst gleichartige Flächengröße und Bevölkerungsanzahl erreicht werden soll. Aussagen sollen allerdings für die einzelnen Stadtteile gemacht werden und umfassen neben der Beschreibung des Bestandes im wesentlichen die Infrastrukturversorgung mit der Zeitangabe, wann mit neu hinzukommenden Einrichtungen gerechnet werden kann. Diese Aussagen sind von den finanziellen Ressourcen abhängig und beziehen sich auf einen Zeitraum von 12 Jahren. Das Stadtentwicklungsreferat hofft, diese Arbeit in 1 - 2 Jahren leisten zu können.

Einer Zusammenfassung der einzelnen Stadtteile zu diesen 6 Teilbereichen stehen wir jedoch kritisch gegenüber. Wir befürchten, daß sich aus dieser Arbeitsweise keine wirklichen Entscheidungshilfen ableiten lassen. Was hilft es, ein Arbeiterviertel mit einem Villenviertel in einen Topf zu werfen und dann zu sagen, die Sozialstruktur sei ausgeglichen.

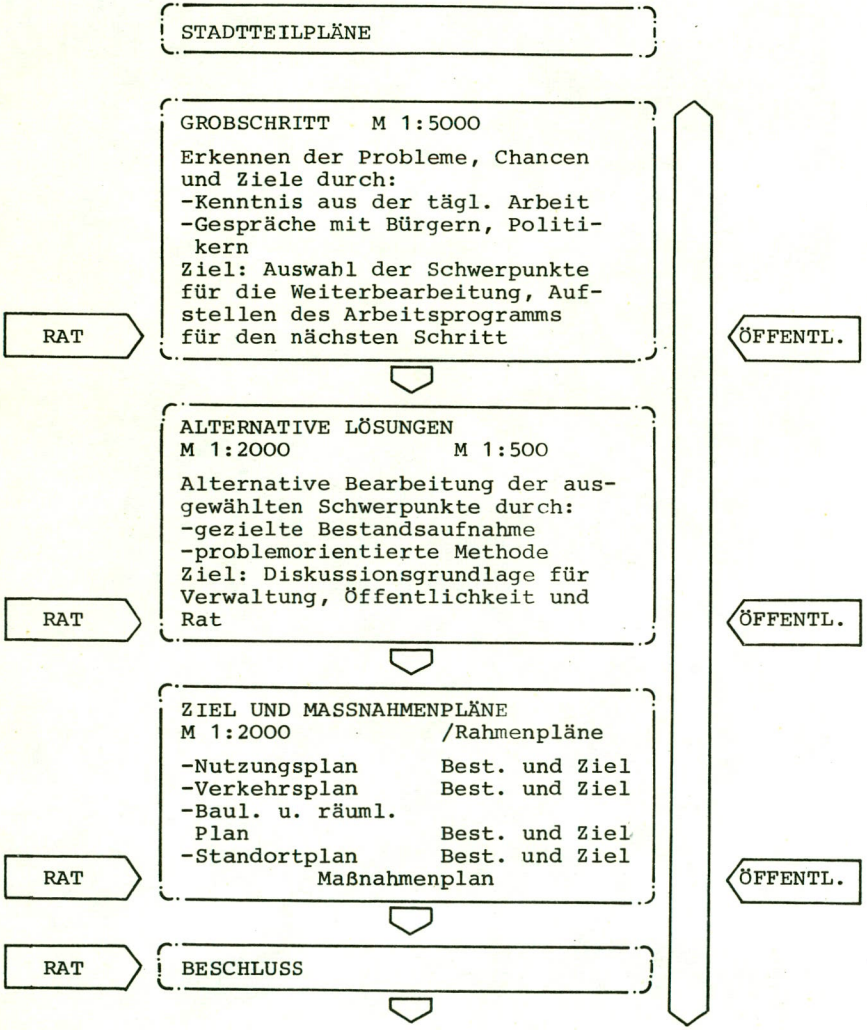
Stadtteilentwicklungsprogramme und Stadtteilpläne werden unabhängig voneinander aufgestellt, jedoch aufeinander abgestimmt und voneinander abgeleitet, sofern das zeitlich möglich ist, da die Erarbeitung aller Stadtteilpläne länger als ein bis zwei Jahre dauern wird.

Abb. 1: Stadtkarte mit den Grenzen für die 6 Stadtteilentwicklungsprogramme



Doch nun zu den Stadtteilplänen, die mein eigentliches Thema sind. Ich hoffe, daß die Qualität der Fotografien der zum Teil noch nicht ganz fertigen Pläne ausreichen wird, um Ihnen das wesentliche zu erklären.

Abb. 2: Verfahren zur Aufstellung von Stadtteilplänen



Schritt 1: Grobschritt

Abb. 3: Gliederung des Untersuchungsraumes Döhren, Wülfel, Mittelfeld, Seelhorst, Messe.

Darstellung naturräumlicher und gewachsener Grenzen, Aufzeigen der von einzelnen Bürgern überschaubaren Bereiche, Einkreisen von Problemen, Chancen, Zielen.

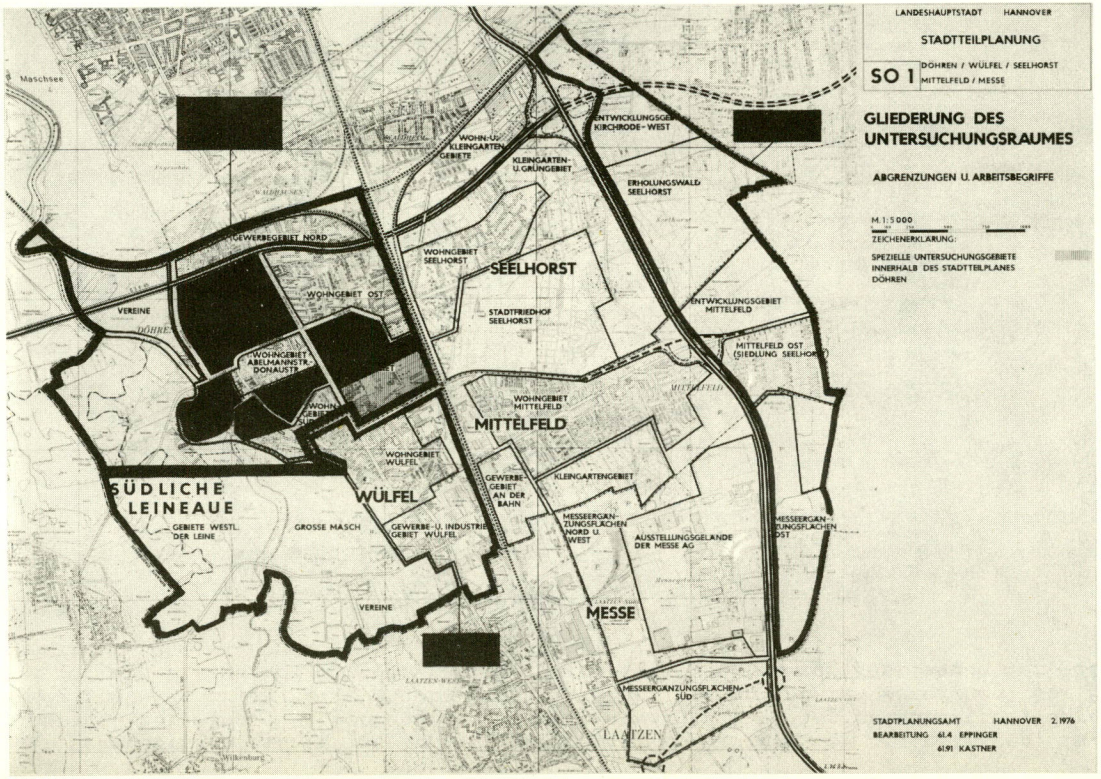
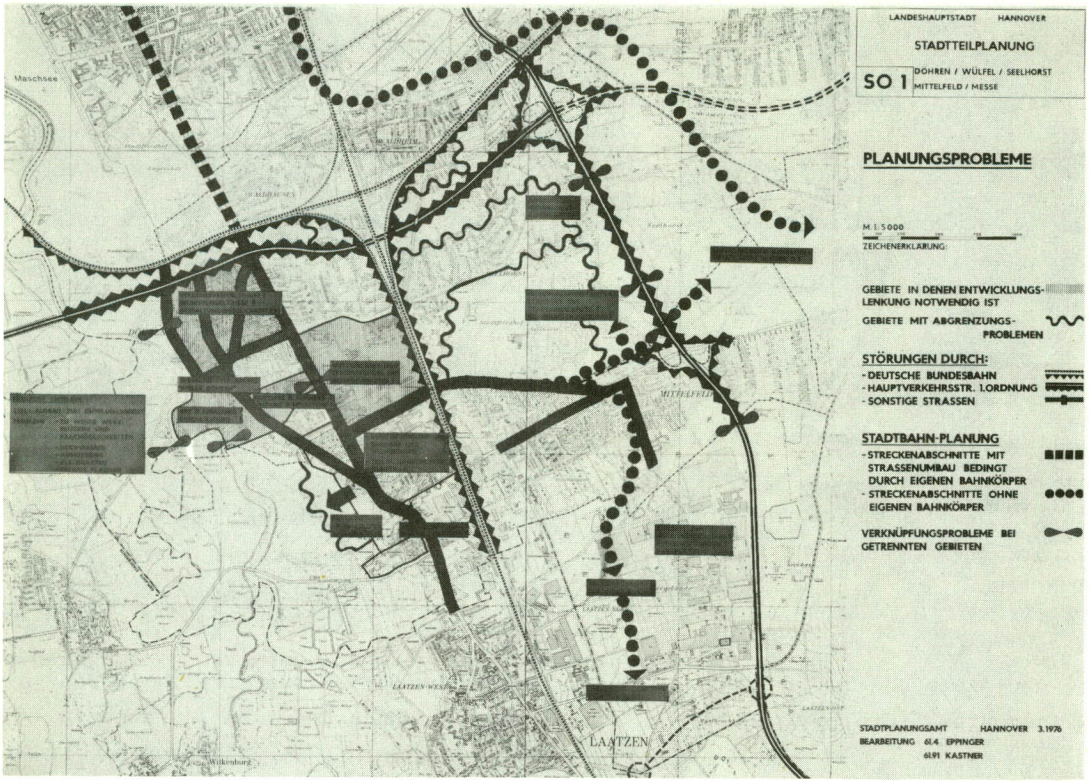


Abb. 4: Problemplan

Es ist unserer Meinung nach sinnvoll, sich vorrangig mit den Gebieten zu beschäftigen, in denen Probleme deutlich sichtbar sind. Die Notwendigkeit, dort etwas zu tun, ist unumstritten, daraus resultierend die Möglichkeit, etwas zu verändern, realistischer als in anderen Bereichen. Der Problemplan ist Grundlage für die Diskussion mit dem Rat und der Öffentlichkeit zur Festlegung der weiteren Arbeitsschwerpunkte.



Schritt 2: Erarbeitung alternativer Lösungen für die einzelnen Problembereiche.
Erst jetzt werden problemorientierte Bestandsaufnahmen durchgeführt. Zur Lösung der Problembereiche werden problemorientierte Methoden angewandt.

Abb. 5: Verkehr - Problem Wiehbergstrasse

Die Wiehbergstrasse wird in zunehmendem Maße vom Durchgangsverkehr benutzt. Die Anlieger fordern, die Strasse abzuhängen, was aus der Sicht der Planer eine Trennung des Stadtteils zur Folge hätte. Die Lösung des Konflikts d.h. das Erreichen beider Ziele, nämlich die Beruhigung der Strasse ohne den Verlust des Stadtteilzusammenhangs, muß außerhalb des Untersuchungsraumes gefunden werden.

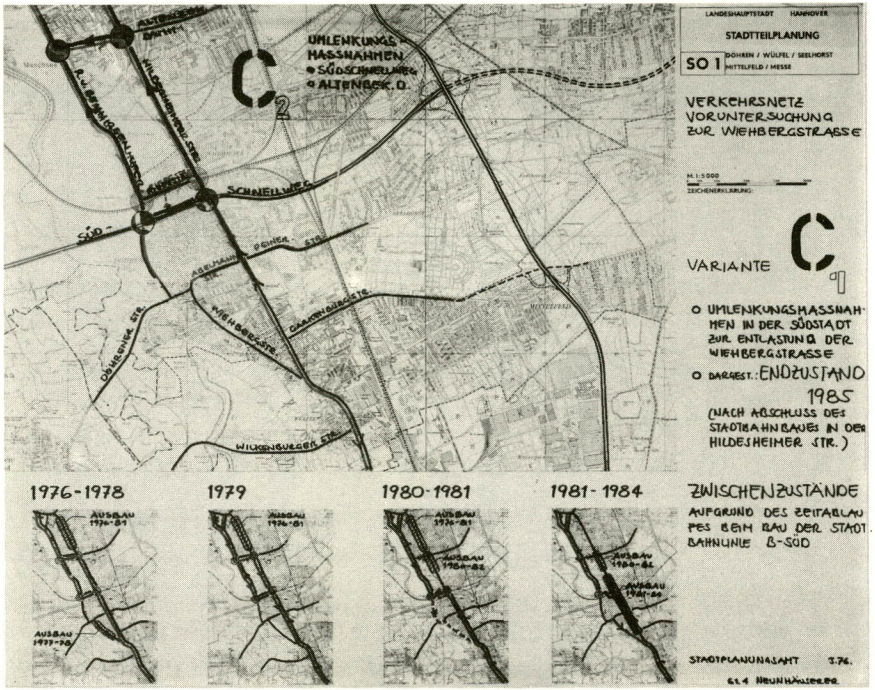


Abb. 6: Stadtbahnplanung - zeitliche Zusammenhänge

Im Laufe des Stadtbahnbaues wird es notwendig, die Hildesheimer Strasse umzubauen, sie ist die Verbindung, das Rückgrat der einzelnen Siedlungsbereiche.

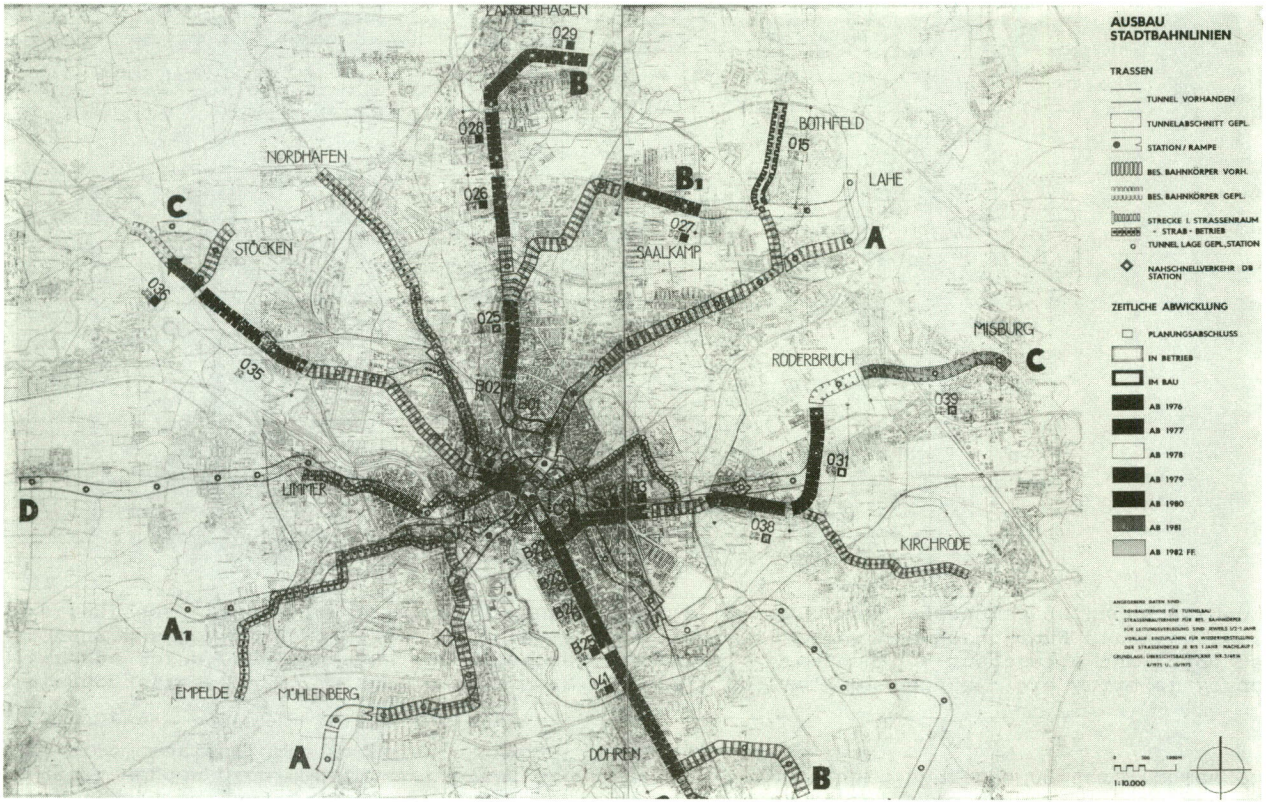


Abb. 7: Hildesheimer Strasse - räumliche Ziele

Die Chancen für den Stadtteil, die im Umbau dieser Strasse liegen, sind frühzeitig zu erkennen, die daraus abzuleitenden Ziele schon jetzt zu formulieren.

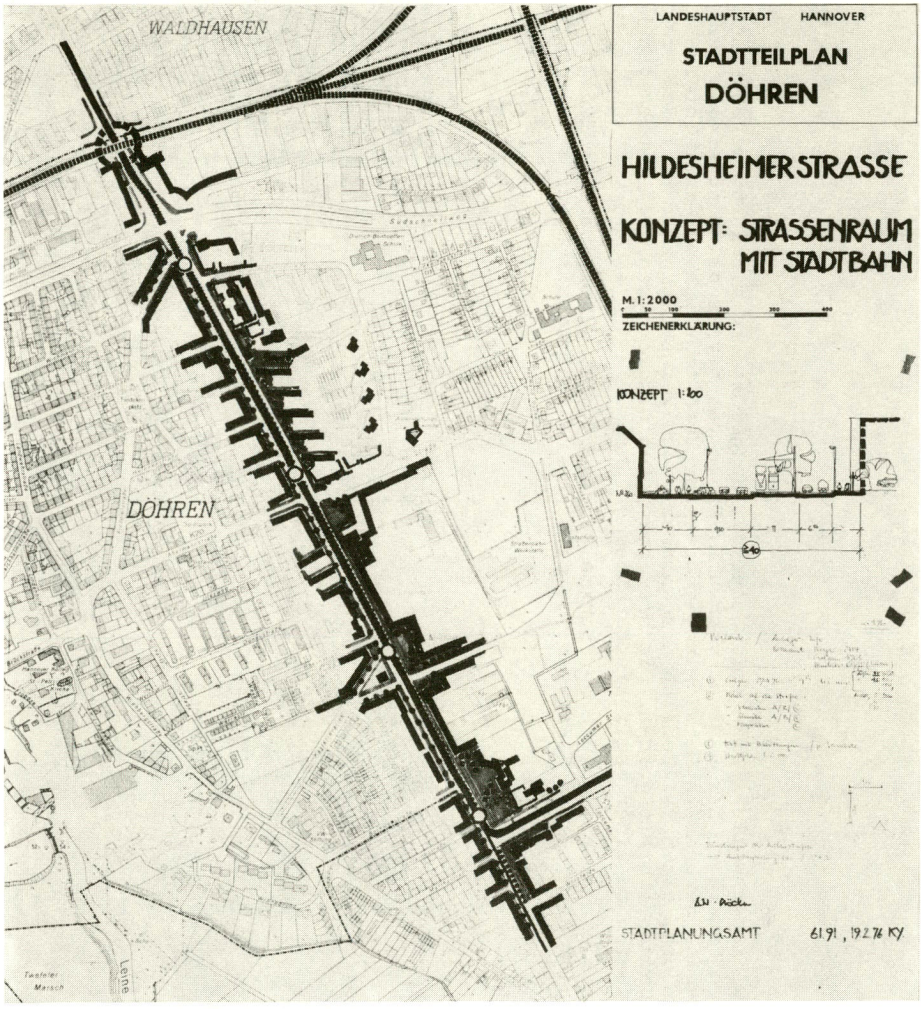
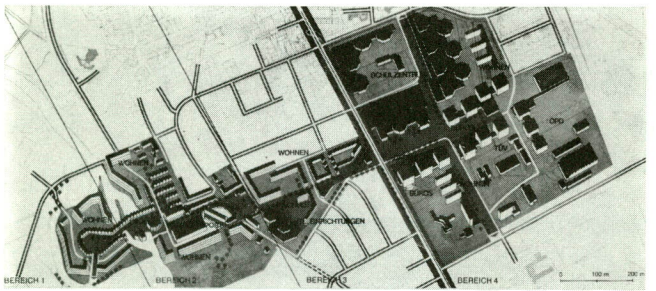


Abb. 8: Döhrener Wolle

1972 wurde die "Döhrener Wolle", eine Wollwäscherei, aufgelöst und mir ihrem umfangreichen Grundbesitz einem großen Bauträger als Bauland verkauft. Diese von der Stadt Hannover aus verschiedenen Gründen nicht gerade gewünschte Entwicklung führte zur Veröffentlichung einer Informationsschrift. Bis heute ist jedoch, einen Teilbereich ausgenommen, noch keine Einigkeit über das Programm und das Maß einer Neubebauung erzielt worden. Die hier gezeigten Alternativen sollen über den Weg einer sachlichen Diskussion zu einer realistischen Lösung führen.

