

GERHARD CURDES

LEHRSTUHL UND INSTITUT FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG,
RWTH AACHEN

T E I L R Ä U M L I C H E P L A N U N G

CHARAKTERISTIK UND EINORDNUNG EINES NEUEN INSTRUMENTES DER
GROSSTADTPLANUNG

	<u>Seite</u>
1. ENTWICKLUNG DER TEILRÄUMLICHEN PLANUNG	118
2. DER STAND DER PRAXIS	124
3. RECHTLICHE WIRKUNGEN UND PLANERISCHE EINORDNUNG	130
4. GRUNDMUSTER DES ENTSCHEIDUNGSVERHALTENS UND HANDLUNGSTHEORETISCHE KONZEPTE	135
a) Legitimation zur Wertsetzung	
b) Routinen	
c) Bindende Entscheidungen	
d) Handlungstheoretische Konzepte	
5. FOLGERUNGEN FÜR DIE STADTENTWICKLUNGSPLANUNG	152
6. FOLGERUNGEN FÜR DIE ANWENDUNG DER KONZEPTE AUF PLANUNGSAUFGABEN UND PLANUNGSEBENEN	155
7. FOLGERUNGEN FÜR DAS VERFAHREN DER TEILRÄUMLICHEN PLANUNG	158
8. PLANUNGSWISSENSCHAFTLICHE SCHWACHSTELLEN	158

Gerhard Curdes (Aachen)

Teilräumliche Planung

Charakteristik und Einordnung eines neuen Instrumentes der Großstadtplanung

VORBEMERKUNG

Unter dem Begriff 'Teilräumliche Planung' (TRP) werden alle Planungen der Gemeinden zusammengefaßt, die unter Bezeichnungen wie Stadtteilentwicklungsplanung, Bereichsplanung, Strukturplanung, Rahmenplanung bekannt sind. Trotz der Unterschiedlichkeit der Inhalte haben diese Planungen eines gemeinsam: Sie entwerfen Handlungs- und Zielvorstellungen für städtische Teilgebiete, die größer als ein Baublock und kleiner als die Gesamtstadt sind, und es handelt sich um eine rechtlich nicht geregelte Planungsform. Nicht zur Teilräumlichen Planung rechnen wir Fachplanungen für Teilräume. Mindestvoraussetzung ist die fachübergreifende Funktion.

1. ENTWICKLUNG DER TEILRÄUMLICHEN PLANUNG

Bei großflächigen Stadterweiterungen hat es im Mittelalter, in der Renaissance und im 19. Jahrhundert, aber auch in den 20er Jahren und nach dem Kriege Erweiterungs-, Entwicklungs- und Generalbebauungspläne gegeben, die zu einer vernünftigen Organisation des räumlichen Handelns offensichtlich unerlässlich waren. Auch wurden zu allen Zeiten besondere Pläne entwickelt, wenn großflächige Maßnahmen der Stadterneuerung zu organisieren waren. Es handelte sich dabei in der Regel um grundsätzliche Veränderungen der Bebauungs- oder Straßenstruktur. In beiden Fällen, der Neuentwicklung und der grundlegenden Veränderung waren solche Pläne funktional, da sie im Sinne technischer Pläne konkret das Handeln steuerten. Diese Pläne unter-

schieden sich zwar in der Detaillierung und in ihrer konkreten Ausgestaltung, aber der Kern des zu Regelnden blieb gleich.

Ab 1973, mit einem deutlichen zeitlichen Schwerpunkt zwischen 1974 und 1976 (1), entstehen in den meisten deutschen Großstädten Planungsformen, die von den historischen Beispielen deutlich abweichen: Sie enthalten in der Regel umfangreiche analytische Teile, Konzepte der Fachplanungen und Maßnahmenprogramme für städtische Teilräume in der Größenordnung von Stadtteilen. Die bei den historischen Beispielen vorherrschenden Konzepte der räumlichen Organisation finden sich nur noch bei ca. 60 % (2) der von uns untersuchten Beispiele. Ohne daß zu diesem Planungstyp eine fachliche Diskussion stattgefunden hätte und ohne gesetzlichen Auftrag entstand in ca. 70 % aller deutschen Großstädte in einem Zeitraum von wenig mehr als 5 Jahren ein Planungstyp, den es in dieser Form bisher nicht gab.