Besonderes Interesse, vor allem auch der Denkmalschützer, gilt einer Arbeitersiedlung aus den Jahren 1880 - 1900. Neue Nutzungs- und Finanzierungsmöglichkeiten zur Erhaltung dieser Siedlung werden angezeigt.



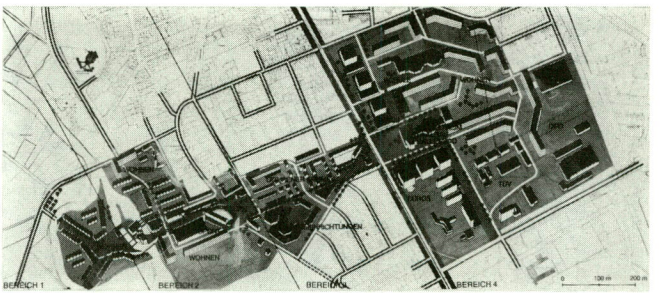
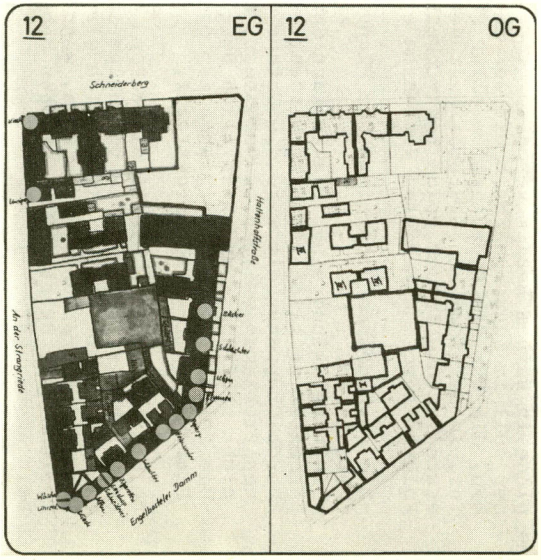


Abb. 9: Blockuntersuchung z.B. Nordstadt

Die Probleme von Siedlungen aus der Gründerzeit sind uns allen bekannt. Modernisierung, Spekulation, Vertreibung der Mieter etc. Besonderes Interesse legen wir auf den von uns beeinflußbaren öffentlichen Raum, wir glauben, hierdurch eine positive Eigenentwicklung des Stadtteils einleiten zu können.

Über Blockuntersuchungen und Blocksanierungen ist schon viel gesagt und geschrieben worden. Obwohl wir ein Instrument, das Kinderspielplatzgesetz, haben, um Kinderspielplätze in diesen Blöcken schaffen zu können, schätzen wir die realistischen Durchsetzungsmöglichkeiten sehr gering ein. Der notwendige Bau von Garagen und Einstellplätzen scheint uns aus finanziellen Gründen in Wohngebieten heutzutage nicht möglich zu sein.
Trotzdem machen wir diese Untersuchungen, um

-krasse Mißverhältnisse zu beseitigen (Immissionen, Gewerbeaufsicht etc.)
-die Chancen einzelner Blöcke zu erkennen, und
-um die Diskussion über dieses Problem möglichst breit und frühzeitig zu eröffnen. Wir versuchen damit, uns selbst Veränderungsspielräume zu schaffen.



Wir stehen zur Zeit kurz vor dem Abschluß dieses zweiten Schrittes, sodaß ich Ihnen leider noch keine Bilder zu den Ziel- und Maßnahmeplänen zeigen kann.

Schritt 3: Ziel und Maßnahmenplan
Die Zielpläne stellen für uns das vorläufige Resultat der Arbeit dar, sie müssen fortschreibbar und veränderbar sein. Sie zeigen aus heutiger Sicht den Veränderungsspielraum und stellen das Bindeglied zwischen dem kurzfristig politisch und finanziell Machbaren und den langfristigen städtebaulichen Zielvorstellungen dar.

Im Maßnahmenplan werden die vorgeschlagenen Veränderungen und die dafür benötigten und vorhandenen Instrumente dargestellt. Es wird zur Zeit in der Bauverwaltung diskutiert, ob man einen Stadtteilplan vom Rat beschließen lassen sollte oder nicht. Bei einem Beschluß wäre positiv die langfristige Bindung, ohne die eine geordnete städtebauliche Entwicklung nicht denkbar ist; negativ wäre, daß auch Änderungen beschlossen werden müßten, was einen ungeheuren Verfahrensaufwand nach sich ziehen würde. Wenn allerdings deutlich gemacht werden kann, daß Veränderungsmöglichkeiten ein wesentlicher Bestandteil eines solchen Plans sind, kann man ihn als einen Rahmen beschließen, ohne die negativen Auswirkungen fürchten zu müssen.

III. Organisationsform
Das Stadtgebiet Hannovers ist in vier Teile gegliedert, für die jeweils eine Abteilung (Bezirk) des Stadtplanungsamtes zuständig ist. Daneben gibt es im Stadtplanungsamt Abteilungen für

-Flächennutzungsplanung
-Umlegung
-Verfahren, insbesondere Bebauungsplanverfahren
-Sanierung und
-die Abteilung für Sonderaufgaben.

Jeder Planungsbezirk hat einen Planer, der für die Stadtteilpläne in seinem Bezirk verantwortlich ist. Dieser Stadtteilplaner soll in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Sonderaufgaben, die für die Koordination aller Stadtteilpläne zuständig ist, in der Form von Gruppenarbeit den jeweiligen Stadtteilplan erstellen und in der Folge fortschreiben und durchsetzen. Folgendes soll mit diesem Verfahren erreicht werden:

-Die vorhandenen Kenntnisse des Planungsbezirkes fließen in die Arbeit ein.
-Die Aufstellung eines Planes kann durch den Einsatz mehrer Mitarbeiter zeitlich verkürzt werden. Der Plan wird aktueller.
-Durch Gruppenarbeit wird die Gefahr des Festbeißens an einzelnen Problemen weitgehend vermieden, die Arbeit ist dadurch nicht zähflüssig und kann allen Beteiligten mehr Spaß machen.
-Die Fortschreibung des Planes ist durch den Mitarbeiter des Planungsbezirkes sichergestellt.

Selbstverständlich bleibt diese Form der Zusammenarbeit nicht ohne Schwierigkeiten, die vor allem im persönlichen Bereich der einzelnen Mitarbeiter liegen. Ich glaube aber, daß man diese Schwierigkeiten überwinden kann, wenn alle Beteiligten beim zweiten oder dritten Plan gesehen haben, daß es ohne Gruppenarbeit nicht geht.

Wichtig bei diesem Verfahren ist:

-daß der Rat und die Öffentlichkeit frühzeitig und zu jedem Schritt beteiligt werden;
-daß der Stadtteilplan nicht als fertiges Planwerk anzusehen ist, sondern ständig fortgeschrieben werden muß und durch den aufgezeigten Veränderungsspielraum lediglich einen Rahmen setzt;
-daß die einzelnen Schritte nicht zwangsläufig einer nach dem anderen erfolgen müssen, sondern auch gleichzeitig bearbeitet werden können. Das Gegenstromprinzip wird hier Methode.

IV. Ausblick

Die Erarbeitung von Stadtteilplänen ist für uns eine Methode, wie gemeinsam mit Politikern und Bürgern relevante Ziele für einen überschaubaren Teil der Stadt gefunden und allgemein verständlich formuliert werden können.
Sie stellen für uns die Sammlung der möglichen Ziele und der zur Durchsetzung benötigten Instrumente für die kurz-, mittel- und langfristige Entwicklung dieses Raumes dar. Sie sind das langfristige Konzept für einen Stadtteil. Sie sollen es uns ermöglichen, Einzelentscheidungen, auch kurzfristige, zu treffen, ohne den Gesamtzusammenhang zu vergessen.

In der Novellierung des Bundesbaugesetzes ist die Beteiligung der Öffentlichkeit vor dem Beginn eines Bebauungsplanverfahrens vorgesehen. Dies kann nur den Sinn haben, die einzelnen Bürger bei der Aufstellung der übergeordneten Ziele für ihren Lebensbereich zu beteiligen, das hoffen wir mit unserer Stadtteilplan-Methode zu erreichen.

Teilräumliche Entwicklungs- und Standortprogrammplanung: Ansatz der Stadt München

Dipl.-Ing. N. Steiner, Stadtentwicklungsreferat München

1. Ausgangssituation:

a) München ist in den letzten 2 Jahrzehnten schneller als jede andere deutsche Stadt gewachsen:

- Seit 1950 hat die Bevölkerung Münchens um eine halbe Million zugenommen, jährliche Wanderungsgewinne von 30.000 - 40.000 Personen waren keine Seltenheit.
- Die wirtschaftliche Entwicklung machte München zu einer der wirtschaftsstärksten Großstädte der Bundesrepublik, die Arbeitsplätze und das Bruttoinlandsprodukt stiegen im Vergleich zu den anderen grösseren Städten Deutschlands nicht nur absolut, sondern auch relativ überdurchschnittlich.

b) Die räumliche Entwicklung Münchens in diesen 2 Jahrzehnten ist von dem raschen Wachstum geprägt:

- Seit 1950 hat die besiedelte Fläche von 40 auf 60 % des Stadtgebietes zugenommen.
- Das Wachstum von Wohnflächen und Betriebsflächen vollzog sich bei der traditionell auf einen Mittelpunkt ausgerichteten Entwicklung Münchens räumlich sehr unterschiedlich und unausgewogen und ist, wie in anderen Städten, durch die Herausbildung von Monostrukturen gekennzeichnet.
  Im inneren Stadtbereich Münchens konzentrieren sich derzeit nahezu alle qualifizierten Einrichtungen des Güter- und Dienstleistungenangebotes, der kulturellen Angebote, der Großverwaltung und damit auch die entsprechenden Arbeitsplätze. Diese einseitige Konzentration wurde u.a. durch den Bau eines sternförmigen U- und S- Bahnnetzes, auch durch die Errichtung der Fußgängerzone noch zusätzlich verstärkt. Damit einher ging ein starker Verlust und Strukturwandel bei der Bevölkerung im inneren Stadtbereich.
- Gleichzeitig nahm in den äußeren Stadtbereichen, verbunden mit dem raschen Entstehen neuer, großer Siedlungen und der starken Verdichtung alter Wohngebiete, die Bevölkerung und die Bevölkerungsdichte außerordentlich zu, ohne daß sich gleichzeitig (trotz einzelner vorhandener Ansätze) höherwertige Versorgungseinrichtungen und ein umfangreicheres Arbeitsplatzangebot in der Nähe der Wohnstandorte mitentwickelt haben. Beispielsweise wohnen heute etwa 75 % der Einwohner im äußeren Stadtbereich (außerhalb des Mittleren Ringes), dort befinden sich aber nur etwa 21 % der Münchner Verkaufsflächen; nur etwa 38 % der im tertiären Sektor Beschäftigten arbeiten dort.

c) Diese Entwicklung wurde durch den Stadtentwicklungsplan 1963 und die mit ihm verfolgte Betonung der Stadtmitte ("Metropole mit Weltstadtcharkater") durch die auf eine Spitze hin ausge-

richtete monozentrische Verteilung des Baurechtes wie auch durch den Flächennutzungsplan 1965 und die darin enthaltenen Ordnungsvorstellungen gefördert. Im Flächennutzungsplan sind weite Gebiete der Innenstadt, die noch heute stark überwiegend bewohnt werden, als Kern- und Mischgebiet dargestellt und als natürlicher Erweiterungsraum für Cityfunktionen vorgesehen.

2. Anlässe und Ansätze für eine neue Konzeption der Münchner Stadtentwicklungsplanung

a) Inhaltlich:

Seit 1969 wird an der Fortschreibung des ersten Stadtentwicklungsplanes von 1963 gearbeitet.
Wesentliche Ansätze zur Neufassung der räumlichen Aussagen im Stadtentwicklungsplan war die Abkehr vom monozentrischen Leitbild mit seiner Betonung der Innenstadt, hin zu einem polyzentrischem Leitbild, hin zu einer polyzentrischen Konzeption, die die Entwicklung mehrerer Stadtteilzentren zur Entlastung der Innenstadt und zur besseren Versorgung und Strukturierung des Aussenraumes vorsieht (Zentrenkonzept).

Wegen der entwicklungspolitischen Dringlichkeit und ausgelöst durch eine breite öffentliche Diskussion der negativen Erscheinungen, die durch das monozentrische Konzept ausgelöst oder verstärkt wurden, wobei die städtischen Planungen einer sehr heftigen Kritik ausgesetzt waren, wurden als erste Schritte, jedoch nach eingehenden Untersuchungen zunächst restriktive Entwicklungskonzepte zur Eindämmung und Bewältigung der räumlichen Veränderungs- und Wachstumsprozesse verabschiedet:

- der "Rosa-Zonen-Plan", mit dem die Erhaltung der heute noch vorhandenen zusammenhängenden größeren Wohngebiete im Innenstadtbereich beschlossen wurde, verbunden mit klaren Richtlinien für die Änderung des Flächennutzungsplanes und die Behandlung von Baugesuchen, (1973);
- der Beschluß zur Ausweisung von Entwicklungsbereichen nach dem Städtebauförderungsgesetz, der zwar dahingehend lautete, keine Entwicklungsmaßnahmen auf absehbare Zeit einzuleiten, der jedoch gleichzeitig ein Bezugsdatum festsetzte für eine seinerzeitige Abschöpfung von Planungsgewinnen und wesentlich dazu beitrug, die Spekulation im Außenraum zu verhindern, (1972)
- und schließlich der Beschluß, nur bei überwiegend öffentlichem Interesse und in ganz besonderen Ausnahmefällen, die festgelegt wurden, neues Baurecht auszuweisen - dies auf der Basis einer eingehenden Untersuchung eines Teiles des Siedlungsbestandes und der dort noch vorhandenen Potentiale für intensive bauliche Nutzung, die in Zukunft einen erheblichen Teil der öffentlichen Investitionen binden wird (1973).

Diese restriktiven Konzepte trugen u.a. allerdings auch wesentlich dazu bei, Planungsunsicherheit und Orientierungslosigkeit bei den privaten Investoren, wie auch bei den Fachplanungen zu verursachen. Ein entscheidender Beitrag des Stadtentwicklungsplanes 1975 besteht darin, nunmehr ein räumliches Ordnungsmodell für die Gesamtstadt und ihre Teilräume vorzustellen, das Grundlage sowohl für private Planungen als auch die Fachplanungen

der Stadt und andere öffentliche Planungsträger darstellt.

Im Stadtentwicklungsplan 1975 wird die Innenstadt sehr viel enger als im 1963er Stadtentwicklungsplan eingegrenzt. Der Plan sieht ein System von Entlastungszentren vor, von denen 6 in den Innenstadtrandgebieten und 7 in den Außenbereichen liegen. Für diese Stadtteilzentren wird eine umfassende Mittelpunktfunktion für umliegende Stadtbereiche mit 80.000 - 150.000 Einwohner angestrebt, die im Konzept gegliedert und abgegrenzt wurden. Dabei wurde unterschieden zwischen

- Stadtteilzentren in den Innenstadtrandgebieten, die behutsam weiterentwickelt werden sollen und in denen der Schwerpunkt der Steuerung auf Beseitigung struktureller und funktionaler Mängel liegt (z.B. Stadtteilkonzept Haidhausen) und
- Stadtteilzentren im Außenbereich der Stadt, die einschließlich der Ansiedlung von Konsumeinrichtungen, tertiären Arbeitsplätzen und zentrumsnahen Wohnbaumaßnahmen durch standortverbessernde Maßnahmen im Verkehrs- und Infrastrukturbereich gefördert werden sollen.

Hauptschwierigkeiten für die Umsetzung dieses Konzeptes in Standortkonzepte und -programme liegen:

- im geringer gewordenen Potential, das sich zur Initiierung und als Leitfunktion (privater Konsum) für die Zentrenentwicklung einsetzen läßt,
- im Fehlen vieler Voraussetzungen und Ansätze für Zentrumsbildung,
- in den langfristig bereits festgelegten Planungsentscheidungen für den weiteren Ausbau des Verkehrsnetzes, das die starke Orientierung auf die Stadtmitte weiter fördert,
- in der geringer werdenden Investitionskraft der Landeshauptstadt.

b) Organisatorisch:

Nach einer Phase starker Abhängigkeit von externen Gutachtern wurde mit dem Stadtratsbeschluß zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes der Aufbau des Stadtentwicklungsreferates eingeleitet, in dem alle Untersuchungen und konzeptionellen Arbeiten am Stadtentwicklungsplan durchgeführt wurden.
Diese Organisationsform - ein eigenes Referat mit einem hohen Stand an wissenschaftlichen Mitarbeitern in Zusammenfassung mit der Investitionsplanung - ermöglicht es, ressortübergreifende Stadtentwicklungsplanung verwaltungsnah und in Kooperation mit anderen Referaten zu betreiben. Hinsichtlich der räumlichen Planung stand bisher die Ausarbeitung genereller Leitlinien im Vordergrund mit dem Bestreben, Informationen mit einer großen Breite vorzugeben. Diese Informationen können mit Hilfe von zentral geführten Planungsinformationssystemen und Planungsgrundlagen (KOMPAS, NIPLAS und Flächenhaushalt) im Gegensatz zu den früheren großmaßstäblich angelegten Vorgaben zur räumlichen Ordnung sehr kleinräumig zur Verfügung gestellt werden. Die kleinräumigen Informationen umfassen Aussagen zu Sozialstruktur, Nutzungsstruktur und Ausstattung kleiner Teilbereiche. Im Unterschied hierzu bearbeiten die Fachreferate fachspezifische Leitlinien mit dem Vorrang einer Informationstiefe.

Schwierigkeit: Konflikte bei der Abgrenzung der Aufgaben des Stadtentwicklungsreferates zu anderen Referaten und dadurch ein Mangel an Kooperationsfähigkeit. Besondere Reibungen ergaben sich im Verhältnis des Stadtentwicklungsreferates zur Stadtplanung in der Einschätzung der Verbindlichkeit räumlicher Festlegungen durch das Stadtentwicklungsreferat.

Entscheidender Punkt bei den Auseinandersetzungen (neben naturgemäß stark persönlich geprägten Konflikten) ist, ob Flächennutzungsplanung als Querschnittsaufgabe oder Fachplanung gesehen wird.

Teilräumliche Entwicklungsplanung und Zentrumplanung - Ansatz der Stadt Hamburg

Baudirektor Dr. H. E. Lindemann, Baubehörde Hamburg

In Hamburg wird mit einem hierarchisch aufeinander bezogenen System von Planwerken gearbeitet. Dieses ist vergleichsweise weit entwickelt. Trotzdem steht die Planungspraxis auch in Hamburg an einem neuen Anfang, weil Planwerke neue Inhalte und Ausrichtungen erfahren müssen und die Planungsprozesse mit starker Beteiligung der Öffentlichkeit ablaufen. Im einzelnen werden folgende Planungsebenen unterschieden:

- flächenbezogen (regional) das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland, der Flächennutzungsplan, der Programmplan (Stadtteilentwicklungsplan) , der Bebauungsplan und das Projekt
- funktionsbezogen (sektoral) die Ressortpläne der Fachbehörden, eingehend in Ordnungspläne (Standorte und Dimensionierung von öffentlichen und auch privaten Einrichtungen); Generalverkehrsplan
- mittelbezogen die langfristige und mittelfristige Finanzplanung, Haushaltsplan
- durchführungsbezogen die Sanierungsplanungen, Erschließungspläne usw.

Verbindliche Grundlage für alle diese Planwerke sind Basisdaten, die in einem interbehördlichen Ausschuß ständig überprüft und fortgeschrieben werden. Probleme entstehen bei ihrer Verwendung in Plänen mit unterschiedlichem Zeithorizont.

Eine weitere notwendige Grundlage für die Planwerke sind die Planungsziele. Hierfür gibt es noch keine umfassende Konzeption. Es wird an einem ressortübergreifenden Konzept gearbeitet.

Es wird versucht, das Planungssystem in der umfassenden Konzeption "langfristige Aufgabenplanung" zu verknüpfen. In dieser werden die staatlichen Aufgaben definiert und der notwendige personelle und finanzielle Aufwand abgeschätzt. Die Entwicklung dieses Konzeptes löst einen bürokratischen Aufwand aus; die Motivation der Fachleute in den Behörden zur Mitarbeit ist noch sehr begrenzt.

Die Planung zentraler Standorte ist in der räumlichen Struktur des Stadtstaates mit seinem multizentralen Aufbau vorbestimmt. Dieses System ist in das Entwicklungsmodell übernommen und ergänzt. Zur Vorbereitung der Bauleitplanung und Durchführung von Maßnahmen ist der Ordnungsplan "Zentrale Standorte" entwickelt worden; er wird ständig fortgeschrieben. Er beschränkt sich (bislang) auf die Verteilung und Dimensionierung der Ladenflächen und der Büroflächen. (1)

Für die Entwicklung und Fortschreibung dieses Planwerkes sind umfangreiche Erhebungen und Planungsüberlegungen durchgeführt. Der hohe methodische und inhaltliche Anspruch erschwert jedoch eine schnelle Anpassung an sich ändernden Gegebenheiten.

Die Einstellung der Beteiligten in den Behörden zu diesem Planwerk ist unterschiedlich. Die Wirtschaftsplaner scheuen präzise Bindungen; der für die Entwicklung von Basisdaten und für die Finanzplanung zuständige Planungsstab verlangt eher rechenhaft präzise Daten; der Stadtplaner sucht Rahmenwerte für die Bauleitplanung und die Durchführung.

Für den (Teil-) Ordnungsplan Ladenflächen sind differenzierte Bestandsaufnahmen gemacht worden. In wirtschaftsgeographischen Untersuchungen wurden die Ladenflächen ermittelt; aus der Handelsstatistik wurden Umsätze ermittelt; durch Ergänzungsfragen im Mikrocensus und Interviews wurde das Einkaufsverhalten transparent gemacht. Für die Prognose der Ladenflächen wurde das Umsatzverfahren angewendet; dabei wird das ermittelte Einkaufsverhalten sowie die heutige und künftige Verteilung der Einwohner berücksichtigt. Gutachter haben dabei mit Rechenmodellen gearbeitet; der hierfür notwendige Zeitaufwand und die begrenzte Transparenz der Rechengänge wirkt sich für die Bearbeitung hemmend aus.

Für den Bereich Büroflächen wurden ebenfalls umfangreiche Bestandsaufnahmen gemacht. Diese Ermittlungen sind methodisch schwieriger; so sind aus der Arbeitsstättenzählung nicht unmittelbar die Arbeitsplätze in Büros ableitbar. Trotzdem gelang eine differenzierte, regionalisierte und branchenbezogene Übersicht. Diese wurde durch die Auswertung der Bautätigkeitsstatistik sowie der Bauanträge ergänzt. Aus 1200 Betriebsbefragungen konnten die Motive für heutiges und absehbares Verhalten abgeleitet werden. Die Prognose der Büroflächenentwicklung in Hamburg basierte auf den Basisdaten zum Bruttoinlandsprodukt sowie zur Beschäftigtenprognose. Kontrollrechnungen waren durch die Auswertung der o.g. Statistiken zur Bautätigkeit möglich. Die vergleichsweise vielen Variablen in den Rechengängen führten zu einem Ergebnis in Bandbreiten. Die Regionalisierung der ermittelten Daten geschah auf der Grundlage der heute vorhandenen Verteilung und der branchenbezogenen Entwicklungswünsche.

In der Stadtteilplanung verfügt Hamburg über eine langjährige Erfahrung. Als notwendige vermittelnde Stufe zwischen dem generalisierten Flächennutzungsplan (Maßstab 1:20.000) und dem Bebauungsplan wurde die Planungsebene "Programmplan" i.M. 1:5000 in der Nachkriegszeit eingeführt. Es handelt sich hier um zeitliche unbefristete Planungen, die bis in jüngster Vergangenheit ausschließlich behördenintern entwickelt wurden und ein sehr anpassungsfähiges Planungsinstrument waren.

Schrittweise wird dieser detaillierte Flächennutzungsplan zu einem Stadtteilentwicklungsplan weiterentwickelt. Dabei sind keine Qualitätssprünge durchsetzbar. Alle Beteiligten müssen Erfahrungen mit einem solchen Instrument sammeln; die personellen Möglichkeiten sind begrenzt. Hemmend wirkt sich möglicherweise durchaus die langjährige Praxis mit der detaillierten Flächennutzungsplanung aus; denn es geht nicht so sehr um ihre Verfeinerung, sondern um einen neuen methodischen Ansatz.

Politische Gremien zeigen ein steigendes Interesse an dieser Planungsebene, denn sie sehen zu Recht, daß hier die Weichen für die Stadtentwicklung im einzelnen gestellt werden.

Die Bestandsaufnahme für diese Planungsebene ist vergleichsweise sehr umfangreich. Vorliegende statistische Daten werden aufbereitet, die wirtschaftsgeographischen Bestandsaufnahmen (durch Ortsbegehungen) haben sich sehr bewährt. Bei der Planaufstellung sind vielfältige Randbedingungen aus anderen Planwerken zu berücksichtigen. Die Behördenabstimmung wird infolge der zunehmenden Bedeutung dieser Planungsebene schwieriger.

Die für diese Planungsebene typischen Probleme und Möglichkeiten können an Beispielen skizziert werden:

-Stadtteil St. Georg: Das Projekt der Unternehmensgruppe Neue Heimat für einen durchgreifenden Stadtumbau aus den späten 60er Jahren führte damals zu einer engen Verknüpfung von Planung und Konzepten für die Durchführung. In den Stadtteilplan sind Strategien für die Durchführung einbezogen.
-Stadtteil Billwerder-Allermöhe: Mit einem besonderen Planungsaufwand wurde ein Plan mit hohem Detaillierungsgrad entwickelt. In kurzer Zeit mußten mehrfach Programmänderungen eingearbeitet werden. Die Umsetzung der komplexen Planungsgedanken in einen städtebaulichen Entwurf gelang nicht; viele Detailüberlegungen waren zu früh angestellt worden. Das komplexe Planverfahren gelang in sehr knapper Zeit nur bei ständigem Einsatz der Leitungsebenen der Fachbehörden.
-Stadtteil Poppenbüttel/Tegelsberg: Der detaillierte Flächennutzungsplan für eine Stadterweiterung wurde von fachlichen und politischen Gremien gebilligt. Die äußere Erschließung und andere Durchführungsmaßnahmen wurden eingeleitet. Erst der städtebauliche Entwurf stieß auf die massive Kritik der Öffentlichkeit und der politischen Gremien. Die ganze Maßnahme wurde infrage gestellt. Das durchsetzbare Konzept steht nicht mehr in vollem Einklang mit den o.g. Maßnahmen.
-Stadtteil Ottensen: Dieser zentral gelegene Stadtteil muß gesamtstädtische Aufgaben übernehmen (Standort für Büroflächen). Das örtliche Interesse ist hingegen auf die Erhaltung des Bestehenden gerichtet. Die örtlichen politischen Gremien haben die Durchsetzung gesamtstädtischer Interessen verhindert und somit Probleme der Stadtentwicklung auf andere Stadtteile verlagert. Die Entscheidung über die Entwicklung dieses Stadtteils hat sich um Jahre verzögert.

Die bisherigen Mängel in der Stadtteilplanung und hohe Anforderungen an diese Planungsebene verlangen eine Diskussion von möglichen Arbeitsverfahren:
In der Federführung für die Bearbeitung stellt sich die Frage, ob diese an einer Stelle (Fachbehörde) oder dezentral in den Bezirken erfolgen soll. Für eine federführende Stelle spricht, daß diese gesamtstädtische Interessen entwicklungsorientiert vertritt, eine einheitliche und fachlich qualifizierte Bearbeitung eher gesichert werden kann und die Bezüge zum Einsatz finanzieller Mittel direkter sind. Für eine Bearbeitung in Stadtbezirken spricht die bessere Detailkenntnis und der unmittelbare Bezug zum betroffenen Bürger; eine status quo-orientierte "Kirchturmsplanung" wäre hier eher zu befürchten. Der mögliche Kompromiß mag für viele Städte in einer ortsnahen Bearbeitung liegen, für die ein bindender Rahmen gesetzt wird. Die Frage nach der bearbeitenden Stelle ist weiterhin abhängig von der fachlichen Qualifikation des Personals und dem Planungsverständnis. Im Stadtplanungsamt ist eine anschauliche, räumlich orientierte Planung gewährleistet, die pragmatisch auf die Durchführung orientiert

ist.
Der Stadtteilplan ist mit anderen Planungsebenen vielfältig verknüpft. Ständige Rückkopplungen zwischen den Ebenen sind notwendig. Der Flächennutzungsplan sollte jedoch nicht infrage gestellt werden, solange kein zwingender Anlaß besteht.

Die Integration eines Durchführungskonzeptes in den Stadtteilplan wird besonders schwierig sein, ist jedoch auch besonders wichtig; denn die Art der Durchführung hat Auswirkungen auf die Planinhalte. Zum Planwerk gehört deshalb ein strategisches Konzept für die Initiativen privater Investoren sowie für den Einsatz öffentlicher Mittel.

Die politische Ebene neigt zu einem Denken und Arbeiten im Rahmen der Legislaturperiode. Der Stadtteilplan ist eine Möglichkeit, kurzfristig angesetzte Konzepte in einen langfristig wirkenden Rahmen einzubauen. Der Stadtteilplan muß eine Kontinuität in der Stadtentwicklung sichern helfen; denn Stadtumbau braucht Zeit und Investoren brauchen Sicherheit. Andererseits ist das Planwerk anpassungsfähig zu halten; einzelne Abschnitte der Durchführung müssen bereits funktionsfähig sein.

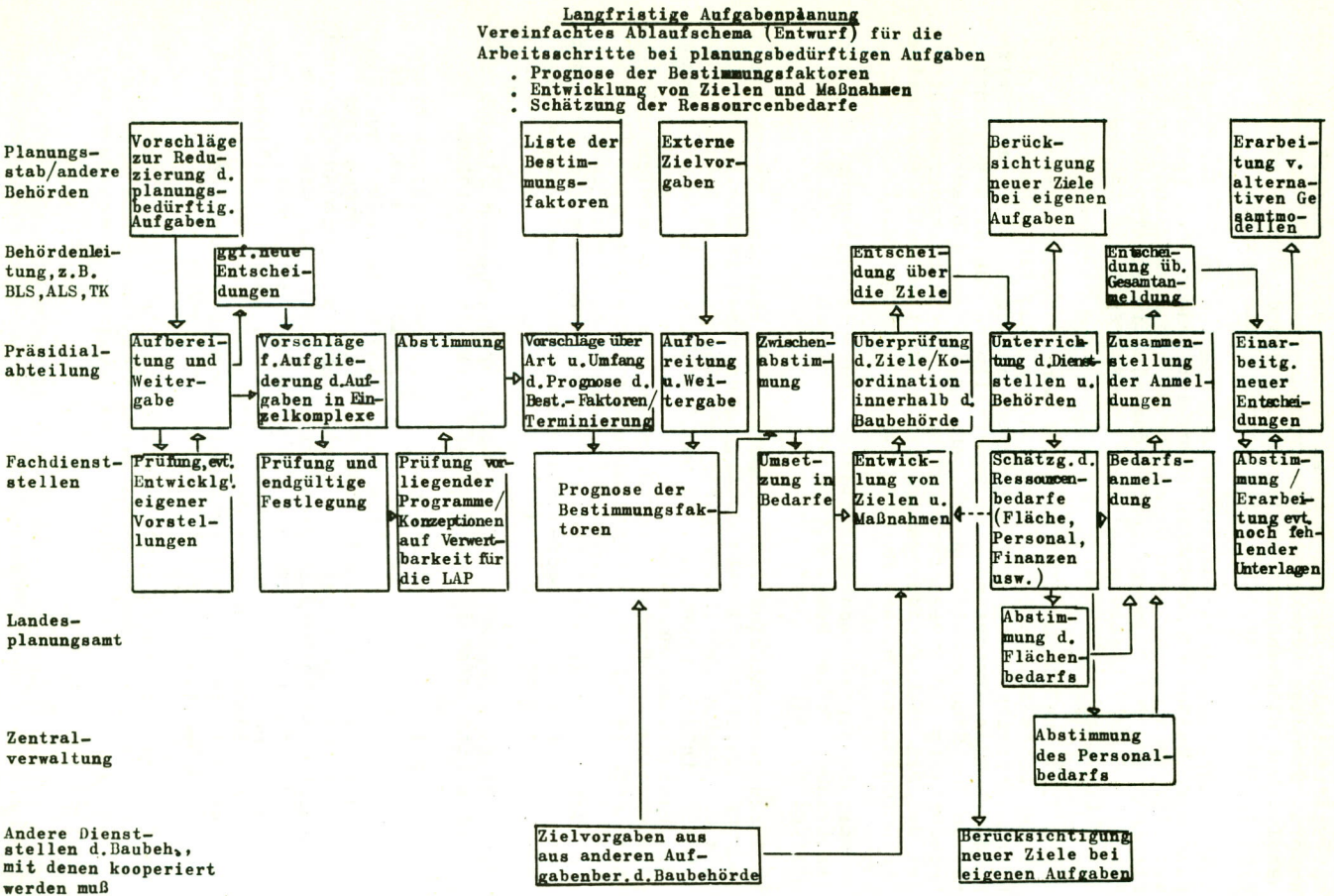
Angesichts der begrenzten Ressourcen für die Planung stellt sich die Frage nach der Bewältigung der komplexen Aufgabe Stadtteilplanung.

-Hamburg versucht eine flächendeckende Bearbeitung. Diese ist nur bei unterschiedlichem Detaillierungsgrad in den Stadtteilplänen durchsetzbar. Alternativ ist eine gezielte Bearbeitung möglich in den Gebieten, in denen Stadtentwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen.
-Die komplexen Anforderungen verlangen viele Planschichten; diese können jedoch nur generalisiert entwickelt werden. Alternativ können wenige, besonders wichtig erscheinende Planschichten detaillierter bearbeitet werden. Manchmal mag zur Durchsetzung von stadtteilbezogenen Maßnahmen eine verbale Äußerung zur Planung ausreichen.

Möglich ist es weiterhin, die aktuell erscheinenden Planschichten (z.B. Stadtgestaltung, Verkehr) zeitlich vorzuziehen.

-Notwendig ist, den Präzisionsgrad einzugrenzen. Maßstab hierfür sollte immer die Umsetzbarkeit der Planinhalte sein. Die Planskizze gewinnt aus dieser Sicht eine große Bedeutung. Gleiches gilt für die Bestandsaufnahme. Oft reichen grobe Daten (auch für die Prognose) aus. Es empfiehlt sich die Anfertigung von Bestandsaufnahmen aufgrund einer Grobanalyse, die Planungsziele und damit den Planungsbedarf transparent macht.
-Die skizzierten Beschränkungen müssen von allen Beteiligten - von den Behörden und von den politischen Gremien - mitgetragen werden. Dies ist möglicherweise schwer durchsetzbar, weil man sich bereits an sehr hohe Qualität gewöhnt hat.

(1) Zentrale Standorte - Flächen des Einzelhandels, (Hrsg.): Akademie für Raumforschung und Landesplanung und Freie Hansestadt Hamburg - Baubehörde, Landesplanungsamt, Hannover 1973


Langfristige Aufgabenplanung
Vereinfachtes Ablaufschema (Entwurf) für die
Arbeitsschritte bei planungsbedürftigen Aufgaben
. Prognose der Bestimmungsfaktoren
. Entwicklung von Zielen und Maßnahmen
. Schätzung der Ressourcenbedarfe
Planungsstab/andere Behörden
Behördenleitung, z.B. BLS, ALS, TK
Präsidialabteilung
Fachdienststellen
Landesplanungsamt
Zentralverwaltung
Andere Dienststellen d. Baubeh., mit denen kooperiert werden muß
Vorschläge zur Reduzierung d. planungsbedürftig. Aufgaben
ggf. neue Entscheidungen
Aufbereitung und Weitergabe
Vorschläge f. Aufgliederung d. Aufgaben in Einzelkomplexe
Abstimmung
Liste der Bestimmungsfaktoren
Externe Zielvorgaben
Vorschläge über Art u. Umfang d. Prognose d. Best.-Faktoren/ Terminierung
Aufbereitung u. Weitergabe
Zwischenabstimmung
Entscheidung über die Ziele
Überprüfung d. Ziele/Koordination innerhalb d. Baubehörde
Berücksichtigung neuer Ziele bei eigenen Aufgaben
Unterrichtung d. Dienststellen u. Behörden
Entscheidung üb. Gesamtanmeldung
Zusammenstellung der Anmeldungen
Erarbeitung v. alternativen Gesamtmodellen
Einarbeitg. neuer Entscheidungen
Prüfung, evtl. Entwicklg. eigener Vorstellungen
Prüfung und endgültige Festlegung
Prüfung vorliegender Programme/ Konzeptionen auf Verwertbarkeit für die LAP
Prognose der Bestimmungsfaktoren
Umsetzung in Bedarfe
Entwicklung von Zielen u. Maßnahmen
Schätzg. d. Ressourcenbedarfe (Fläche, Personal, Finanzen usw.)
Bedarfsanmeldung
Abstimmung / Erarbeitung evtl. noch fehlender Unterlagen
Abstimmung d. Flächenbedarfs
Abstimmung des Personalbedarfs
Zielvorgaben aus aus anderen Aufgabenber. d. Baubehörde
Berücksichtigung neuer Ziele bei eigenen Aufgaben

Zum Stand und zur Problematik der Gesamtentwicklungsplanung in den Großstädten der Bundesrepublik - Folgerungen für Ansatz und Methode der teilräumlichen Entwicklungsplanung

Oberbaurat Dipl.-Ing. L. Hoffmann
Baureferat der Landeshauptstadt München - Gruppe Stadtplanung

I. Problematik der Gesamtentwicklungsplanung

1. Zur Ausgangssituation

Die Etablierung der Stadtentwicklungsplanung Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre hatte zwingende reale Entscheidungsgründe.

- Konzentrationsprozesse im Produktionsbereich und in der Bevölkerungsentwicklung verlangen in den Ballungszentren entsprechende Konzentration des kommunalen Mitteleinsatzes. Dies bedeutet für die planende Verwaltung: höhere Anforderungen an die Koordination und mittelfristige Investitionsplanung.
- Konzentrierter kommunaler Mitteleinsatz und dadurch bewirkter massiver Eingriff in überkommene Stadtstrukturen verschärfen Fehlentwicklungen: Verdrängungs- und Umstrukturierungsprozesse, Verkehrsprobleme, Verschlechterung der Lebens- und Umweltbedingungen, Zerstörung der Stadtgestalt u.a.m. Diese Probleme, die zugleich in zunehmendem Maße zu Legitimationsproblemen für die politische Administration wurden, machten eine Gesamtentwicklungsplanung notwendig, die die Gesamtheit der kommunalen Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten umfaßt unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Auswirkungen.

2. Generelle Schwierigkeiten der Gesamtentwicklungsplanung

Der Bewältigung der genannten Probleme stehen vielfältige Schwierigkeiten entgegen, von denen zwei besonders gravierend erscheinende hervorgehoben werden sollen:

2.1 Der unzureichende Handlungsspielraum der Kommunen

Die kommunalen Entwicklungsprobleme werden von Faktoren bestimmt, die zum weit überwiegenden Teil außerhalb der Reichweite kommunaler Einflußmöglichkeiten liegen: privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen, Planungen, Investitionen und Dotationen überörtlicher staatlicher Körperschaften, Gesetzeslage, in der das Gesellschafts- und Wirtschaftssystem fixiert ist: Eigentumsordnung, Bodenordnung, Finanzverfassung.

In der jüngeren Literatur (1) ist die zunehmende Zentralisierung entwicklungsrelevanter Entscheidungen im privatwirtschaftlichen und staatlichen Bereich und die damit verbundene "Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltungskompetenz" deutlich herausgearbeitet worden. Zugleich wird nachgewiesen, daß diese Zentralisierung notwendige Entwicklungsbedingung für Produktionsverhältnisse und Sicherung des Wirtschaftswachstums ist. Die externen Determinanten der Stadtentwicklung werden folglich primär von wirtschaftlichen Erfordernissen bestimmt.