Er behandelt überwiegend Probleme bebauter Gebiete, der Veränderungsumfang der physischen Struktur ist meistens gering, überwiegend geht es um Erneuerung, Umstrukturierung und Ergänzung der Nutzungs- und Baustruktur unter weitgehender Schonung des Bestandes und der Bewohnerstruktur.

Wie ist die Entstehung dieser Planungsform zu erklären?

Um 1973 ändert sich mit der sogenannten Energiekrise nicht nur das Bewußtsein der Verletzlichkeit unseres Industriesystems. Schlagartig wurde deutlich, wie unwirtschaftlich unsere Stadtstrukturen angelegt sind und welche Fixkosten allein die Unterhaltung der ausgedehnten Straßen- und Leitungsnetze verursachen. Es wäre aber zu kurzschlüssig, in diesem Datum die entscheidende Komponente zu sehen. Es markiert eher einen Zeitpunkt, zu dem die Bereitschaft wuchs, schon lange vorhergesagte Entwicklungen ernsthafter auf ihre Konsequenzen für die Stadtentwicklung zu prüfen. Ich will versuchen, die besondere Konstellation an fünf wesentlichen Einflußgrößen zu verdeutlichen:

a) VERÄNDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN

- Die Energie- und Wachstumskrise um 1973
- die zunehmende Stagnation des Bevölkerungswachstums in der Bundesrepublik und in den Großstädten.
- Die veränderte Ausgangslage seit dem Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. Sept. 1969 (ca. 40 % der Gewerbesteuer wird von den Gemeinden an Bund und Länder abgeführt, dafür erhalten die Gemeinden 14 % aus dem Aufkommen an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer (3). Von diesem Zeitpunkt an wird die Bindung von Einwohnern eine verstärkte Zielgröße.
- Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes 1971. Die Gemeinden erhoffen sich verstärkt Finanzhilfen für die Stadtsanierung.

b) REDUZIERTER HANDLUNGS- UND ENTWICKLUNGSSPIELRAUM

Die Gemeindefinanzreform hatte den sprunghaft gestiegenen Mittelbedarf der Großstädte nur kurzfristig gedeckt. Die veränderten weltwirtschaftlichen Aussichten, die geringe Möglichkeit, durch Ansiedlung zusätzlicher Gewerbebetriebe und zusätzlicher Einwohner den Finanzrahmen wesentlich zu erweitern, zwang dazu,

- die knappen Flächenreserven vorsichtiger zu verbrauchen,
- die eigenen Mittel gezielter einzusetzen,
- den Spielraum verstärkt durch Inanspruchnahme von Förderprogrammen des Bundes und der Länder auszuweiten (Sanierungs- und Modernisierungsmittel, Wohnungsbaumittel).

c) POLITISCH ADMINISTRATIVE LEGITIMATIONSDEFIZITE

Die Kritik an der städtebaulichen Entwicklung der Großstädte und Ballungskerne hatte um '69 bis '72 einen Höhepunkt erreicht. Sie richtete sich gleichermaßen gegen Entwicklungen am Stadtrand (Satellitenstädte, Wohnverdichtungen, Hochhäuser) wie gegen die großmaßstäbliche Umstrukturierung der Stadtkerne und Cityrandgebiete durch Verkehr, periphere Nutzungen und