Versuche, Strategien zur Veränderung des kommunalen Handlungsspielraumes im Sinne besserer Durchsetzungsmöglichkeiten sozialer Zielsetzungen zum Gegenstand der Stadtentwicklungsplanung

selbst zu machen, sind in der Regel schnell an die Grenzen fundamentaler Positionen unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gestoßen und zurückgenommen worden, sobald der Legitimationsdruck auf die planende Verwaltung nachgelassen hat.

2.2 Konflikte innerhalb des kommunalen Handlungsspielraumes
Probleme der Stadtentwicklung treten in Erscheinung als Konflikte zwischen den Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. In der arbeitsteilig organisierten Verwaltung werden diese unterschiedlichen Interessen und Belange von den verschiedenen Ressorts wahrgenommen und betreut. Konflikte zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen bestimmen über "Klientelbeziehungen" zu den jeweiligen Ressorts die Beziehungen der Ressorts untereinander. Ressortpartikularismus ist somit nicht primär Ressortegoismus sondern "Egoismus gesellschaftlicher Interessengruppen".(2) Damit werden jedoch die gesellschaftlichen Konflikte, die die kommunalen Entwicklungsprobleme bestimmen und Gesamtentwicklungsplanung notwendig machen, im Zielfindungs- und Entscheidungsprozeß der Stadtentwicklungsplanung selbst reduziert. Der Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung stellt hierzu fest: "Wie diese verschiedenen Planungs- und Finanzierungssysteme untereinander und mit der städtebaulichen Entwicklung kombiniert und zu einem in sich konsistenten staatspolitischen Aktionsprogramm der Zukunftssicherung fortentwickelt werden sollen, ist einstweilen nicht ersichtlich."(3)

Eine im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel der Bundesregierung im Jahr 1974 durchgeführte Befragung in 12 Großstädten der Bundesrepublik hat ergeben, daß es auch bisher in keinem der untersuchten Ansätze gelungen ist, für diese Problematik eine überzeugende Lösung zu finden.(4) Einige Großstädte haben in realistischer Einschätzung dieser Problematik von vornherein auf einen integrierten Planungsansatz verzichtet und sich auf Konzeptionen ressortübergreifender Planung beschränkt.(5)

Wo am Ansatz der Gesamtentwicklungsplanung festgehalten wird, besteht - wie Grauhan und Lindner (6) feststellen - die Gefahr, daß die gesellschaftlichen Konflikte durch eine Trennung von Zielplanung und Maßnahmenplanung nur scheinbar gelöst werden, indem auf der Ebene der Zielplanung mehr versprochen wird, als in der Maßnahmenplanung gehalten werden kann.(7)

Das waren zwei Hauptgesichtspunkte, von denen ich meine, daß sie der Vorstellung einer integrierten Stadtentwicklungsplanung im Sinne einer alle kommunalen Steuerungsaktivitäten umfassenden und untereinander abgestimmten Gesamtentwicklungsplanung entgegenstehen.
Ich möchte jetzt versuchen, diese Schwierigkeiten auf die Teilbereichsebene herunterzuloten.

II. Thesen zur Situation der teilräumlichen Entwicklungsplanung

1. Zur Ausgangssituation
In jüngerer Zeit ist eine zunehmende Konzentration des Planungsinteresses auf die teilräumliche Planung unverkennbar. Für diese Gewichtsverlagerung lassen sich eine Reihe gewichtiger Gründe anführen:

-Eine Planung, die tatsächlich auf die kommunalen Entwicklungs-

prozesse steuernd Einfluß nehmen will, verlangt den Durchgriff auf die Maßnahmenebene.
Der überwiegende Teil der kommunalen Planungsmaßnahmen - Bauleitplanung, Infrastrukturplanung - wird in Teilräumen realisiert. Sowohl die Realisierungsbedingungen wie auch die zu berücksichtigenden Auswirkungen von Planungsmaßnahmen sind erst auf der Ebene der Teilbereiche im erforderlichen Umfang zu erfassen. Erst hier ist die Problemnähe gegeben, die Voraussetzung dafür ist, übergeordnete Ziele und örtliche Bedürfnisse angemessen abwägen und problemadäquate Lösungen finden zu können.
-Eine vollziehbare und den Anforderungen des Abwägungsgebots genügende Planung verlangt eine Fülle von Informationen, die für das gesamte Stadtgebiet als Grundlage für eine deduktiv vorgehende zentrale Gesamtplanung nicht erbracht werden kann.
-Die begrenzte Planungskapazität der Kommunen verlangt die Konzentration auf Teilbereiche mit besonders vordringlich zu lösenden Problemen.
-Erfahrungsgemäß kann der Handlungsspielraum der planenden Verwaltung auf der Ebene der teilräumlichen Planung durch Verhandeln mit den Planungsbeteiligten über konkrete Projekte vielfach nicht unerheblich erweitert werden:
-Überzeugen und Ausschöpfen von Kompromißbereitschaft,
-gezielter Einsatz von Förderungsmitteln,
-Anwendung von restriktiven Möglichkeiten des Planungsinstrumentariums,
-Mobilisierung der öffentlichen Meinung
sind Mittel, die auf der Ebene der Gesamtentwicklung weitgehend außer acht gelassen werden müssen.(8)

2. Generelle Schwierigkeiten der teilräumlichen Entwicklungsplanung

Im folgenden soll versucht werden, die für die Gesamtentwicklungsplanung konstatierten Schwierigkeiten auf die Ebene der teilräumlichen Entwicklungsplanung zu projizieren.

2.1 Probleme, die sich aus dem unzureichenden Handlungsspielraum ergeben.

Wurde festgestellt, daß Gesamtentwicklungsplanung ihren Anspruch, aktiv steuernd die kommunalen Entwicklungsprozesse zu beeinflussen, nicht verwirklichen kann, weil die wesentlichen Determinanten außerhalb der Reichweite kommunaler Steuerungsmöglichkeiten liegen, so muß dies auch für die Teilbereichsplanung gelten, solange auch sie sich auf diesen Handlungsspielraum beschränkt. Wird nun der Versuch unternommen, wenigstens für Teilräume die Entwicklungsprobleme zu bewältigen, so muß befürchtet werden, daß diese Teilerfolge durch Probleme an anderer Stelle und/oder von anderer Art erkauft werden.

-Mit der Konzentration der Entwicklungsplanung auf Teilräume wächst die Gefahr, daß durch den gebündelten Einsatz von kommunaler Planungskapazität und Entwicklungsmaßnahmen neue Ungleichheiten gegenüber von der Entwicklungsplanung nicht erfaßbaren Bereichen entstehen oder vorhandene Ungleichheiten verschärft werden.
So wie auf der Ebene der Gesamtstadt die Unmöglichkeit, im Rahmen der gegebenen Randbedingungen die kommunalen Entwicklungsprobleme lösen zu können, durch die Trennung von Ziel- und Maßnahmenplanung verschleiert werden kann, so kann dies auf der Ebene der Teilbereichsplanung durch die Konzentration von Per-

sonal und Geld auf ausgewählte Teilbereiche geschehen. Durch unbestreitbare Erfolge in Teilräumen mit besonders dringlichen Problemen (Sanierung innenstadtnaher Altbaugebiete, Fußgängerzonen in den Stadtkernen),wird das Vertrauen der Bevölkerung in die planende Verwaltung immer aufs neue bestärkt.
-Umgekehrt liegt eine Versuchung für die Teilbereichsplanung darin, Probleme, die den Erfolg der Planung gefährden könnten, dadurch zu lösen, daß man sie aus dem Umgriff ausklammert oder herausdrängt und nach dem "St. Floriansprinzip" anderen Bereichen zuweist.

2.2 Probleme, die sich aus den internen Konflikten ergeben
Mit zunehmender Problemnähe und zunehmender Konkretisierung der Planungsziele zu Maßnahmen nehmen die Konflikte und Widersprüche innerhalb des kommunalen Handlungsspielraumes nicht ab sondern zu:

-die Konflikte zwischen den Ressorts verschärfen sich in dem Maße, in dem eine koordinierte verbindliche Entwicklungsplanung in die Maßnahmenplanungen der Ressorts einzugreifen und deren Zuständigkeitsbereich zu schmälern droht. Dabei steht der Selbstbehauptung der Ressorts und der Begründung ihrer Planungen in der Regel ein Arsenal von schwer zu widerlegenden Argumenten und Sachzwängen zur Verfügung;
-die "Klientelbeziehungen" werden dadurch besonderen Spannungen ausgesetzt, daß vielfach lokale Interessen mit dem Gesamtinteresse der von den Fachressorts jeweils betreuten gesellschaftlichen Gruppen kollidieren;(9)
-Widersprüche zwischen lokalen, meist von der Wohnsituation der Bevölkerung bestimmten Bedürfnissen und gesamtstädtischen Prioritäten sind häufig Ursache für Konflikte zwischen örtlichen Gremien der politischen Parteien und deren zentralen politischen Entscheidungsinstanzen.(10)

III. Folgerungen für die Weiterentwicklung des Instrumentariums

Die Probleme der Stadtentwicklungsplanung sind gesellschaftliche Probleme. Eine Weiterentwicklung des Instrumentariums kann allein nur wenig zur Verbesserung der Planung beitragen. Möglichkeiten des bereits vorhandenen Instrumentariums werden vielfach nicht wahrgenommen, weil der politische Wille - und die dafür erforderliche politische Basis - fehlt. Insofern können die folgenden Vorstellungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums nicht abgelöst von den politischen Verwirklichungsbedingungen diskutiert werden.

1. Die Integration von teilräumlicher Entwicklungsplanung und Gesamtentwicklungsplanung

Die genannten, der Gesamtentwicklungsplanung entgegenstehenden generellen Schwierigkeiten gelten auch für die teilräumliche Entwicklungsplanung. Teilräumliche Entwicklungsplanung ist daher kein Ersatz für gescheiterte Ansätze der Gesamtentwicklungsplanung.
Ein unkritischer Einsatz der teilräumlichen Entwicklungsplanung kann zur Verschäfung der ungleichen Lebensbedingungen innerhalb der Gesamtstadt und zur Verschleierung der eigentlich von der Stadtentwicklungsplanung zu lösenden kommunalen Entwicklungsprobleme führen.

Ein Ansatz für die Weiterentwicklung des Instrumentariums ist in der Integration von teilräumlicher Entwicklungsplanung und Gesamtentwicklungsplanung zu suchen. Ziel der Bemühungen muß es sein, auf der einen Seite die Gefahr einzuschränken, daß durch Teilbereichsplanungen neue Disproportionalitäten entstehen oder alte verschärft werden, auf der anderen Seite die Trennung von Zielplanung und Maßnahmenplanung zu überwinden und Stadtentwicklungsplanung zu einem Instrument für den realen politischen Abgleich zwischen kontroversen Interessen gesellschaftlicher Gruppen auszubauen.

Aus dieser Zielvorstellung lassen sich zwei Schwerpunkte für die Weiterentwicklung von Ansatz und Methode der Entwicklungsplanung ableiten:

-eine funktionsfähige inhaltliche Bestimmung und Abgrenzung von teilräumlicher Entwicklungsplanung und Gesamtentwicklungsplanung (Mikro- und Makroplanungsebene),
-die Erarbeitung bzw. der Ausbau von Ansätzen und Verfahren zur Verzahnung der beiden Planungsebenen in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht.

1.1 Präzisierung des Aufgabenfeldes
Stadtentwicklungsplanung als konkrete Verwaltungsaufgabe ist theoretisch noch höchst unzulänglich begründet. In der Praxis werden Ansätze meist von spezifischen örtlichen Verhältnissen, Ambitionen und Interessenkonstellationen geprägt. Durch qualifiziertere Bestimmung des Aufgabenfeldes von Stadtentwicklungsplanung sind bei Politikern, Verwaltung und Öffentlichkeit die Voraussetzungen zu verbessern, angemessene Organisationsformen für Stadtentwicklungsplanung zu schaffen.

1.2 Verbesserung von Methoden und Verfahren
Entscheidende Bedeutung für ein funktionierendes Zusammenwirken von Gesamtplanung und teilräumlicher Planung kommt der Ausprägung der "Scharniere zwischen Makro- und Mikroplanung"(11) zu. Ein wesentlicher Schwerpunkt für die Weiterentwicklung von Methoden der Stadtentwicklungsplanung muß daher im Ausbau der inhaltlichen und organisatorischen Verzahnung beider Ebenen liegen.
Ansatzpunkte für die inhaltliche Weiterentwicklung:

-Erarbeitung aufeinander abgestimmter, nach Planungsebene und Problembezug differenzierter Grundlagendaten.
-Erarbeitung von Methoden und Verfahren, mit welchen Auswirkungen von Planungsmaßnahmen im Teilbereich und für das gesamte Stadtgebiet genauer als bisher dargestellt werden können. Ziel dieser Arbeiten ist u.a. die Verbesserung der Abwägungsbedingungen zwischen örtlichen Bedürfnissen und Interessen untereinander und mit überörtlichen.(12)

Ansatzpunkte für die organisatorische Weiterentwicklung dieser Verzahnung zwischen Makro- und Mikroebene:

-Sektorale Dezentralisierung. Soll die Kluft zwischen Ziel- und Maßnahmenplanung abgebaut werden, müssen die Fachressorts unmittelbar im Sinne des Gegenstromprinzips in den Planungsprozeß der Stadtentwicklungsplanung einbezogen werden. Das setzt voraus, daß von dem hierarchisch organisierten Planungsablauf, wonach die höheren Planungsebenen jeweils die "verbindlichen"

Vorgaben für die nächstniedrigeren formulieren und deren Vollzug kontrollieren, abgegangen wird. Statt dessen sind alle Ebenen dadurch in den Stand zu versetzen, an der Entwicklungsplanung mitzuwirken, daß auf jeder Planungsstufe Stellen oder Abteilungen für Grundsatz- und Entwicklungsplanung eingerichtet werden. So können die in die einzelnen Ressortzuständigkeitsbereiche fallenden Teilbereiche der Entwicklungsplanung sachgerecht erarbeitet werden, frühzeitig in den Abstimmungsprozeß der Stadtentwicklungsplanung eingebracht werden und damit der Zusammenhang von Zielplanung und Maßnahmenplanung im Sinne einer integrierten Planung verbessert werden.

-Räumliche Dezentralisierung. Hierunter soll der Ausbau von Ansätzen verstanden werden, wie z.B. Planungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Stadtteilebene zu verlagern, Stadtteilplaner einzusetzen oder ressortübergreifende Planungsteams für teilräumliche Planungsaufgaben zu bilden.

-Ausbau von Verfahren und Einrichtungen zur Koordination und Integration der dezentralisierten Planungsaufgaben. Hier kann man beispielsweise auf den organisatorischen Ansätzen und Erfahrungen der Stadtentwicklungsplanung bzw. ressortübergreifenden Planung in Hannover, Berlin und Bremen aufbauen.

2. Verbesserung der Bedingungen für die Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraumes

Eine nur nach innen, auf die verbesserte Wahrnehmung des vorgegebenen kommunalen Handlungs- und Planungsspielraumes gerichtete Konzeption von Stadtentwicklungsplanung kann auf längere Sicht die Entwicklungsprobleme nicht lösen. Sie kann nur den zunehmenden Mangel und die zunehmenden Beeinträchtigungen der Lebensverhältnisse so aufzuteilen versuchen, daß Konflikte so klein wie möglich gehalten werden und nicht offen ausbrechen.

Will Stadtentwicklungsplanung den Anspruch aufrechterhalten, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muß sie - allen bisherigen Erfahrungen zum Trotz - die Veränderung ihrer Randbedingungen mit zum Gegenstand ihrer Aufgabe machen.
Dies kann die planende Verwaltung nicht aus eigener Kraft. Die erforderlichen Änderungen - wie z.B. Verbesserung des Planungsrechts oder der Mitwirkungsmöglichkeiten der Planungsbetroffenen - können nur von denjenigen gesellschaftlichen Gruppen herbeigeführt werden, in deren unmittelbarem Interesse diese Änderungen liegen, auf dem Wege der hierfür erforderlichen politischen Mehrheiten.

Was kann die Verwaltung tun, um diesen Prozeß zu fördern?
Es hat sich gezeigt, daß Gesamtstadtentwicklungspläne kaum Mitwirkungsimpulse bei der Bevölkerung auslösen. Diese Planungsebene, auf der vorwiegend allgemein gehaltene Ziele angegeben sind, ist zu weit von den konkreten Problemen und Bedürfnissen der einzelnen Bürger entfernt.
Wenn überhaupt Bürger ihre Planungsbetroffenheit erfahren und mit ihren Bedürfnissen in Beziehung bringen können, dann auf der Ebene der Bereichsplanung. D.h. wenn überhaupt Impulse zur Veränderung der Randbedingungen, die eine Entwicklungsplanung im Interesse der Bedürfnisse der Bevölkerung einschränken, entstehen und politisch wirksam werden können, so müssen sie von der Ebene der Teilbereichsplanung ausgehen. Auf dieser Ebene sollte auch die planende Verwaltung nach Ansatzpunkten suchen.

Unter den Begriffen "Partizipation" oder "Demokratisierung der Planung" finden sich in der Literatur zahlreiche Vorschläge zur Weiterentwicklung von Ansätzen. Ich will mich darauf beschränken, einige Beispiele anzuführen, die im Rahmen der Münchner Stadtentwicklungsplanung durchgeführt oder diskutiert worden sind.

-Die Verwaltung kann Planungsbetroffenen helfen, ihre Betroffenheit zu erkennen und ihre Forderungen zu artikulieren. In diese Richtung zielten die Ansätze zu "Offener Planung" in München (13) und vor allem die Gründung eines Vereins für Gemeinwesenarbeit (14).
-Die Verwaltung kann Verfahren entwickeln oder ausbauen, die es ermöglichen, die Forderungen der Betroffenen besser und transparenter in den Planungsprozeß und die politische Entscheidung einzubeziehen.
-Die Verwaltung kann schließlich dazu beitragen, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen bei der Planung verbessert werden.
Einen wichtigen Schritt in diese Richtung stellt die Neufassung der Satzung für die Münchner Bezirksausschüsse vom 24. März 1975 dar. Sie räumt beispielsweise den Bezirksausschüssen das Recht ein, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen eigene Alternativen zu entwickeln und diese sogar von der Verwaltung durcharbeiten und zeichnen zu lassen.

Will man wirklich die Mitwirkung der Betroffenen an der Planung, muß man jedoch weiter gehen. Dann erscheint es unerläßlich, die Bürger mit mehr Kompetenzen auszustatten und Entscheidungen, die auf lokaler Ebene getroffen werden können, konsequent zu dezentralisieren. Als Ansatz hierfür wurde z.B. in München diskutiert, im Stadtrat Stadtteilausschüsse zu bilden mit beschließenden Funktionen für Angelegenheiten von begrenzter lokaler Bedeutung. Ein weiterer Vorschlag bestand darin, in den Bezirken "gemischte Kommissionen" einzurichten, die sich aus örtlichen Vertretern der politischen Parteien - in erster Linie der örtlichen Stadtratsmitglieder - und Mitglieder jeweils betroffener Bevölkerungsgruppen zusammensetzen sollten (z.B. Elternvertreter). Wesentliche Funktion dieser lokalkundigen Gremien sollte sein, die Artikulation der Bedürfnisse und Anforderungen der Bürger zu fördern und dem Stadtrat bzw. den Stadtteilausschuß zu beraten.

Voraussetzung für die Weiterentwicklung solcher Ansätze und für ihre Anwendung in der Planungspraxis ist ein entsprechender komplementärer Ausbau der Verfahren zur Integration dezentralisierter Entscheidungen - insbesondere zur Abwägung widersprüchlicher Zielvorstellungen - wie ich sie schon im Abschnitt „Integration von teilräumlicher und gesamtstädtischer Entwicklungsplanung" skizziert habe. Als wichtige Voraussetzung muß hinzukommen eine entsprechende Einstellung der planenden Verwaltung. Bürgerbeteiligung darf nicht nur als lästige Mehrung des Arbeitsaufwands angesehen werden, Planer sich nicht als die mit dem einzig verbindlichen Sachverstand ausgestatteten Experten verstehen. Vielmehr müssen gesellschaftliche Interessenkonflikte und Kritik an kommunalen Planungen als wesentliche Elemente der Stadtentwicklungsplanung anerkannnt werden.
Die Verwaltung muß lernen, sich Konflikten zu stellen und zu Kritik ein konstruktives Verhältnis zu entwickeln. Das kann sie jedoch nur, wenn sie sich andererseits an einem klaren politi-

schen Auftrag orientieren kann. Ein eindeutiger Wille der politisch verantwortlichen Gremien ist wiederum nur auf einer tragfähigen politischen Basis möglich. Vor allem aus diesem Grund muß jede Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums mit der Weiterentwicklung des Demokratisierungsprozesses einhergehen.

Anmerkungen:

(1) W. Siebel: Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.028 1974

(2) Siebel: ebd. S. 50

(3) Städtebaubericht 70, S. 173 - zitiert nach Siebel

(4) H. Blum, K. Heil, L. Hoffmann: Funktionale Aufgaben und verwaltungsoganisatorische Probleme der Großstädte im Hinblick auf eine integrierte Stadtplanung - unveröffentlichtes Manuskript

(5) Dies ist vor allem in Berlin und Frankfurt der Fall. Den dortigen Planungsansätzen liegt die Auffassung zugrunde, daß ein verbindlicher Bezugsrahmen für eine umfassende kommunale Gesamtentwicklungsplanung grundsätzlich nicht dargestellt werden kann. Diese Auffassung wurde in beiden Fällen mit dem Hinweis auf die speziellen, verfassungsmäßigen Bedingungen der Aufgaben- und Kompetenzverteilung begründet, vor allem mit der Eigenverantwortlichkeit der Ressortchefs und dem Fehlen einer für die Gesamtentwicklungsplanung verantwortlichen und weisungsbefugten Führungsspitze. Die bayrische Gemeindeordnung, nach der der Oberbürgermeister zugleich oberster Verwaltungschef ist, bietet dagegen günstigere Voraussetzungen für ein integriertes Verwaltungshandeln.

(6) R. R. Grauhan, W. Linder: Politik der Verstädterung. Frankfurt 1974

(7) Im Münchner Stadtentwicklungsplan von 1975 wird das durchaus eingestanden. Dort steht im Schlußkapitel - Durchsetzung -, nachdem Ziele und Maßnahmen diskutiert worden sind, daß die "Realisierung dieser Zielvorstellungen mehr Geld kostet, als vorhanden ist". "Daß dabei nicht alle Zielvorstellungen kurzfristig in dem Maße mit Ausgabetiteln bedacht werden können, wie das vielfach gefordert wird, ist für den, der sich von der Euphorie der Machbarkeit bzw. der Inflation überzogener Ansprüche nicht anstecken läßt, verständlich". (Stadtentwicklungsplan 1975, S. C - 3). Da nicht bei allen Zielvorstellungen gleichmäßig gespart werden kann, - z.B. wird der einen Großteil der Haushaltsmittel bindende U-Bahn-Ausbau ungeschmälert verwirklicht werden, da sonst beträchtliche Zuschüsse des Bundes und des Landes verloren gingen - geht der Abgleich zwischen den vielfach kontroversen Zielvorstellungen, wie er im Stadtentwicklungsplan vorgegeben war, verloren. Durch die zeitlichen Verschiebungen bei der Realisierung der einzelnen Ziele entstehen wieder neue räumliche und soziale Ungleichheiten. Ich sehe hier einen Anhaltspunkt für die erwähnte These von Grauhan: die Konflikte, die im Gesamtentwicklungskonzept der "Stadt im Gleichgewicht" abgeglichen erscheinen, brechen wieder auf, sobald es an die Umsetzung der

Ziele in konkrete räumliche Maßnahmen geht.

(8) Diese Möglichkeiten wurden beispielsweise in Frankfurt im Rahmen der Strukturpläne - heute "Stadtteilentwicklungspläne" genannt - weitgehend wahrgenommen. So ist es gelungen, einen spürbaren Beitrag zur Konsolidierung der gefährdeten Gebiete am Rand der Frankfurter City zu leisten. Auf Gründen und auch Erfahrungen dieser Art beruhen wohl die Erwartungen, die nun auf die teilräumliche Entwicklungsplanung gerichtet sind.

(9) Ein typisches Beispiel hierfür ist der Ausbau der Münchner U-Bahn von der Innenstadt (Goetheplatz) zum Harras, dem Stadtteilzentrum eines südlichen Innenstadtrandgebietes. Während aus gesamtstädtischer Perspektive - z.B. in den Zeitungen - dem Ausbau uneingeschränktes Lob gespendet wurde, hat sich die Verkehrsversorgung für einen Teil der Bevölkerung, die in dem von der U-Bahn unterfahrenen Gebiet lebt, spürbar verschlechtert. Ursprünglich war dieses Gebiet von einer Strassenbahn erschlossen mit Haltepunkten im Abstand von 250 - 400 m. Durch die größeren Abstände zwischen den U-Bahnhaltepunkten (zwischen 700 m und derzeit noch 1,2 km, da ein U-Bahnhof noch nicht fertiggestellt ist) ergeben sich heute erheblich längere Fußwege. Dies führt vielfach trotz kürzerer Fahrtzeit zu insgesamt längerer Reisezeit.

Als Folgewirkung der veränderten Verkehrsbedingungen wird beklagt, daß der Umsatz des Einzelhandels im Einzugsbereich der ehemaligen Strassenbahnhaltestellen so stark zurückgegangen ist, daß inzwischen die ersten Geschäfte schließen. Für die - stark überalterte - Bevölkerung in dem betroffenen Stadtgebiet hat der U-Bahn-Ausbau damit nicht nur eine Verschlechterung der Verkehrsversorgung gebracht, sondern darüberhinaus auch noch eine Verschlechterung mit Einkaufseinrichtungen. Heftige Reaktionen der Bürgerschaft waren die Folge. Dennoch hat der Stadtrat die geforderte Beibehaltung der alten Strassenbahnlinie wegen Unwirtschaftlichkeit abgelehnt. Der Konflikt innerhalb der Klientel-Beziehungen konnte nicht aufgeboben werden.

(10) Ein Beispiel hierfür bot das "Gasteig-Projekt" in München. Als in dem mit zahlreichen Merkmalen der Sanierungsverdächtigkeit gekennzeichneten Stadtgebiet Haidhausen ein Kulturzentrum mit Konzertsaal, Bibliothek, Volkshochschule und ähnlichen zentralen Einrichtungen projektiert wurde, kam es zu heftigen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit, die weit in die politischen Parteien hineinreichten. Innerhalb der SPD - die im Stadtrat über die absolute Mehrheit verfügt - trat die Mehrheit der Stadtratsfraktion aus gesamtstädtischer Sicht für das Projekt ein, während die örtlichen Vertreter der Partei das Projekt ablehnten mit der Begründung, die dadurch ausgelöste - und vom Stadtrat durchaus angestrebte - Aufwertung der Umgebung führe zu einer Erhöhung der Bodenpreise und Mieten und verschärfe den Verdrängungsprozeß. Das zwiespältige Verhältnis zu dem einerseits angestrebten, andererseits befürchteten Aufwertungseffekt ist Ausdruck der widersprüchlichen Situation der kommunalen Administration zwischen fiskalisch-ökonomischem System und legitimatorischen System (Offe-Schema). Der

Bau des Kulturzentrums auf dem Gasteiggelände wurde vom Stadtrat beschlossen

(11) R. Jochimsen: Überlegungen zur mittel- und längerfristigen Aufgabenplanung und deren Einfluß auf die Vorbereitung der Haushaltsentscheidungen. in: Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen. Hrsg.: Esser, Naschold, Väth, Güterloh 1972

(12) Als Beispiel aus der Münchner Planungspraxis kann unser Erreichbarkeitsmodell gelten. Mit Hilfe dieses Modells ist es möglich, auf der Grundlage der codierten Fahrplandaten des Münchner Verkehrsverbundes automatisch die Isochronen der in beliebigen Zeitintervallen mit dem ÖNV und der zu Fuß erreichbaren Flächen zu berechnen und zu kartieren. In Verbindung mit der Grundstücks- und Gebäudedatei sowie den Einwohner- Arbeitsplatzdateien des Münchner Planungsinformationssystems KOMPAS können wir zugleich die Inhalte dieser Flächen bestimmen. Das Erreichbarkeitsmodell leistet wertvolle Hilfe bei der Abwägung zwischen örtlichen und überörtlichen Bedürfnissen und Interessen. Es liefert Kriterien für die Beurteilung von Standortalternativen für zentrale Einrichtungen (z.B. Bestimmung der Erreichbarkeit über die Reisezeiten) wie für die Beurteilung der Versorgung mit Infrastruktur (z.B. Darstellung der Einzugsbereiche bestimmter Einrichtungen wie Hallenbäder oder Schulen und Analyse der unterversorgten Gebiete als Grundlage für Prioritätsentscheidungen der Planung). Damit trägt das Modell dazu bei, die rationale Basis für die Abwägung zwischen kontroversen Anforderungen an die kommunale Planung zu verbessern und den Entscheidungsprozeß durchsichtiger zu machen.

(13) dargestellt in:
- Landeshauptstadt München - Baureferat: Altstadtring Nord-Ost und Lehel
  Unterlagen zum Beschluß des Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsausschusses vom 21. Juli 1971
- P. Hoffmann, N. Patelis: Demokratie als Nebenprodukt, Versuch einer öffentlichen Planung. München 1971

(14) siehe hierzu:
- K. Heil, Landeshauptstadt München - Stadtentwicklungsreferat: Ursachen, Bedingungen und Notwendigkeit der Einführung der Gemeinwesenarbeit in der Landeshauptstadt. München 1969
- Verein zur Förderung von Gemeinwesenarbeit in München: Informationen zur Gemeinwesenarbeit, Berichte über die Tätigkeit des Vereins 1970 - 1975, 8 München 2, Müllerstrasse 53

(15) In diesem Sinne haben wir vor einigen Jahren anläßlich der Änderung des Flächennutzungsplanes für die Innenstadtrandgebiete den Versuch unternommen, sämtliche Äusserungen von Bürgern systematisch zu erfassen, zu analysieren und zu kartieren. Diese Arbeit verfolgte dreierlei Absichten:

-sicherzustellen, daß sich die Verwaltung mit allen Forderungen und Bedenken auseinandersetzt,
-die Widersprüchlichkeit der verschiedenen Anforderungen untereinander aufzuzeigen und die Problematik der Abwägung und der politischen Entscheidung sichtbar zu machen,
-Gemeinsames in den Forderungen und Bedenken aufzuzeigen und damit zu gemeinsamem Vorgehen anzuregen.

Vorschläge zur Novellierung der Richtlinien für Standortprogramme

Dipl.-Ing. F. Quarten, Arbeitsgruppe für Stadtentwicklung und Stadtforschung, Aachen

Knapp fünf Jahre nach dem Erlaß der "Vorläufigen Richtlinien" ist festzustellen, daß das Instrument der Standortprogramme nicht oder jedenfalls noch nicht durchgreifend griffig geworden ist.

Nur wenige Standortprogramme sind bisher dem Innenminister vorgelegt worden, vorzugsweise aus dem Ruhrgebiet und aus der ländlichen Zone, vorzugsweise im Bereich des Regierungsbezirks Arnsberg. Mit 26 an der Zahl ist dies lediglich 1/10 der erwarteten Standortprogramme des Landes.

Zur Zeit bittet der Innenminister die Regierungspräsidenten, in geeigneter Form auf die Städte und Gemeinden einzuwirken, sie mögen doch STOP verabschieden. Die wenigen Kommunen, die ihre STOP dem Innenminister deponierten, warten noch auf die besonderen Förderungsmaßnahmen. Die große Mehrheit der Städte aber zögert weiter und fragt sich, ob wohl Aufwand und Effekt im rechten Verhältnis zueinander stehe.

In dieser Situation ist es angebracht, das offenbar in eine Sackgasse geratene Instrument Standortprogramm neu auszuloten und die Erfahrungen der letzten Jahre dahingehend abzuklopfen, ob hier aus einem Lernprozeß Anregungen und Möglichkeiten für eine zukünftig praktikablere Handhabung gefunden werden können.

Da ist zunächst die Grundidee des Landes:
weg vom Gieskannenprinzip und der ausschließlich ressortweisen Fachförderung, hin zum besonderen und kombinierten Mitteleinsatz in STOP.
Hier zeigt sich bisher, daß dieser Gedanke weder in besonderen Ansätzen noch in zeitlich und räumlich koordinierten Ansätzen der ministeriellen Fachressorts wirksam werden konnte.
Bei der Knappheit der Mittel besteht auch wenig Aussicht auf eine Änderung der Verfahrensweise.
Unter diesem Gesichtspunkt einer mangelnden besonderen Förderung zeigt wohl keine Gemeinde zur Zeit besondere Neigung zu Standortprogrammen.
Positiv dagegen sei vermerkt, daß durch die Standortprogramme der Stadtentwicklungsidee und -planung starke Impulse gegeben wurden.
Natürlich haben vor allem die Stadtentwickler in den Kommunen den Ansatz aufgegriffen und dies als ein geeignetes Instrument betrachtet, um für ihre Stadt bzw. für Teilräume Programme aufzustellen und Ziel- und Maßnahmenkataloge zu erarbeiten.
Darüber hinaus kann gesagt werden, daß bei den Gemeinden generell Bereitschaft vorhanden war, diese Idee aufzugreifen.

Der Modus schien, nicht zuletzt dank "Turmkirchen" (Heft 8 in der Reihe "Zur Information" des Innenministeriums), klar.
Jedoch zeigt es sich sehr schnell, daß auf der Landesebene

nicht mit eindeutiger Klarheit verfahren wurde und die verschiedensten Interpretationsmöglichkeiten gehandhabt wurden.

Als nicht zuletzt dank der rasch sinkenden Aussicht auf eigene Förderung die ersten Ansätze in den Gemeinden zum großen Teil ins Stocken gerieten, wurden die Ansprüche von der Landesseite deutlich und auch regional unterschiedlich gesenkt und so kommt es, daß Standortprogramme teilweise als Addition von MIP-Maßnahmen oder als sektorale Programme z.B. für Hochschule- oder Industriestandorte verstanden werden.
Bei dem einen Regierungspräsidenten muß die Förderung von Wohnbaumaßnahmen straßengenau dem abgegrenzten 10-Minuten-Radius entsprechen, bei den anderen nicht.
In dem einen Regierungsbezirk müssen STOP in den Städten der Reihe nacheinander aufgestellt werden, in dem anderen wird bei der Abgabe eines Programms rückgefragt, was denn nun noch in den anderen Gebieten der Stadt geplant sei und wie die Funktionsverteilung vorgenommen würde.

Wenn, wie ursprünglich beabsichtigt, Standortprogramme der Reihe nach aufgestellt und abgewickelt werden, werden damit innerstädtische Prioritäten gefordert, die die meisten Städte nicht bereit sind zu setzen. Es soll dem Land noch nicht einmal unterstellt werden, daß hier ein stärkerer Eingriff in die kommunale Hoheit beabsichtigt ist, aber wie will eine Verwaltung, wie sollen die Ratsvertreter den außerhalb vom 10-Minuten-Radius wohnenden Bürgern der Gemeinde klar machen, daß der geringe disponible Teil des städtischen Haushalts nun völlig auf die Finanzierung des einen oder anderen Schwerpunktes ausgerichtet werden muß?

Die Städte machen da nicht mit, vor allem dann nicht, wenn sie erkennen, daß ein mühseliger und aufwendiger Erarbeitungsprozeß bis zur Verabschiedung eines Standortes über die Klippe des Regierungspräsidenten letzthin nur zu einer Deponie beim Innenministerium führt.

Es ist doch viel interessanter, sich mit Investitionsmaßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft zu beschäftigen, die nach dem Windhundprinzip (d.h. kurzfristige Vergabe in der Reihenfolge der Anträge) vergeben werden. Alles was seinerzeit baureif war, wurde doch aus den Schubladen gezogen und z.T. auch gefördert.
Es bleibt noch festzustellen, daß es den Städten und Gemeinden Schwierigkeiten bereitet, Bereiche, die gefördert werden sollen in die Standortprogramme einzupassen wie z.B. Hochschulen, Industriegebiete, Schul- und Sportzentren u.a.m.
Aus dieser Konsequenz werden neben den STOP heute üblicherweise immer noch sektorale Schwerpunktmaßnahmen betrieben.
Von dort her kommt dann die voerher auch schon erwähnte Gefahr der Verwässerung der Standortidee.

Noch ein letzter Gesichtspunkt:
die Richtlinien können bei enger Auslegung in vielen Teilräumen des Landes nicht der vorhandenen Siedlungsstruktur gerecht werden. Was im Ruhrgebiet recht ist, ist anderswo noch lange nicht passend. Man denke an die Schwerpunktdefinition um Haltestellen der S- oder Stadtbahn oder an die Klimmzüge, die vielerorts mit der Auslegung des 10-Minuten-Radius veranstaltet werden.

Diese Auswahl der Problemfelder läßt bereits erkennen, daß für Standortprogramme alter Form und Fassung zur Zeit wenig Effizienz erwartet werden kann.
Seitens des Innenministeriums sind nun einige flankierende Maßnahmen bekannt geworden, die auf die Absicht schließen lassen, den Grundgedanken in realisierfähigen Bereichen zu beleben:

1. Ist eine Reihe von Referendaren mit der Aufgabe beschäftigt worden, modifizierte Richtlinien zu entwerfen.

2. Arbeitet das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) an der Aufgabe, Bewertungskriterien für Standortprogramme zu entwerfen.

3. Ist beabsichtigt, spätestens ab 1977 die zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus verfügbaren Mittel ausschließlich im Bereich von Siedlungsschwerpunkten einzusetzen.

Wenn Referendarübungen auch nur wenig Bedeutung zugemessen werden kann und Bewertungskriterien negativ gesehen mehr eine Alibifunktion darstellen, ist bei positiver Betrachtung sicherlich ein Bewertungs- und Auswahlkatalog unumgänglich, falls eine Vielzahl von Standortprogrammen zur Förderung anstünde.
Ein solcher Katalog ist aber auch erforderlich, wenn nur die mir am konkretesten erscheinende Maßnahme "Förderung des Wohnungsbaues in Siedlungsschwerpunkten" aus dem Ressortbereich des Innenministers selbst konsequent durchgeführt werden sollte.

Aus kommunaler Sicht sind dem Standortgedanken trotz aller bisherigen Startschwierigkeiten und auch ohne Aussicht auf besondere Förderung und Finanzierung auch weiterhin positive Seiten abzugewinnen.
Die wichtigste ist wohl, daß er weiter als ein brauchbares und notwendiges Koordinierungsinstrument der Stadt- und Stadtteilentwicklung verstanden wird. Die Bedeutung der mittelfristigen Investitionsplanung ist durch die Standortidee in vielen Städten von der rein sektoralen Betrachtung in eine mehr komplexe Betrachtung von Stadtteilen gelenkt worden.

Was kann nun aus dem kommunalen Betrachtungswinkel zur Praktikabilität von Standortprogrammen getan werden, um den an sich vernünftigen Gedanken zu beleben?
Das Nächstliegende ist, daß die Kommunen nur noch Standortprogramme aufstellen, um sie den jeweiligen sektoralen Maßnahmenanträgen als Begründung beizufügen.
Voraussetzung ist allerdings, daß die Spielregeln handlicher interpretiert und von allen utopischem Beiwerk befreit werden. Sie müssen soweit generalisiert sein, daß praktisch jede Gemeinde ein oder mehrere Standortprogramme aufstellen kann und dann als internes Instrument benutzen.
Die Folge wäre sicherlich nicht direkt eine koordinierte Förderung auf der Landesebene, aber die Wege dahin blieben offen.

Unter diesem Gesichtspunkt würde auch innerhalb einer Gemeinde der Standortprogrammgedanke weiter getragen.
Standortprogramme?
Im Grund wird doch unter vielen Nahmen das Gleiche gemeint:
Räumlich funktionale Konzepte, Siedlungsschwerpunkte, Funktionalräume in der Hierarchie der Zentren, Stadtteilentwicklungspläne.

Immer steckt Absicht und Versuch dahinter, praktikable Modelle der Gesamtbetrachtung zu finden, um den Bewohnern in überschaubarer Siedlungsgröße und -struktur geeignete Umweltbedingungen und Bedarfsangebote zu bieten.

Die Arbeitsgruppe Zentrenstruktur hat sich im vergangenen Jahr die Aufgabe gestellt, das Standortprogramm als möglichen Maßnahmenansatz zur Praktizierung räumlich-funktionaler Konzepte anzusehen.
In erster Linie sind die Ergebnisse zum Nutzen für die Anwendung auf kommunaler Ebene gedacht, d.h. als methodische Arbeitshilfe für die derzeitige Behandlung von Standortprogrammfragen. Daneben wurde der Gedanke verfolgt, für zukünftige Überlegungen zu einer Novellierung der Programmrichtlinien einen Entwurf zu einem Diskussionsbeitrag des Deutschen Städtetages zur Verfügung zu stellen.