Flächensanierungen. Das vitale Interesse der Stadtbewohner an einer Stabilität ihrer Quartiere, an der Erhaltung gemischter Strukturen, und die Hinnahme von baulichen und städtebaulichen Mängeln traf eingefahrene Leitbilder von geordneter und "sauberer" Stadt ebenso im Kern wie ökonomische Prozesse der Inbesitznahme und Verwertung günstiger Standorte und Quartiere. Die mangelnde Sozialverantwortlichkeit dieser Form von ökonomischer und politischer Macht wurde als strukturell durchgehendes Fehlverhalten und dem Geist der Verfassung widersprechend artikuliert. Staat und Städte standen mit Recht auf der Anklagebank.

d) NEUE RÄUMLICH/SOZIALE HANDLUNGSFELDER

In dieser Situation erhielten die innenstadtnahen Altbauquartiere aus dem letzten und dem Anfang dieses Jahrhunderts einen neuen Stellenwert aus mehreren Gründen:

- Diese Viertel standen vom Alter ihrer Bausubstanz her ohnehin vor einer notwendigen Erneuerung,
- deutliche Zeichen der Desinvestition durch die Neubauförderung nach § 7b Einkommensteuergesetz, durch unterlassene Erhaltungsinvestitionen und durch Zielunklarheit für diese Viertel gefährdeten Substanz und Wertschätzung,
- schleichende Umstrukturierung durch Wegzug von Eigentümern und mittleren Einkommenschichten, Einzug von Kleinhaushalten, Studenten, Ausländern, Vordringen tertiärer Nutzungen,
- Ungleichgewichte in der Infrastrukturversorgung: 'Durch die Stadtrandwanderung junger Familien und einseitige Bevölkerungsstrukturen entstehen Unterauslastungen im Kernbereich und Neubedarfe an der Peripherie,
- die mangelnde Akzeptanz bisheriger Sanierungsformen erzwang die Lösungsmöglichkeiten für diese Gebiete von Grund auf neu zu durchdenken,
- die große Zahl von Eigentümern, Mietern und kleinen Gewerbetreibenden, unlösbar erscheinende Probleme wie hohe Baudichten, mangelnde Grün- und Freiflächen, hohe Umweltbelastungen

erforderten eingehende Untersuchungen.

- Kurz, es handelte sich um eine unbestimmte Problemsituation, bei der man nicht genau wußte, ob man überhaupt und wenn, wie eingreifen sollte.

e) SUCHE NACH INSTRUMENTEN DER STADTENTWICKLUNG FÜR EINE MITTLERE RÄUMLICHE UND ZEITLICHE REICHWEITE

Es kamen einige wichtige verwaltungsinterne Konstellationen hinzu:

- Neue Aufgaben für die Stadtentwicklung

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre hatten die meisten Städte Dezernate, Ämter oder Arbeitsgruppen für Stadtentwicklung eingerichtet. Die ersten Arbeiten dieser Gruppen (Stadtentwicklungskonzepte) waren um diese Zeit abgeschlossen oder kurz vor dem Abschluß. Die auf gesamtstädtische Entwicklungsstrategien ausgerichteten Stadtentwicklungspläne stießen durch ihre besondere Methodik, durch den Allgemeingrad ihrer Aussagen und die Unkonkretheit ihrer Zielsysteme nicht nur auf Zustimmung bei den mehr auf das Detail konditionierten Ratspolitikern. Auch hier wurden deshalb neue Legitimationen benötigt, mußten für bisher gebundene Personalkapazitäten neue Aufgaben gefunden werden.

- Verfeinerte Infrastrukturbilanzen

Die knappen Kassen und zunehmenden Ungleichgewichte bei Infrastruktureinrichtungen zwangen zudem zu verfeinerten Bilanzierungsansätzen, die wiederum detailliertere Analysen lokaler Entwicklungsmöglichkeiten und einen erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen den Fachverwaltungen voraussetzten.