Als wichtigster Grundsatz für eine modifizierte Betrachtung war das Anliegen, den in Standortprogrammen enthaltenen Anspruch einer Stadtteilentwicklungsplanung stärker in den Vordergrund zu stellen, ohne gleich ein zusätzliches Instrument zu provozieren analog dem bayrischen "Lumbi" (Gemeinsame Bekanntmachung der Bayrischen Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen über "kommunale Entwicklungsprogramme, Grundsätze und Förderung").

Im einzelnen wurden folgende Vorgaben als maßgeblich angesehen:

1. Die Zielsetzung für die Aufstellung von Standortprogrammen ist in enger Verknüpfung mit dem Landesentwicklungsprogramm und den Landesentwicklungsplänen zu sehen. Unter Bezugnahme auf diese Raumordnungsvorgabe soll es in Zukunft jeder Gemeinde möglich werden für ihr Gebiet ein oder mehrere STOP aufzustellen.

   Damit wird das Problem einer Doppelgewichtung Entwicklungsschwerpunkt plus ausgewählter Standort ausgeräumt.

2. In größeren Gemeinden mit mehreren Standortprogrammen wird besonderer Wert auf die Vorschaltung der Darstellung und Entwicklung der Funktionsräume gelegt; das Modell der Zentrenhierarchie bzw. eines räumlich-funktionalen Konzeptes bietet hierzu brauchbare Ansätze.

   Durch diese Vorgabe entfällt die starke Ausrichtung auf Stadtbahnsysteme und ihre Haltepunkte. Die Einbeziehung von Maßnahmen aus den Funktionsräumen wird als Vorteil gewonnen.

3. Durch eine Gliederung der Standorte in Kernbereiche und zugehörige Funktionsbereiche nach dem Prinzip der Flächendeckung ist gewährleistet, daß alle entwicklungsrelevanten Maßnahmen im Sinne von Maßnahmen der Standortprogramme gesehen werden können. Die Summe aller Standorte decken das Gemeindegebiet voll ab.

   Damit wird der den Kernbereich mit tragende Funktionalraum direkt mit abgegrenzt und in die Betrachtung einbezogen. Selbstverständlich bleibt der Anspruch der Konzentration geeigneter Einrichtungen im Kernbereich und ihrer vorrangigen Förderung erhalten.

4. Entscheidend ist eine sinnvolle Verknüpfung von Entwicklungsabsicht und Finanzbezug. Das mittelfristige Investitionsprogramm und die Maßnahmenplanung der Standorte werden parallel geschaltet.

> Es entfällt der Ausschließlichkeitsbezug auf spezielle Standortförderungsmittel. Eine wünschenswerte stärkere Ausrichtung der sektoralen Förderung auf Standorte soll damit provoziert werden.

5. Um das statische Moment bei den Standortprogrammen abzubauen, sind fortschreibungsfähige Standortprogramme aufzustellen.

> Alle stadtentwicklungsrelevanten Maßnahmen können dann aktuell in STOP berücksichtigt werden.

In der weiteren Bearbeitung schien es zweckmäßig, die vorgenannten Gesichtspunkte in einem Neufassungsentwurf der Richtlinien zu interpretieren. Dabei wurde gleichzeitig eine Anpassung und Straffung des Gesamttextes vorgenommen. Die Überarbeitung der Richtlinien gliedert sich in die Abschnitte:

1. Vorbemerkung
2. Aufgabe des Standortprogrammes
3. Begriff des Standortes
4. Aufgabe des Standortes
5. Inhalt des Standortes
6. Form des Standortprogrammes und
7. Abstimmung des Standortprogrammes.

Es zeigt sich sehr bald, daß sich bei der Neuformulierung für die Interpretation der vorgenannten Thesen 2 alternative Betrachtungsweisen als möglich erweisen:

> eine stärker auf den ursprünglichen Gedanken der Standortprogramme Rücksicht nehmende Definition STANDORT = KERNBEREICH, dazu die Einflüsse aus einem zusätzlich zu definierenden FUNKTIONSBEREICH
> oder
> eine allgemeinere entwicklungsrelevantere Definition STANDORT = KERNBEREICH + FUNKTIONSBEREICH ergänzt um den besonderen Hinweis, daß der Kernbereich vorrangig anzusehen und zu fördern ist.

Nach meiner Auffassung erfüllt die erste Definition wesentlich weniger einer allen Teilen des Landes gerecht werdenden Neuformulierung. Sie kommt in der Hauptsache wie bisher den größeren Städten zu Gute und berücksichtigt zahlreiche notwendige Maßnahmen außerhalb der Kernbereiche nicht in ausreichendem Maße.
Ihr Vorteil ist der eindeutig gebliebene Anspruch des Kernbereiches auf vorrangige Priorität.
Diese Definition stützt sich auf die Überlegung, daß zur Klärung der formalen Behandlung stadtentwickkungsrelevanter kommunaler Fragen eine besondere Richtlinie analog der bayrischen Version zu formulieren wäre, nicht zuletzt um den Arbeiten der

Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung eine formale Basis zu geben.

Die zweite Definition baut die stadtentwicklungsrelevante Betrachtung aller Teilräume der Stadt in die Standortprogrammrichtlinie mit ein und erweitert damit wesentlich den Inhalt der ursprünglich ausschließlich auf Kernbereiche ausgerichteten Vorläufigen Richtlinien. Die Bevorzugung des Kernbereiches soll auch hier ausdrücklich herausgestellt werden.

Neben dem Flächendeckungsprinzip wird dem Anspruch auf Koppelung der Standortprogramme mit der mittelfristigen kommunalen Investitionsplanung (MIP) besondere Bedeutung beigemessen. Es wäre schon viel erreicht, wenn alle relevanten Haushaltsstellen mit dem Zusatzvermerk des jeweiligen Standortes versehen und damit Bestandteil der Standortprogramme für den aktuellen Zeitabschnitt der ersten 5 Jahre würde. Aus einer den Standortbedürfnissen angemessenen und in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit aufgestellten allgemeinen Maßnahmenliste kann dann Jahr für Jahr die Übernahme in die kurz- und mittelfristige Investitionsplanung beschlossen werden. Damit wäre gleichzeitig eine fortschreibungsfähige Form und Überprüfung der Standortprogramme gewährleistet.
Das bisher erarbeitete Arbeitspapier zur Neufassung der Richtlinien wurde in Form einer Alternativen aufzeigenden Synopse der Konferenz für Stadtentwicklung zur Entscheidung vorgelegt. Aufgrund des eindeutigen Votums der Konferenz zugunsten der Definition des erweiterten Standortbegriffes und einiger zwischenzeitlich eingegangener Anregungen und Bedenken bearbeitet die Arbeitsgruppe z.Zt. eine vorläufige Reinfassung des Entwurfs neuer Richtlinien, mit deren Fertigstellung im Laufe dieses Monats gerechnet werden kann.

Die Arbeitsgruppe hofft, daß der Städtetag dieses Papier billigt, als Diskussionsbeitrag für anstehende Novellierungsüberlegungen benutzt und ggf. den Städten als Arbeitsunterlage zur Verfügung stellt.

Zum Schluß möchte ich noch eine Bemerkung zur Folgekonsequenz für die Landesebene machen.
Unterstellt man den Fall, daß diese Form der Standortdefinition Eingang in Richtlinien finden würde und weiter, daß alle Gemeinden des Landes früher oder später danach verfahren, müßte bei den 393 Kreisfreien Städten und Gemeinden in NRW etwa mit 550 bis 600 Standortprogrammen gerechnet werden.
Die Folge wäre die unumgängliche Notwendigkeit einer Bewertung und Priorisierung der Programme und Maßnahmen, etwa in der Art, daß ein Dringlichkeitskatalog und Verteilerschlüssel jeweils für die Gruppen der Entwicklungsschwerpunkte 1., 2. und 3. Ordnung gefunden werden müßte.

Dem abwägenden Entscheidungsprozeß der Städte über Objekte und Reihenfolge muß dann ein gleichgearteter des Landes gegenüber stehen.
Den letzten Aspekt nenne ich besonders, um gleichzeitig die Forderung nach notwendigen Verpflichtungserklärungen des Landes zu stellen, die gleichzeitig mit der Entscheidung des Landes verbunden sein müssen, um den Städten die Sicherheit zu geben, daß Standortprogramme nicht nur anerkannt, sondern auch finanziell mit getragen werden.

Der Zusammenhang zwischen Stadt- und Landesentwicklung. Ein Beitrag zum Seminarthema aus der Handlungsebene des Landtages

Dr. J. Antwerpes, M. d. L., NW, Sprecher für Landesplanung und Verwaltungsreform

Meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich habe eben mit Interresse Ihre ausführlichen "Für und Wider" über den Fortgang der Standortprogramme gehört. Aber lassen Sie mich zunächst einiges vorausschicken, was m.E. die Problemlage noch besser skizziert. Dazu muß ich aber einen Sprung tun, wieder zu den Intentionen, die den Landesgesetzgeber bewogen haben, statt eines Programms, das lediglich die Regierung verabschiedet, das Entwicklungsprogrammgesetz durch den Landtag zu verabschieden und auch eine Reihe von zusätzlichen Kriterien eingefügt zu wissen. Ich möchte vor allen Dingen auch die Problemlage aufreißen, die durch den Anspruch des Landesentwicklungsprogrammgesetzes überhaupt entstanden ist.

Das Gesetz ist mit ziemlicher Mehrheit gegen vierzehn Stimmen quer durch alle Fraktionen seinerzeit verabschiedet und am 19.3.1974 in Kraft gesetzt worden. Es hat ursprünglich ganz anders ausgesehen. Standortprogramme wie auch eine Reihe weiterer Kriterien kamen darin überhaupt nicht vor. Diese Änderungen sind alle bei den Beratungen in den zuständigen Ausschüssen erfolgt. Das Gesetz ist auch nicht durch eine besonders scharfe Intention der Ministerien bzw. der Landesregierung entstanden, sondern durch das Drängen aus dem Landtag. Wenn wir uns an das 1964er Landesentwicklungsprogramm erinnern, so wissen wir alle, daß damals in einem verzweifelten Clinch zwischen Ballen und Entballen ein Mittelweg gefunden wurde für die Verdichtungsgebiete unseres Raumes. Im Grunde genommen sind die Forderungen des 1964er Landesentwicklungsprogrammes - wenn man sie heute einmal genau unter die Lupe nimmt - sehr pikant und man konnte damals sowohl eine Ballungstheorie wie auch eine Entballungstheorie daraus ableiten, das war eine Frage der Interpretation. Dies erlaubt das Landesentwicklungsprogrammgesetz nicht mehr.

Nun müssen wir von folgendem ausgehen. Der Versuch, mit einem solchen Gesetz in der Horizontalebene eine dichte Verklammerung auch aller Aktivitäten der Ministerien zu erreichen und nicht nur die Fläche zu versorgen, wie bisher in der Planung, sondern auch den Zeithorizont aufzuhellen und vor allen Dingen die Haushalte darauf abzustellen - seien sie nun in ihrer Jährlichkeit fixiert oder seien es die mittelfristigen Finanz- und Investitionspläne - dieser Versuch ist ja zunächst einmal sehr lobenswert und auch für meine Begriffe äußerst wünschenswert. Nur die Realität sieht anders aus. Es gibt bittere Spötter, die behaupten, das Land selbst habe bisher bei seinem Koordinationsbemühen in weiten Bereichen versagt und diene nun den Gemeinden mit Hilfe des Standortprogrammes und der Siedlungsschwerpunktekonzeption, die Verflechtung an, die es selbst nicht besorgen könne. Es gibt weiter Stimmen, die sagen, daß man auch durch das Schaffen der Bezirksplanungsräte einen weiteren verzweifelten Schritt auf der Mittelinstanz, der mittleren Ebene, tätige, um auch hier die Verklammerung zu erreichen. Nun wissen Sie alle, daß das letztlich nur von Erfolg gekrönt sein kann, wenn

auch in den Landeshaushalten die Kombination in der Finanzierung ihren Eingang findet. Und das ist der "casus-cnactus" den wir bisher haben. Mögen also in den Ministerien noch so fleissige, noch so kundige, noch so willige, ja geradezu noch so begeisterte Bedienstete ihrer Arbeit nachgehen und auch diese Konzeption im Inneren ihres Herzens begrüßen, dann - würde ich sagen - nützt dies alles wenig, wenn die Koordinationsbefugnis auf der Landesebene nicht garantiert ist.

Wir haben dieses Problem unlängst bei einer internen Tagung angeschnitten und ich sage Ihnen, im Grunde spiegelt sich darin ein Teil der Funktionalreform wider, die bei der Reform der Ministerialebene angegangen werden muß. In meinen Augen ist also alles Stückwerk, wenn man auf der unteren oder mittleren Ebene diese Verflechtungstheorie von Fläche, Zeit und Geld betreibt und die Ressorts selbst überhaupt nicht nachziehen können. Das ist im Grunde genommen die gegenwärtige Situation. Das Innenministerium hat ja noch den Vorteil, relativ groß zu sein und deswegen in sich ein hohes Koordinationsvermögen aufweisen zu können, von der Theorie her - aber auch in der Praxis ist das festzustellen. Die anderen zugeordneten Ministerien haben in ihrer Koordinationsbefugnis schon eine wesentlich andere Haltung. Hinzu kommen natürlich die üblichen parteipolitischen Querelen, wenn die Minister unterschiedlicher Couleur sind. So zwischen der Staatskanzlei und dem Innenministerium etwa bei dem Thema Bezirksplanungsräte und der Ausgestaltung einzelner Vorstellungen über dieselben.

Daran erkennen Sie, welch ein Berg von Problemen, die mit der Sache selbst wenig zu tun haben, auf eine komplexe Planung herunterkommt. Ich bin aber dennoch der Auffassung, daß das Land, wenn es den Anspruch gegenüber den Gemeinden erhebt und auch auf der mittleren Ebene diesen Anspruch durchsetzen möchte, selbst als Vorbild gelten möge und zumindest für sich nicht nur gedanklich, sondern auch praktisch nachvollzieht, was notwendig ist. Ich sage dies allerdings auch mit Blick auf die Gemeinden: mittelfristige Finanz- und Investitionspläne,werden von den Vertretungskörperschaften im allgemeinen nur zur Kenntnis genommen, darüber wird gar nicht debattiert, während ein endloses Palaver stattfindet über den Haushalt, der nur für ein Jahr aufgestellt wird. Das ist immer wieder zu beobachten. Zusätzlich wird auch heute das Argument eingefügt, da die Ressourcen verknappt seien, müßten ad hoc Entscheidungen viel stärker forciert werden, denn da man nichts hat, kann man nur das, was man im Augenblick bekommt, einsetzen. Genau das Gegenteil ist ja der Fall: verknappte Ressourcen machen Planung umso notwendiger.

Ich meine, daß wir erstens auf Landesebene nicht nur den theoretischen Rahmen des Landesentwicklungsprogrammgesetzes haben und ihn auch vollziehen müssen, sondern daß darüberhinaus durch eine intensive Diskussion der mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung zunächst einmal der mittelfristige Finanz- und Zeithorizont zu den Investitionen in der Fläche aufgerissen werden muß. Das setzt aber ein völliges Umdenken voraus; es setzt voraus, daß etwa die Diskussion über die Wohnungsbaumittel in engem Zusammenhang mit anderen infrastrukturellen Investitionen beginnen muß.

Im Landtag ist das auch durch die ganze Arbeitsweise völlig getrennt. Es ist ja nicht so, als ob nur die Landesregierung hier ganz separat arbeitet, sondern auch der Landtag mit seinen Ausschüssen hat bis vor kurzem - wir haben jetzt eine Umorganisation durchgeführt - sehr separat die einzelnen Sachbereiche angegangen. Durch die Verklammerung jetzt von Kommunalpolitik, mit Städtebau, Landesplanung und Verwaltungsreform - sprich in diesem Falle Funktionalreform - sind vier Sachbereiche auf zwei verkleinert worden und das sind im Grunde die Sachbereiche, die in erster Linie für das Thema Landesentwicklung und seine Detaillierung von Bedeutung sind. Der Versuch scheitert natürlich vielfach auch an der nicht vorhandenen komplexen Anschauungsweise. Wir dürfen nicht verkennen, daß auch die Parlamentarier- - nicht nur die Ministerialebene - in erster Linie darauf gedrillt ist, ad hoc Entscheidungen zu treffen und das alles in einer schönen Kausalitätskette. Da die Ministerien zudem auch noch sehr stark von Juristen durchsetzt sind, ist dieses Kausalitätsdenken da umso stärker ausgeprägt. Von Wirkungsnetzen spricht keiner. Die Verflechtungen verschiedener Faktoren, die einwirken, werden also nicht in dem Umfange wahrgenommen, wie es notwendig wäre. Ich sage das mit der Deutlichkeit, wie ich es dem zuständigen Staatssekretär für diesen Bereich auch schon gesagt habe. Die Kritik ist also nicht am Unwillen, am fehlenden Willen etwas zu realisieren, anzusetzen, sondern an der falschen Ausbildung der Betreffenden, die die Entscheidungen treffen und das gilt nicht nur für das Ministerium, sondern auch für die Parlamentarier, die ja im Grunde genommen bei jeder einzelnen Investition in ihre Wahlkreise strömen und dort als ihren persönlichen Erfolg manifestieren, ein bestimmtes Brükkenbauwerk oder eine bestimmte Schule aus ihrer rettungslosen Lage befreit und nunmehr der Finanzierung zugeführt zu haben. Ich persönlich muß das mit einer Universität immer machen; das ist die Alibifunktion, die man gegenüber dem Wählervolk und einigen anderen hat. Der Sarkasmus ist nicht unangebracht. Als derjeniger, der sich dem Wählervolk stellt, können Sie mit komplexen Planungsentwürfen gar nichts anfangen. Sie erkennen das schon an der schlechten Presse! Wenn Sie im Landtag versuchen, eine breitflächige Diskussion durchzuführen und an verschiedenen Punkten - sagen wir mal in den Erlaß hineinsteigen und beweisen, wie auch in anderen Bundesländern bestimmte Dinge gehandhabt werden - dann heißt das, es seien ohnehin nur Technokraten unterwegs, und keiner verstünde das mehr und meine Landtagskollegen pflegen daraufhin den Saal zu verlassen, um sich in der Cafeteria zu laben.

Also, es hat gar keinen Sinn, jetzt die Ministerien zu beschimpfen, wenn der Gesetzgeber selbst ein Gesetz macht, das seinen Ansprüchen oder seiner eigentlichen Intention gar nicht entspricht. Das Landesentwicklungsprogrammgesetz ist das Werk von wenigen Leuten in den Ministerien und von einigen - sagen wir mal - professionellen Komplexplanern im Parlament. Das ist eine schmale Basis auf der man hockt und diese schmale Basis muß auch noch ständig verteidigt werden bei gegebener Ressourcenverknappung. Ich glaube aber dennoch - und damit komme ich zum Thema der Stadtentwicklungsplanung in bezug auf die Landesentwicklung - daß wir große Chancen haben, hier durch Druck von unten dieses komplexe Planungsproblem zu lösen.

Ich würde also zunächst einmal einen Appell an alle Gemeinden

vorausschicken, auf der Grundlage der bisherigen vorläufigen Richtlinien die Standortprogramme weiter zu fabrizieren, wobei ich in erster Linie an den Ballungskern und die Ballungsrandzone denke, denn im Gesetz steht nichts über die ländliche Zone. Das ist kein Zufall und im übrigen sind das meistens auch so abgerundete Kleinsiedlungen, daß man schon sagen kann: Standort = Siedlungskomplex. Das merkt man ja auch schon daran, daß die ländlichen Gemeinden mit äußerster Geschwindigkeit ihre Vorlagen auf den Tisch bringen.