- Die Systemlücke zwischen Bebauungs- und Flächennutzungsplan
Die geringe Verknüpfung zwischen FNP und B-Plan machte letzteren und den § 34 BBauG zu den eigentlichen Instrumenten der Stadtplanung. Die Möglichkeit, Bebauungspläne für beliebige 'Planungsinsein' festzulegen, erleichterte Maßstabsab-

weichungen von der Nachbarbebauung und bot einen rechtlich kaum noch eingrenzbaaren Spielraum für fast beliebige Ausnutzungsinteressen. Die Isolierung solch kleiner Veränderungsbe- reiche aus dem städtischen Gesamtzusammenhang führte zu schmerzlichen Nutzungs- und Maßstabsbrüchen, deren sich die öffentliche Kritik vermehrt annahm. Die mangelnde Koordination innerhalb des räumlichen Gefüges, die Notwendigkeit einer räumlichen Integration von Fachplanungen, die Überprüfung von Veränderungen auf ihre Verträglichkeit mit der Situation verwiesen auf eine planerische Zwischenebene, wie sie vereinzelt auch schon für die Entwicklung der Innenstadtbereiche oder für historische Stadtzentren Anwendung gefunden hatte: auf städtebauliche Rahmenpläne.

f) ZUSAMMENFASSUNG

Versucht man diese Aspekte auf Kernursachen zu reduzieren, so sind folgende zu nennen:

- Mangelnde Steuerungsfähigkeit der stadträumlichen Entwicklung,
- Eröffnung neuer Investitionsfelder,
- Erhöhter öffentlich/politischer Druck zur Vermeidung weiterer Fehler in bedrohten Stadtgebieten,
- Verunsicherung der administrativen und politischen Entscheider,
- Abbau von "Desintegration und Sachkonkurrenz zwischen einzelnen Fachplanungen" (4).

Quellen:

- 1) Curdes, G. u.a.: Vergleichende Untersuchung von 24 teilräumlichen Plänen in Politik und Planung Bd. 11, Köln 1980, S. 59
- 2) ebenda S.65
- 3) Zur Situation um 1971 vergl. Krumsieck, R.: Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 10/1971 Band 1
- 4) Pfotenhauer, E.: Probleme und Perspektiven Teilräumlicher Entwicklungsplanung in (5), 1980, S.7

2. DER STAND DER PRAXIS

Den Schlüssel zur Lösung dieser Problemkonstellation haben die Städte offensichtlich in der Entwicklung einer neuen Planungsform, dem teilräumlichen Entwicklungsplan oder dem städtebaulichen Rahmenplan gesehen. Analysiert wurden von uns 109 Pläne prinzipiell und 36 Pläne detailliert aus 40 Städten über 100 000 Einwohner (1). Ergebnis war, daß solche Pläne überwiegend für Innenstadtrandgebiete und für Stadterweiterungen in Vororten zur Anwendung kommen (2), daß es sich um Planungsräume in der Größe von durchschnittlich 20 bis 30.000 Einwohnern handelt, deren häufigste Größe zwischen 100 bis 300 ha liegt (3), und deren Inhalte in der Regel Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, Gebäude und Nutzungen, Infrastruktur und Verkehr (4) umfassen. Die überwiegende Zahl der Städte konzentriert sich auf wenige Problemgebiete. Wenige Städte verfolgen einen flächendeckenden Ansatz für alle Stadtteile, der dann notwendigerweise allgemeiner in den Inhalten und Aussagen bleibt. Die Pläne dienen überwiegend der Vorbereitung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen, der Abstimmung mit den Fachplanungen, teilweise auch der Vorbereitung der mittelfristigen Finanzplanung (5). Praktisch alle Pläne befassen sich mit der Verbesserung von Altbaubereichen und Wohnumfeld und Verkehrsberuhigung. Zwei Drittel enthalten (wenn zum Teil auch grobe) räumliche Konzepte und Konzepte für einzelne Fachplanungen, wie z.B. Verkehr. Überwiegend beschließt der Rat diese Pläne, in den meisten Fällen werden die Bürger des Planungsraumes über das Ergebnis unterrichtet. In einigen Fällen findet eine mehrmalige Diskussion und Beteiligung statt (6).

Überblickt man die in Umfang und Maßstab teilweise recht unterschiedlichen Pläne, lassen sich deutlich folgende Zwecke unterscheiden, die allein oder kombiniert dazu geführt haben, teilräumliche Pläne aufzustellen:

- Vorbereitung oder Verfeinerung der Flächennutzungsplanung für schwierige Teilräume,

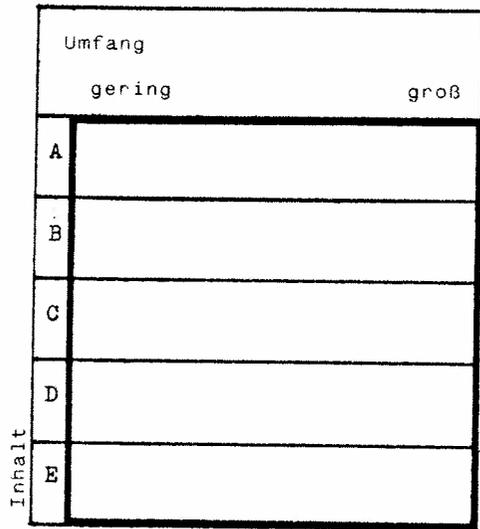
- Vorbereitung von Bebauungsplänen und Einbindung künftiger Bebauungen in einen größeren räumlichen Kontext,
- Erweiterung von Siedlungsstrukturen (Stadttrand, Vororte),
- Ordnung von Gemengelage und Siedlungsstrukturen mit großen Strukturbrüchen,
- Funktionserweiterung oder Funktionsstabilisierung, Zuweisung neuer Funktionen und Nutzungen, Umnutzung von Flächen und Großanlagen,
- Erhaltung und Erneuerung von Siedlungsstrukturen ohne große Veränderungen (Bestandssicherung, Modernisierung, Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung),
- Abstimmung von Fachplanungen,
- Einfügung von Großinfrastrukturen,
- Klärung der Entwicklungsziele für eingemeindete Siedlungsgebiete,
- Sicherung und Entwicklung stadträumlicher Qualitäten,
- Berücksichtigung von Stadtökologie und Landschaft,
- Einwerbung staatlicher Förderungsmittel.

Von den Zielrichtungen her lassen sich zwei deutliche Grundtypen unterscheiden:

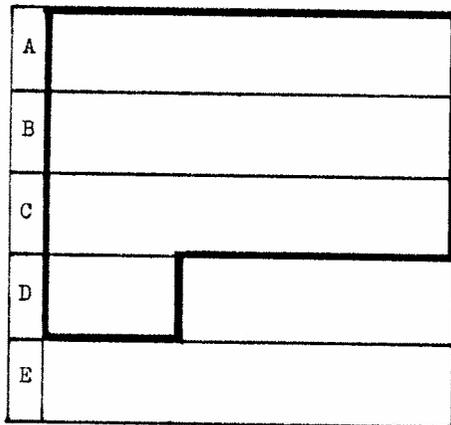
- a) Konzeptplanungen, deren Schwerpunkt in der Klärung der Probleme, Ziele und Lösungskonzeptionen liegt und
- b) Handlungsprogramme (Maßnahmenkonzepte), deren Schwerpunkt in der Koordination und in der Realisierung liegt. (7)

Beide Typen sind unschwer als Vertreter unterschiedlicher Planungsstadien zu erkennen: Im ersten Falle geht es um die Klärung der Probleme und Ziele, im zweiten sind diese geklärt und sollen verwirklicht werden. Da beide Typen aber nicht nacheinander in der gleichen Stadt vorkommen, handelt es sich hier in Wahrheit um unterschiedliche Planungsphilosophien und Verwaltungskonstellationen: Pläne des Konzepttyps stammen meist aus Städten mit einer ausgebauten Stadtentwicklungsplanung, deren Kompetenzen nicht in die Realisierung reichen. In solchen Situationen wird daher mehr Wert auf genaue Zielvorgaben für Stadtplanung und Fachplanungen gelegt. Der Beschluß