Insgesamt würde ich sagen: machen Sie weiter mit den Standortprogrammen auf der Grundlage der bisherigen Richtlinien. Es ist doch schon wieder falscher Perfektionismus, jetzt zu fordern:"diese Richtlinien sind viel zu umständlich und nicht richtig handhabbar, so müssen wir sie erst mal komplett verändern". Es muß eben im Ministerium, bei der Genehmigungsbehörde, die Großzügigkeit auch walten, da wo vertretbare Lücken sind, diese in Kauf zu nehmen, um zunächst den Komplex Standortprogramm weiterzuschieben in den Gesamtbereich der Landesregierung - um zu sagen - hier kommen die einzelnen Finanzierungsmittel zustande, hier werden Wohnungsbaumittel eingesetzt, hier werden die Schulbaumittel koordiniert, auch das Problem der Altenheime z.B., um nur einmal drei Ministerien hereinzunehmen. Wenn man nämlich jetzt fordert: "wir müssen die Richtlinien ändern, verkürzen, wir müssen sie auf das Wesentliche einstellen", dann frage ich mich eigentlich, warum mit einer so unwahrscheinlichen Werve in der letzten Zeit Sozialpläne auch bei der Novellierung vom Bundesbaugesetz gefordert worden sind, wo doch die Sozialpläne wahrhaftig nicht dazu dienen, die Arbeit in der Planung selbst zu erleichtern. Ich halte den Ausgangspunkt also falsch, für einen neuerlichen Erlaß oder Verordnungsmechanismus. Die Leute, die die Richtlinien gemacht haben, waren für den damaligen Stand äußerst weise. Ich gebe zu, daß eine Reihe von Lücken darin stehen, daß vielleicht viel Überflüssiges gefordert wird, aber die Auseinandersetzung der einzelnen Gemeinden mit ihrer Stadt und ihrer Infrastruktur ist dadurch in vollen Gang gekommen und auch ihre Auseinandersetzung darüber: "wie bette ich denn nun das Standortprogramm ein, wie liegt ein Standortprogramm in einem Siedlungsschwerpunkt, was ist das eine, was ist das andere, gibt es mehrere in einem Siedlungsschwerpunkt?" Resultat ist: Stadtteilentwicklungspläne, angepaßt an die Bezirksvertretungsgrenzen - was ich für etwas problematisch halte - und die Manifestation dieser Stadtteilentwicklungspläne also schließlich im Stadtentwicklungsplan. Wenn man so will, wäre also das Standortprogramm der Motor - und das schreiben ja auch die vorläufigen Richtlinien vor - um überhaupt zu einem Stadtentwicklungsplan oder Stadtentwicklungsprogramm zu kommen. Ich glaube, daß wir auch sonst momentan gar keine rechtliche Grundlage haben, die Stadtentwicklungsplanung in dem Umfange zu betreiben. Man muß es also von unten, von der teilräumlichen Darstellung und in der Forderung, das nun komplex für die Stadt abzudecken,sehen.

Das ist also mein Appell. Ich sehe, Sie haben hier auch so eine Resolution entworfen, die in ähnlicher Weise Forderungen enthält. Ich glaube also, man sollte darauf verzichten, eine großartige Novellierung dieser Standortprogrammrichtlinien anzustreben.

Wir müssen dann aber einen Schritt weitergehen. Wir nehmen einmal an, die Gemeinden seien alle oder meistens in der Lage, die komplexe Planung zu bewältigen und wunderschöne Stadtteilentwicklungspläne mit Stadtentwicklungsplänen zu realisieren und sie dann in buntgedruckter Form (meistens für mehrere hunderttausend Mark) der Aufsichtsbehörde, d.h. dem Regierungspräsidenten, vorzulegen. Der Regierungspräsident besteht aus fünf verschiedenen Teilen in Nordrhein-Westfalen. Man merkt das auch an der Reaktion der verschiedenen Regierungspräsidenten, denn die sind unterschiedlich emsig und unterschiedlich - ich würde sagen - fleißig im Erkennen des Wesentlichen. Da beginnt bereits ein Problem. Lassen Sie mich das an einem einzigen Beispiel demonstrieren: wir haben bei §24.5 des Landesentwicklungsprogrammgesetzes gestern im Landtag die Frage debattiert, wie das mit der Integrierbarkeit von Verbrauchermärkten ist. Diese jetzt geforderte Integrierbarkeit ist auch ein Problem für die Standortprogrammplanung. Was mache ich jetzt; detailliere ich das Landesentwicklungsprogramm auf dem Erlaßwege? Ich kann keine Verordnungen hinterherschicken, da das Landesplanungsgesetz eine solche Ermächtigung nicht beinhaltet. Ich muß also Runderlasse fabrizieren, die dann auch wieder den Charakter vorläufiger Richtlinien haben. Diese Richtlinien wollen wir von Landesebene zunächst nicht, denn stellen Sie sich einmal vor, daß bei der Detaillierung der allgemeinen Ziele dieses Programms versucht würde, etwa Unzulänglichkeiten, die aus fehlenden Bundesnormen herrühren, mit Hilfe von landesgesetzgeberischen Maßnahmen abzudecken, wie bei dem von mir genannten Beispiel! Wenn also § 11,3 der Baunutzungsverordnung nicht in Ordnung ist bei den Verbrauchermärkten, dann kann nicht über einen Runderlass im Lande oder gar von einem Regierungspräsidenten festgelegt werden, wo eben die Integrierbarkeit beginnt und welche Flächen ich unterlege, also wo der Verbrauchermarkt beginnt, wo er darf und wann überhaupt. Diese Frage läßt sich also mit einem Runderlass selbst nicht abdecken, denn ich muß mich ja wieder auf das Bundesbaugesetz berufen und auf das Landesplanungsgesetz, um eben die Anpassung an die Landesplanung zu erreichen und dabei kommen auch noch Entschädigungsprobleme auf, die die Gemeinde nicht lösen kann und die das Land auch nicht lösen will. Da ist nämlich auch der mangelnde Mut: man macht Gesetze, aber die Entschädigungsvorschriften umdribbelt man, genauso wie die städtischen Versorgungsbetriebe im allgemeinen darauf verzichten, ihre Wasserschutzzonen festzulegen, weil sie sonst Entschädigungen zahlen. Sie behaupten immer, es seien ihre Wasserschutzzonen, sie haben sie aber nie förmlich festgelegt, sondern sie haben zunächst einmal die Kreise gezogen,die nach den Vorschriften möglich sind. Das ist ja eine herrliche Alibifunktion.

An der Stelle hat man also schon das Problem aufgegriffen, soll man jetzt auch noch das Landesentwicklungsprogrammgesetz durch entsprechende Erlasse detaillieren? Wenn wir das machen würden, könnten Sie die ganze Standortprogrammplanung in den Eimer werfen, denn sicherlich kommt bei Runderlassen zu den einzelnen allgemeinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung einiges heraus. Es handelt sich ja schließlich nicht nur um Verbrauchermärkte - die habe ich nur einmal herausgepickt - sondern es handelt sich ja auch um die Freiraumfunktion, die gewerbliche Wirtschaft, die Energiewirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft, den Verkehr. Es sind ja viele allgemeine Ziele eingeflossen.

Ich würde dringend davor warnen, in einem edlen Perfektionismus jetzt vom Land her den Gemeinden - und das ist ja auch eine Frage der Planungshoheit - so detaillierte Vorschriften zu besorgen. Im übrigen würde das zur Verbürokratisierung beitragen und wahrscheinlich im Innenministerium eine ganz neue Abteilung begründen, komplett neu ausgestattet, mit wahrscheinlich fünf Gruppen und entsprechenden Referaten! Das wäre dann auch ein "Beitrag zur Funktionalreform". Wir haben das ja bei der Krankenhausplanung gesehen: im Arbeits- und Sozialministerium war plötzlich eine ganze Abteilung da, nachdem das nach oben gezont wurde. Davon halte ich nichts. Und damit würden auch die ganzen Bemühungen der Gemeinden in Frage gestellt, die im übrigen, was die Planungskapazität anbelangt, und zwar auch die theoretische, gegenüber dem Land, von der Qualität her einen nicht unerheblichen Vorsprung besitzen. Es gibt eben mehr und bessere Leute in den Gemeinden als das Land diesen Gemeinden entgegensetzen kann. So besteht ein Teil der Reaktion sowohl der Regierungspräsidenten als auch der Ministerien darin,durch Formvorschriften das zu kompensieren, was man "mangelndes Erfolgserlebnis" in der Erkenntnis der grundsätzlichen Ziele der Standortprogramme nennt. Ich sage das mal so deutlich, weil es einfach hinderlich ist und im übrigen ein typisches Charakteristikum für die Reaktionen, die gegenüber Vorlagen der Gemeinden existieren.

Also, ich bin gegen eine weitere Detaillierung. Wo etwa landesplanerische Normen nicht ausreichen, da muß eben das entsprechende Bundesgesetz novelliert werden. Bei dem bischen Baunutzungsverordnung regelt sich das Thema der Verbrauchermärkte durch zwei Halbsätze schon leicht. Dafür brauche ich nicht eine Absichtserklärung auf dem Runderlasswege im Lande herumzuschicken, deren Verbindlichkeit zudem auch noch höchst fragwürdig ist. Was passiert aber dann? Ich habe das Beispiel extra gegriffen - es passiert folgendes:der nächste, der sich Gedanken über die ungünstige Situation, etwa des Nichtverfolgens bestimmter Ziele der Raumordnung und Landesplanung macht, ist nach den Gemeinden die Aufsichtsbehörde. Wenn man von den frustrierten Kreisen absieht, die gern Entwicklungsplanung betrieben hätten, aber es ja nur bei der Fachplanung dürfen, dann sind das die Regierungspräsidenten. In den Bezirksregierungen werden denn auch Gedanken entwickelt, die oft ganz isoliert die Lösungsmöglichkeiten darstellen. Noch gestern ist mir eine "einstweilige oder vorläufige Richtlinie" für diese Verbrauchermärkte eines Regierungspräsidenten bekannt geworden, der sich darüber Gedanken gemacht hat, wie in den Entwicklungsschwerpunkten erster und zweiter Ordnung, mit wieviel Quadratmeter Verkaufsfläche ein Verbrauchermarkt integrierbar ist, wie die Versorgung der Bevölkerung ausreichend gesichert wird etc.pp. Man überlege sich dies einmal! Jetzt kommt also der jeweilige Regierungspräsident und erfindet eigene Richtlinien! Von Dekkungsungleichheit kann in diesem Fall noch keine Rede sein, wenn die vier anderen Regierungsbezirke noch gar keine Richtlinien haben. Das kann aber kommen, denn wenn einer damit beginnt, werden die anderen ja auch wollen! Sehen Sie, das ist auch ein Hindernisgrund: die komplexen Erkenntnisse auf örtlicher Ebene einfach durch zusätzliche Normen noch zu überdekken, also gewissermaßen weitere interpretative Übungen zu unternehmen, die zwar nicht in den einstweiligen Standortrichtlinien verankert, aber mit Sicherheit begleitend zu beachten sind, denn sie sind auch wieder alle als Richtlinien in dem

ganzen Kaleidoskop der Vorschriften zu berücksichtigen.

Die nächste Ebene wäre also das jeweilige Ministerium. Die Ministerien haben bislang bei Erlassen - auch bei vielen Verordnungen, aber mehr bei Erlassen - nicht gezögert, dieselben wirklich zu erlassen. Das hat einen einfachen Grund. Es kommt ein grundsätzliches Problem auf, das grundsätzliche Problem muß grundsätzlich gelöst werden, also gibt es einen Erlaß. Eine Einzelentscheidung würde den anderen nicht bekannt werden, der Erlaßweg ist der günstigere. Die Verordnungen werden nicht mehr so gerne gefertigt, weil die meisten Verordnungen heute durch das Ansichreißen des Landtages erst im Benehmen mit dem zuständigen Fachausschuß auf die Gemeinde niederkommen; - das ist umständlich, zeitraubend und außerdem widersprechen sich die Parlamentarier oft. Aber die Koordination solcher einzelnen Maßnahmen, solcher einzelner Erlasse ist auch schon ein wichtiges Problem. Es gibt zwar eine Reihe von Vehikeln zwischen den Ministerien, um zu verhindern, daß unterschiedliche Zielrichtungen angegeben werden, aber wenn ich sehe, welche Schwierigkeiten Herr Moelle bestimmt damit hat, seine Vorstellungen im Innenministerium - die ja im Grunde genommen aus der städtebaulichen Perspektive auch wesentlich komplexer sind als etwa die der Land- und Forstwirte - über die Freiflächennachfrage und das Freiflächenerhalten mit den anderen Bereichen zu koordinieren, so wird deutlich, daß da oft auch ein erheblicher Ressortegoismus hineinspielt und daß wir oft im Grunde genommen relativ widersprüchliche Verordnungen haben. Auch widersprüchliche Erlasse, sonstige Verwaltungsvorschriften einmal ausgenommen, die dann erst bei den Gemeinden entdeckt werden. Es fehlt also auch hier die horizontale Verklammerung solcher Aktivitäten; - im Grunde neigen die Ministerien dazu, Einzelfallentscheidungen an sich zu ziehen und durch das Einzelfallentscheiden sind sie auch nicht mehr zu dem in der Lage, was sie eigentlich machen müßten, nämlich dem Planen und Leiten - und dazu gehört eben, Erlasse und Verordnungen miteinander abzustimmen und abzugleichen. Die Einzelfallentscheidung läßt es also gar nicht zu, daß sie auch die sonstigen notwendigen Verwaltungsvorschriften untereinander und notwendiger noch mit den beteiligten Ressorts koordinieren. Das ist also ziemlich kritisch, was ich hier sage, aber ich habe diese Tatsache mittlerweile so häufig festgestellt, daß ich beliebig viele Beweise dafür anziehen kann.

Der nächste Bereich, der nun hineinkommt bei den administrativen Ebenen ist der parlamentarische. Soweit es sich um die Landesplanung handelt, kann ich die parlamentarische Ebene jetzt ausklammern, weil ich dazu schon einiges gesagt hatte. Wir haben aber - etwa auf der Ebene der Mittelinstanz - die Bezirksplanungsräte. Nun kann mir keiner vorwerfen, die Bezirksplanungsräte seien meine Erfindung, soweit sie sich mit der Koordination raumwirksamer und strukturwirksamer Maßnahmen beschäftigen müssen; - § 7,Abs.2 des Landesplanungsgesetzes ist nicht auf meinem Mist gewachsen. § 7, Abs.1 behandelt ja im übrigen die Gebietsentwicklungsplanung. Dafür bin ich sehr, daß die in enger Verzahnung zwischen Staat und Selbstverwaltung, wie man so schön sagt, geregelt wird, während der zweite Punkt im Grunde genommen dazu dient, auch komplexe Planungsmechanismen deutlicher zu machen. Das heißt, Gebietsentwicklungsplanung behandelt nur die Fläche und erst das Beraten dieser ganzen Maßnahmen garantiert, daß sowohl die investiven Gesichtspunkte, also

auch die Mittelverwendung und der Zeitfaktor mit integriert wird. Nur, die Leute, die im Bezirksplanungsrat sitzen, sind im Grunde genommen ja von ihrer Tätigkeit, von ihrer Ausbildung und von ihrer Reaktion her keine anderen, als die von der kommunalen Ebene - sie kommen nämlich größtenteils (sie müssen ja in Gemeinderäten bzw. in Kreistagen tätig sein) ohnehin aus den Vertretungskörperschaften, die, wie eingangs geschildert, eine gewisse Abneigung entwickeln gegenüber komplexer Planung, wenigstens in der Mehrheit. Da haben wir doch den gleichen Mechanismus. In meinen Augen wird das dazu führen - und es wird für die Standortprogramme noch ein erhebliches Problem werden - daß die einzelnen Städte auf einer völlig neuen Ebene, nämlich im Bezirksplanungsrat miteinander etwa um Wohnungsbaumittel rangeln. Ich wüßte auch gar nicht, was sie anderes tun sollten: wenn man den Komplex einmal herausgreift - wir haben neun Sachgebiete zu beraten, davon fallen drei sowieso unter den Tisch (die Krankenhausplanung wird in Düsseldorf gemacht - der Verkehr wird bei den Landschaftsverbänden besorgt und bei der Abfallbeseitigung ist die Sache entweder durch entsprechende Landesvorgaben oder durch andere Vorgaben weitgehend geregelt oder in der Regelung begriffen) bleiben also sechs; - davon ist Städtebau und Wohnungsbau Abteilung eins und zwei. Ich kann mir lebhaft vorstellen, daß jetzt die Bezirksplanungsräte sagen: "Stadt -X- will jetzt mal Mittel für soundsoviel WE". Stadt -Y- sagt: "ich auch". Und jetzt kommt der Abgleich der Interessen; - die Prioritäten, die die einzelnen Städte jetzt aufsetzen, werden miteinander verglichen. Glauben Sie allen Ernstes daran, daß der Vergleich dieser Prioritäten nachhaltigen Eindruck auf den Bezirksplanungsrat machen wird? Es geht da rein nach kommunalen Sachargumenten und ohne daß der parteipolitische Proporz auch nur die geringste Rolle spielen würde. Das Ergebnis der Rangelei ist dann wahrscheinlich, daß für die Standortprogramme selbst die Gefahr besteht, daß der Einsatz der ohnehin knappen Mitteln noch stärker verzerrt wird. Wir haben dafür warnende Beispiele: als der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als Landesplanungsgemeinschaft sich damit beschäftigt hat, Siedlungsschwerpunkte festzusetzen und etwa die Stadt Hagen sich darüber beklagte, nicht genügend Siedlungsschwerpunkte zu haben, bekam sie auf dem Kulanzwege auch noch einen halben! Das war das Resultat einer Absprache zwischen den Beteiligten, aber von der Landesplanung her kompletter Unsinn in meinen Augen und nicht vertretbar. Diese Gefahr besteht und sie macht Standortprogrammplanung in meinen Augen noch sehr viel schwieriger.

Man kann also folgendes festhalten: wir haben das Landesentwicklungsprogrammgesetz, das einen hohen komplexen Anspruch in sich trägt und wir haben das Landesplanungsgesetz, das durch die Verschärfung des Planungsgebotes es auch erlaubt, stärker als bisher einzugreifen in die gemeindliche Planung, wo immer das notwendig ist. Wir haben im Landesentwicklungsprogrammgesetz durch die Entfaltung von Landesentwicklungsplänen, auch noch sehr viel stärker als früher, nicht nur generelle Aussagen, wie etwa das Fixieren von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen, sondern etwa auch das Fixieren von Flächen für größere Gewerbe- und Industrieansiedlungen und für den Standort von Kraftwerken (im nächsten Entwicklungsplan VI). Das alles führt natürlich zu einem stärkeren Eingriff, es muß aber auch eine Rückkopplung folgen, weil ja die entsprechenden Flächen ausgetauscht werden. Dieses Planungsentwicklungsprogrammgesetz

steht aber trotz seines hohen Anspruches noch isoliert im Raum. Es findet kein Pendant bei den Ministerien in der Verzahnung innerhalb einer mittelfristigen Investitions- und Finanzplanung. Die Beratung, die etwa der Investitions- und Finanzplan 1976 erfahren hat - ich bin gleichzeitig Mitglied des Haushalts- und Finanzausschusses - war äußerst kanpp und es wurden auch nur die jeweiligen globalen Titel hineingegeben. Ich wage zu bezweifeln, daß diese Titel Anlaß dazu sein könnten, überhaupt mehr nachzudenken darüber, was notwendig ist und was nicht notwendig ist.

Ich möchte hier noch folgendes einfließen lassen und das ist gleichzeitig auch schon ein Beweis: Bei der Frage des Wohnungsbaues etwa wird in erster Linie darüber gesprochen, ob der Wohnungsbau nun weiter in einer Verlängerung des Härteausgleiches finanziert werden soll, oder ob weitere Wohnungen errichtet werden sollen und welchen Stellenwert die Sanierung hat. Ich kann Ihnen die untröstliche Mitteilung machen, daß darüber völlige Unklarheit herrscht - und das ist gleichzeitig ja auch eine Frage, wie die Prioritäten gesetzt werden. Mittlerweile schieben wir 13 Milliarden Mark im Landeshaushalt vor uns hin, die nichts anderes sind,als noch zu tilgende Darlehen für den Wohnungsbau und produzieren einen Härteausgleich nach dem anderen, damit die Leute in nicht zu hohe Mieten geraten und vor allem nicht die Tendenz haben, aus altem sozialem Wohnungsbau in neuen umzuziehen, weil die neuen Wohnungen viel stärker heruntersubventioniert sind, nach dem momentanen System. Das macht aber nur das Land. Der Bund besorgt mit der Wohngeldgesetzgebung ja die Subjektfinanzierung und versucht also jetzt den einkommensmäßigen Ausgleich. Können Sie mir sagen, wie Sie unter diesen Prämissen überhaupt auch noch den kleinsten Anspruch erheben können, das jetzt zur Verfügung stehende Geld der restlichen Wohnungsbauten, die von Jahr zu Jahr schrumpfen, so prioritätsmässig in Standorten einzusetzen, daß alles das, was da so entworfen ist, nicht dazu beiträgt, daß nachher die Produzenten dieser Entwürfe totalem Vergeblichkeitsempfinden anheim fallen?! Ich meine, Sie sehen an dem Punkt: wir haben ein perfektes Programmgesetz, aber keine begleitenden Maßnahmen. Ich habe mich mit der Diskussion über die Finanztechnik im Wohnungsbau bei uns bis vor einem halben Jahr überhaupt nicht beschäftigt, bis ich plötzlich feststellte, daß dieser Mechanismus all das, was in den vorläufigen Richtlinien für die Standortprogramme drinsteht, all das, was im Landesentwicklungsprogrammgesetz als Zielvorstellung erhoben ist, praktisch außer Kraft setzt, bei diesem kuriosen Finanzierungssystem zwischen Land und Bund und dem ständig stärkeren Inanspruchnehmen von Teilen des Landeshaushaltes durch entsprechende Schuldendienste. Es muß also auch hier eine völlige Umstellung der bisherigen Finanzierungsmethode erfolgen. Es muß über die Wohngeldgesetznovellierung auch das Land die Freiheit haben, stärker dort Mittel zu binden, wo es durch Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in der Lage ist, etwa verdichtete Infrastruktur mit entsprechender Wohnungsbauverdichtung einhergehen zu lassen. Das Unterfangen ist relativ kompliziert.