Abb. 1: Typen teilräumlicher Pläne

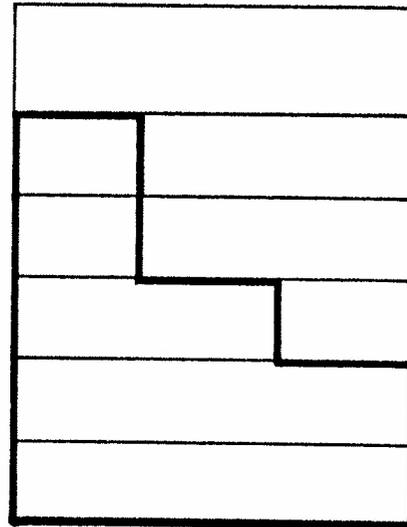


a) Umfassender Stadtteilentwicklungsplan

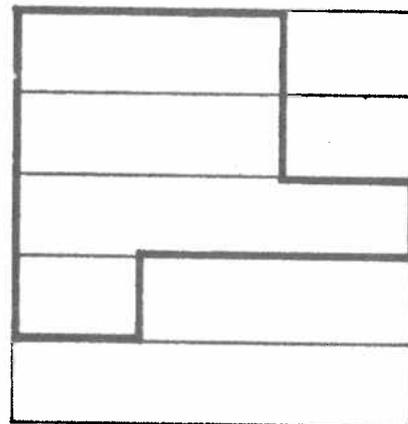


b) Konzeptplan

A: Analyse
B: Zielentwicklung
C: Konzeptplanung



c) Massnahmenplan



d) Städtebaulicher Rahmenplan

D: Massnahmen
E: Finanzierung

des Rates bindet die übrigen Verwaltungsstellen an die Zielvorgaben. Diese Pläne sind meist methodisch-theoretisch anspruchsvoller als die des Typs b) angelegt, etwa nach dem Leitsatz: 'Es geht um eine langfristige Klärung der Ziele. Wann was im einzelnen zu verwirklichen ist, wird die Zeit zeigen. Es müssen auch die vorerst nicht realisierbaren Ziele aufgezeigt werden'. Deutlich ist dieser Typ der Philosophie der 'Aufgabenplanung' und der internen Koordination verpflichtet.

Pläne des Maßnahmentyps sind demgegenüber meist pragmatischer und kurzfristiger angelegt, etwa nach dem Leitsatz: 'Wir befassen uns nur mit konkreten und aktuellen Problemen, was wir nicht bald lösen können und wofür kein Geld da ist, das behandeln wir nicht, schon um nicht falsche Erwartungen zu wecken'. Diese Pläne werden meist von den Stadtplanungsämtern oder von ämterübergreifenden Arbeitsgruppen entwickelt.

Zwischen beiden Planformen gibt es fließende Übergänge. Für kleinere Stadtteile und für Mittelstädte und Siedlungsstrukturen im ländlichen Raum gibt es bei den Konzeptplanungen eine weitere Form: den städtebaulichen Rahmenplan. Er unterscheidet sich von den Oberen durch eine konkretere Behandlung der stadträumlichen Aspekte, was aber nur in Maßstäben zwischen 1:2000 - 1:5000 noch detaillierter möglich ist. Diese Maßstabsfrage begrenzt daher den Raumausschnitt. Kissel hat für Baden-Württemberg und Niedersachsen bei Klein- und Mittelstädten ein Überwiegen des städtebaulichen Rahmenplanes festgestellt. (8)

Obwohl die teilräumliche Planung in fast allen größeren Städten eingeführt ist, häufen sich in jüngster Zeit Anzeichen einer Bedrohung dieses so wichtigen Instrumentes.

Schon um 1979/80 wurden in Frankfurt und Düsseldorf die TRP deutlich zurückgenommen. In einigen anderen Städten stehen die Ämter oder Dezernate für Stadtentwicklung unter dem Druck von Mittel- und Stellenkürzungen.