Es hat also gar keinen Zweck, Herrn Moelle oder Herrn Reissinger den Vorwurf zu machen, sie würden zwar Richtlinien entwerfen und dann anschließend käme das Geld nicht, sie sind ja auch nur zwei Glieder in einer unendlichen Kette von - ich würde sa-

gen - momentanen Zufälligkeiten. Die zunächst theoretische Vorgabe auf dieser Ebene ist absolut richtig. Wir müssen aber versuchen, jetzt auch den mittelfristigen Finanzplan mit einfliessen zu lassen. Ich sagte schon, es sei unmöglich, wie im Herbst vorigen Jahres, einen Haushalt zu beraten, der gedruckt ist und wo nur noch ein paar Millionen hin und her geschoben werden. Der Landeshaushalt hat 36 Milliarden Mark und jeder ist froh,wenn er mal hunderttausend Mark hin und her schieben kann - aber das ist eine lächerliche Summe und es werden auch gar keine Prioritäten dadurch gesetzt und all das, was hier steht, wird dadurch nicht verifiziert. Das kommt aber auch daher,daß z.B. der eine dauernd betont: "...der Individualverkehr ist eine gute Sache und muß gefördert werden;" "Jedem sein Auto!" Niemand bestreitet das, aber jeder kriegt dann auch noch gleichzeitig seine Stadtbahn und das ist gar nicht mehr zu finanzieren und das ist Politikers Not. Hier haben wir also auch so einen Dualismus, z.B. zwischen Schienenverkehr und Straßenverkehr, der auf der einen Seite sehr stark Geld blockiert und auf der anderen Seite keine Mittel freimacht.

Dann gibt es auch noch zusätzliche Hindernisse, daß durch komplizierte Richtlinien, etwa durch Schulbaurichtlinien, man zwar einfach die eine Infrastrukturmaßnahme einsetzen kann, andere aber nur indem ständig der Vorgang zwischen den Ministerien hin und her geschickt wird und sie genau nach den Raumvorstellungen, die dort entwickelt worden sind, eingepaßt werden müssen. Ich halte das, auf die Dauer gesehen, für beschäftigungstherapeutische Übungen und vor allen Dingen in einer Zeit, wo nur noch Ersatzinvestitionen durchgeführt werden, für vollkommen genügend, daß man im Rahmen bestimmter Richtlinien zu den Gemeinden sagt: "Ihr bekommt Schulbaumittel innerhalb eines pauschalen Betrages und die verwendet Ihr, und wie Ihr sie verwendet, das ist aus den Richtlinien erkennbar". Es muß nicht eine permanente Kontrolle erfolgen, die im Grunde genommen wieder neue Ministerien schafft, neue Abteilungen begründet und damit Beförderungsstellen.

Also, ich versuchte, Ihnen einmal klarzumachen, wie schwer es ist, auf Landesebene hinunterzukommen bis zu den Standortprogrammen,um deren Finanzierung zu ermöglichen. Ich halte im Grunde genommen auch den Versuch, auf Bezirksebene die Koordination zu betreiben, für zweifelhaft, höchstens bei der Flächenplanung praktikabel, aber nicht bei den anderen zugeordneten Planungsmöglichkeiten. Ich persönlich bin überhaupt gegen eine dreigestufte Planung in Nordrhein-Westfalen; ich halte sie für überflüssig. Für mich hätte eine zweigestufte Planung völlig gereicht, deswegen war ich auch für Städteverbandsmodelle,denn damit hätte die kommunale Entwicklungsplanung einen höheren Rang bekommen und hätte die Gebietsentwicklungsplanung ohnehin abgelöst. So fummelt jetzt die eine Planung in die andere Planung hinein, denn je mehr Gebietsentwicklungsplankennzeichen ich festlege, umso stärker besteht die Gefahr, daß der Stadtentwicklungsplan in seiner Aussage von oben dominiert wird, ohne daß diejenigen, die oben sitzen, überhaupt wissen, ob das strukturmäßig richtig ist. Ich erinnere an den Gebietsentwicklungsplan "Regionale Infrastruktur" des SVR mit 14 oder 15 verschiedenen Kennzeichen gegenüber den vieren der klassischen Teilgebietsentwicklungspläne der anderen beiden Planungsgemeinschaften. Ist das überhaupt noch sinnvoll? Für mich ist eine zweigestufte Planung bei nur 372 Adressaten, die wir im Land ha-

ben vollkommen ausreichend. Das, was sonst noch koordiniert werden kann, können ja die vier übriggebliebenen Bündelungsbehörden in Gestalt der RP's dennoch besorgen, aber dazu brauchen sie sich nicht ein kommunales Alibi in Form der Bezirksplanungsräte zuzulegen.

Trotzdem sollte man versuchen, auch auf dieser Ebene vielleicht die Bewußtseinslage etwas mehr zu verstärken. Wie die Finanzierung der ersten Standortprogramme, die jetzt in vollem Umfange durchgezogen werden sollen, bei den Ministerien funktionieren soll, darauf bin ich sehr gespannt. Schon die Finanzierung eines Bürgerhauses, einem multifunktionalen Gemäuer, hat ja dazu geführt, daß eine Reihe von Ministerien sich in ihrer Kompetenz auf das nachhaltigste tangiert fühlten, weil sich da sowohl Altenheimcharakter, Jugendheimcharakter, (was noch geht) aber auch Soziales mit kulturellen Einrichtungen und möglicherweise mit sportlichen Veranstaltungen mischt, und da sind verschiedene Ministerien zuständig, die auch dann ihre jeweiligen Töpfe haben. Das muß dabei auch umgestellt werden.

Ich bin der Meinung, es wäre ein Ansatz, wenn man auf Landesebene von pauschalen Mittelansätzen ausgeht und etwa auch zeitlich dafür sorgt, daß diese pauschalen Vorstellungen bei der Beratung des Haushaltes in einen mittel- oder längerfristigen Investitions- und Finanzplan Einlass finden, und daß dann die Gemeinden aufgrund dieser Zielvorgaben weiter operieren können. Bei der Haushaltssteigerung der einzelnen Gemeinden ist der Steuerungsmechanismus doch so, daß durch die Bundesvorschriften schon heute die Gemeinden praktisch im völligen Gleichklang mit Ländern und Bund 1976 nur eine Steigerungsrate von 5-6% haben durften, wenn nicht die Gefahr gelaufen wurde, daß die Genehmigung des Haushaltes versagt blieb. Hier haben wir doch eine durchlaufende Übung nach mehr fiskalischem und konjunkturpolitischem Gesichtspunkt. Warum sollte es nicht möglich sein, einen komplexen Planungsmechanismus auf Landesebene auch auf die Gemeinde herunterzuzonen und die Ansätze danach auszurichten? Dann würden auch die Mittelverwendungen bei der Bezirksregierung etwas mehr pauschalen Charakter haben und durch den pauschalen Charakter hätten vielleicht die Leute mehr Freude an der Arbeit, weil sie dann ja auch mehr Entscheidungsvolumen hätten. Überhaupt ist vieles eine Frage der Delegation von Entscheidungen herunter, auch bis zu den Gemeinden. Im Grunde genommen ist das alles begleitet von sehr viel Mißtrauen und genau dem Gegenteil, nämlich immer mehr Heraufziehen und Unsichersein, weil der ganze Sachverhalt nicht mehr überschaut wird, dadurch zusätzliche Richtlinien, weil im Grunde keiner mehr weiß, was hier noch in der Landschaft existiert oder nicht.

Ich habe mir mal den Spaß gemacht, anläßlich der Diskussion gestern über die Verbrauchermärkte mir alles, was im Bundesgebiet dazu in der letzten Zeit erschienen ist, durchzulesen. Das hat lange gedauert und ich habe festgestellt, daß die Ministerien gar nicht mehr in der Lage sind, so etwas nachzuvollziehen. Die Rede des Innenministers war voller Oberflächlichkeit, weil diese Leute die einzelnen Punkte gar nicht mehr nachverfolgen können. Der Innenminister kann das alles nicht einzeln nachlesen; aber die Folge davon ist, er kann auch Richtlinien oder Erlasse gar nicht eintrimmen in den notwendigen Bereich, das heißt, er kann also auch die Erkenntnisse Dritter gar nicht verwerten. Es ist so - selbst die Ministerien sind nicht mehr in der Lage,

die vielfachen Produkte noch zu überschauen. Letztlich heißt das, wenn ein komplexes Planen auf kommunaler Ebene Raum greifen soll, daß wir mit Hilfe auch der Funktionalreform und einer veränderten Beratung der finanziellen Größenordnungen erst dahin kommen müssen, mehr in pauschalen Beträgen zu diskutieren, um dann durch Delegation von Entscheidungen auch den ganzen Entscheidungsfluß zu verstärken, verbessern und zu verkürzen. Das scheint mir der wesentliche Punkt überhaupt zu sein, der resultieren sollte aus den bisherigen Bemühungen dieses Landes vorbildlich zu sein in seinen Vorstellungen über Raumordnung und Landesplanung.

Ich darf hier auf einige Punkte eingehen, die Sie in ihrer Resolution haben. Wenn Sie bei Punkt 13 schreiben "die standortsmäßige Förderungskombination ist seitens des Landeshaushaltsrechtes sicher zu stellen", so können Sie sicher sein, daß ich mich dafür einsetzen werde, daß es auch allmählich bei Einigen mal dämmert! Das Land hat ja die Forderung der Standortprogramme nach dem Gesetz nicht gewollt - wenn die Standortprogramme nicht im Gesetz verankert wären, wären sie heute schon weg; - es gibt genügend Stimmen, die sagen: "das ist äußerst hinderlich bei den knappen Ressourcen". Das Gesetz war die letzte Hürde. Aber was dann mit der Stadtentwicklung passierte weiß ich nicht! Also, lassen Sie ihn um Gottes willen drin, diesen Punkt. Ich halte ihn für sehr wichtig und ich werde mich bemühen, dem auch im Lande Rechnung zu tragen. Und wenn Sie bei 14 sagen: "... die horizontale Koordination auf der kommunalen Ebene und auf der Landesebene müßte erheblich verbessert werden", so habe ich Ihnen aus der Landesebene dazu schon einiges gesagt. Das kann man im Wege der Funktionalreform sehr gut, das geht aber erst innerhalb der nächsten Jahre, weil das in unserem Zeitplan von 1978 ab ansteht. Vorher müssen die Mittelinstanz und einige gemeindliche Probleme noch dringend gelöst werden. Sie können also sicher sein, daß ich an Ihrer Seite bin. Ich beklage manches, was bisher gelaufen ist. Ich bin ein Anhänger komplexer Planung, ich bin ein Anhänger auch des Gedankens, diese Wirkungsnetze zu entfalten, um eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit infrastrukturellen Einrichtungen zu gewährleisten, und um dieses auch voran zu bringen, habe ich als Mitglied des Beirats des ILS so darauf gedrungen, daß die Arbeiten am Infrastrukturkataster in Nordrhein-Westfalen vorangetrieben werden. Denn zunächst muß man ja auch bestimmte Normen einmal haben, um überhaupt auf Dauer gesehen sagen zu können: das ist gegenwärtig die maximale oder eine mögliche Versorgung für die Bevölkerung innerhalb eines Standortprogrammes, innerhalb eines Stadtteilentwicklungsplanes oder Stadtentwicklungsplanes. Mit diesen Anmerkungen zu der derzeitigen Situation bei der Landesentwicklungsplanung im Verhältnis zur Stadtentwicklungsplanung aus der Praxis des Landtages, möchte ich es zunächst bewenden lassen. - Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Thesenartige Zusammenfassung wichtiger Diskussionsbeiträge

1. Die im Landesentwicklungsgesetz geforderte Ausrichtung der kommunalen Entwicklung auf Siedlungsschwerpunkte wird begrüsst. Sie entspricht auch dem Interesse der kommunalen Entwicklung.

2. Der Ansatz der Standortprogramme, für Siedlungsschwerpunkte auf der Basis langfristiger Entwicklungskonzepte horizontal und vertikal abgestimmte Massnahmen- und Finanzierungsprogramme aufzustellen, wird nach wie vor als richtig angesehen.

3. Die vom Land angestrebte Koordination von Siedlungsschwerpunkten und öffentlichem Nahverkehr entspricht auch den Zielen der Stadtentwicklung. In den letzten Jahren hat die Betonung aber zu einseitig auf dem Schienenverkehr gelegen. Es muss deutlicher werden, dass damit auch Knotenpunkte von Buslinien gemeint sind. Zum Ausbau des schienengebundenen Nahverkehrs werden vom Land konkretere Aussagen erwartet.

4. Handlungsleitendes Ziel zum Ausbau der Siedlungsschwerpunkte ist die Erhaltung oder Steigerung ihrer sozialen, funktionalen und städtebaulichen Qualität. Eine Verdichtung von Nutzungen darf aufgrund der daraus folgenden Verdrängungsprozesse, der sozialen und ökonomischen Folgewirkungen, nur äusserst massvoll und unter Beachtung der Bedürfnisse der Betroffenen durchgeführt werden. Nebenfolgen von Eingriffen müssen daher angegeben werden.

   Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen der Landesentwicklung (Wirtschafts- und Bevölkerungsstagnation) können Standortprogramme auch notwendig werden, um die vorhandene Bevölkerung in einem Siedlungsschwerpunkt zu halten.

5. Unter Beachtung landes- und regionalplanerischer Vorgaben muss von den Gemeinden ein räumlich-funktionales Konzept entwickelt werden. In einem solchen Konzept sind auch die Siedlungsschwerpunkte festzulegen.

6. Die Ziele für Siedlungsschwerpunkte sind im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung grob und im Rahmen einer flächendeckenden Stadtteilentwicklungsplanung detailliert zu entwickeln. Die Ebene des Stadtteils ist dafür besonders geeignet, da sich die Ziele hier besser konkretisieren lassen, die Komplexität der kommunalen Gesamtentwicklungsplanung reduziert wird und eine Abstimmung der Ziele mit der lokalen Öffentlichkeit erfahrungsgemäss erst auf dieser Ebene gelingt.

7. Die Eignung des Stadtteils als Planungseinheit wird zunehmend von den Gemeinden erkannt. Die Grosstädte werden aufgefordert, die Stadtteilentwicklungsplanung als neue Planungsstufe einzuführen.

8. Die Planungsräume für Stadtteilentwicklungspläne sollten sowohl die Siedlungsschwerpunkte, als auch deren Einzugs- und Ausgleichsgebiete einbeziehen. Die Planungsräume sollten entwicklungsorientiert so gebildet werden, dass das Stadtgebiet flächendeckend in Planungsräume für Stadtteile aufgeteilt ist.

9. Langfristig sollten die Grenzen der Bezirksvertretungen an die Grenzen der Stadtteile angeglichen werden.

10. Der Unterschied zwischen Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung besteht darin, dass Stadtteilentwicklungspläne für alle Stadtteile aufzustellen sind, während Standortprogramme nur für die besonders ausbauwürdigen Stadtteile erforderlich werden. Dort konzentrieren sie sich im wesentlichen auf den engeren Kernbereich des Siedlungsschwerpunktes. Bei funktional begründeten Massnahmen in den Ergänzungsgebieten des Stadtteils müssen die "Programmräume" auch über den Siedlungsschwerpunkt hinausreichen.

11. Daraus folgt, dass Förderungsmassnahmen für Stadtteile, die keine Standortprogrammbereiche sind, neben den Standortprogrammen erfolgen müssen. Sie erstrecken sich dort jedoch lediglich auf einzelne kleinteilige Ergänzungsmassnahmen.

12. Die Durchführung der Standortprogramme erfordert eine genaue zeitliche Koordinierung der finanziellen Ressourcen (Förderungsmittel) der öffentlichen und privaten Hände. Die Bereitstellung der Mittel muss jedoch je nach Haushaltslage so flexibel gehandhabt werden, dass neben der Durchführung der von den Gemeinden vorgelegten und vom Land gebilligten Standortprogramme den Gemeinden auch die Erfüllung der ausserhalb der Standortbereiche anfallenden unabweisbaren kommunalen Aufgaben ermöglicht wird. Hierzu werden von Seiten des Landes ergänzende Hinweise erwartet.

13. Bei Städten mit mehreren Standorten ist erfahrungsgemäss mit unabweisbaren Investitionsnotwendigkeiten in allen Standortbereichen zu rechnen. Eine "Reihenfolgeförderung" ginge an der Realität vorbei. Es ist daher eine Simultanförderung mehrerer Standorte erforderlich. Für Massnahmen der Konjunkturpolitik haben Standortprogramme auch die Funktion, hinreichende Vorratsplanungen sicherzustellen.

14. Der Aus- und Umbau von Siedlungsschwerpunkten kann nur im Rahmen einer Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung konzeptionell abgesichert werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen führt ein gemischter deduktiver und induktiver Verfahrensansatz zu den besten Ergebnissen. Für die Anfangsphase genügen Rohkonzepte der Entwicklung und damit abgestimmte Massnahmenbündel.

15. Über vorgelegte Standortprogramme muss in drei Monaten entschieden werden. Zur Beschleunigung der Entscheidung sollte das System der Vorabstimmung ausgebaut werden.

16. Die horizontale Koordination auf der Landesebene muss erheblich vorbessert werden.

17. Insgesamt wird festgestellt, dass am Konzept der Standortprogramme festgehalten werden soll. Die durch die Standortprogrammplanung in den Gemeinden induzierte Entwicklungsplanung wird ausdrücklich begrüsst. Das Land wird aufgefordert, weiterhin Planungsmittel für die Verbesserung des kommunalen Planungsstandes bereitzustellen.

IN DIESER REIHE SIND BISHER FOLGENDE TITEL ERSCHIENEN

Praxisprobleme der Stadtteil- und Standortprogrammplanung

Erfahrungen, Beiträge und Diskussionen zur Anwendung der vorläufigen Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen des Landes Nordrhein-Westfalen

Band 1 der Reihe „Politik und Planung", herausgegeben von den Kooperierenden Lehrstühlen für Planung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

1973. Format DIN A 5. Kartoniert. 248 Seiten. Buch-Nr. G 0/110. DM 17,–.
ISBN 3 555 00142 6
Art.-Nr. 23 00 142

Stadtsanierung – Stand und Problematik der Praxis

Referate und Diskussionen über Fallbeispiele in Nordrhein-Westfalen und besonders bekannt gewordene Probleme der Großstadtsanierung in der Bundesrepublik

Band 2 der Reihe „Politik und Planung", herausgegeben von den Kooperierenden Lehrstühlen für Planung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

1975. Format DIN A 5. Kartoniert. 348 Seiten. Buch-Nr. G 0/111. DM 19,–.
ISBN 3 555 00182 5
Art.-Nr. 23 00 182

Stadtsanierung – Praxisprobleme der Denkmalpflege und Sozialplanung

Referate und Diskussionen über Denkmalpflege, vorbereitende Untersuchungen, Sozialplan und Sozialstrukturplanung

Band 3 der Reihe „Politik und Planung", herausgegeben von den Kooperierenden Lehrstühlen für Planung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

1976. Format DIN A 5. Kartoniert. 288 Seiten.
Buch-Nr. G 0/112. DM 19,–.
ISBN 3 555 00189 2
Art.-Nr. 23 00 189

Sozialorientierte Stadterhaltung als politischer Prozeß

Praxisberichte und Analysen zu Reformprojekten in Bologna und ausgewählten deutschen Städten

Band 4 der Reihe „Politik und Planung", herausgegeben von den Kooperierenden Lehrstühlen für Planung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

1976. Format DIN A 5. Kartoniert. Ca. 250 Seiten.
Buch-Nr. G 0/113. Ca. DM 19,–.
ISBN 3 555 00254 6
Art.-Nr. 23 00 254

Stadtteilentwicklungsplanung

Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung als Instrument der kommunalen Entwicklungssteuerung

Band 5 der Reihe „Politik und Planung", herausgegeben von den Kooperierenden Lehrstühlen für Planung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

1976. Format DIN A 5. Kartoniert. Ca. 200 Seiten.
Buch-Nr. G 0/114.
ISBN 3 555 00261 9
Art.-Nr. 23 00 261