Die Gefahr, daß durch diese Pläne Erwartungshaltungen geweckt werden, die bei dem knappen Finanzvolumen nicht zu befriedigen sind, wurde jüngst in mehreren Gesprächen bestätigt. Damit wächst aber auch die Neigung in den Kommunalparlamenten, ein Verfahren, dessen Nützlichkeit scheinbar von seiner negativen Aufmerksamkeit übertrifft werden könnte, wieder abzuschaffen. Diese Neigung muß verstärkt werden, wenn Pläne tatsächlich mehr Unruhe erzeugen als sie Lösungen herbeiführen. Eine Analyse von Plänen zeigt, daß in der Tat unnötiger Ballast mitgeschleppt, auf Probleme breiter Bevölkerungsschichten nur wenig eingegangen wird und zu stark mit quantitativen anstelle von qualitativen Methoden gearbeitet wird. Offensichtlich wird die strategisch/politische Funktion der teilräumlichen Planung nicht klar genug gesehen. Hierzu trägt auch ein eklatanter Mangel an Theoriebildung bei.

Die wesentlichen Schwächen der Methodik liegen nach unseren vergleichenden Untersuchungen in der Wahl zu abstrakter Maßstäbe und zu großer Teilräume, in unzureichenden Problemanalysen, in zu wenig offenen Zielen. Es fehlen überwiegend Untersuchungen über die Ursachen der Probleme und Abschätzungen der Folgewirkungen von Lösungen. Die stadträumliche Dimension wird zu wenig beachtet, die Beteiligung der Bürger erfolgt zu spät und zu punktuell. Die gewählten Darstellungsmittel sind nicht besonders geeignet, von Laien und Politikern verstanden zu werden. Aus den Planungsberichten und Gesprächen überwiegt der Eindruck, daß noch sehr stark in Sequenzen gedacht wird, obwohl die teilräumliche Planung überwiegend als Prozeß verstanden wird. (9)

Quellen:

- 1) Curdes, G., Piegsa, G., Schmitz, M.: Teilräumliche Planung II. Der Stand der Stadtteilplanung in der Bundesrepublik. Politik und Planung 13, Köln 1980, S.17
- 2) Ebenda S.61
- 3) Ebenda S.63
- 4) Ebenda S.188
- 5) Ebenda S.184f.
- 6) Ebenda S.185f. Vergl. zu den Inhalten i.e. Curdes, G. u.a.: Vergleichende Untersuchung von 24 teilräumlichen Plänen, in: Teilräumliche Planung, Bd.11, Köln 1980, S.63ff. Ferner

Curdes, Piegsa, Schmitz op.cit. S.55, 88, 93ff., 202ff.; Kissel, H.A.: Städtebauliche Rahmenplanung. Plan 25. Hannover 1982, S.30ff.; Dolde, K.P., Keinath, K.R.: Städtebauliche Entwicklungsplanung in der Praxis. Wiesbaden 1981, S.24ff.

- 7) Vergl. zu den einzelnen Plantypen Curdes, Piegsa, Schmitz, op.cit. S.36f.
- 8) Kissel, op.cit. S.178,220
- 9) Vergl. Curdes, Piegsa, Schmitz, op.cit. S.190ff., wo die Mängel ausführlicher dargestellt sind.

3. RECHTLICHE WIRKUNGEN UND PLANERISCHE EINORDNUNG

Teilräumliche Pläne sind gesetzlich nicht geregelt und sie gehören daher zu den 'paragesetzlichen' Plänen. Diese können zur Vorbereitung der Bauleitpläne oder zur Vorbereitung anderer Pläne (Fachplanungen ohne oder mit gesetzlichen Regelungen) aufgestellt werden, dürfen aber die gesetzlich geregelten Pläne, insbesondere die Bauleitplanung, nicht aus ihrer Rolle typenkonformer Regelung und rechtsstaatlichen Funktion verdrängen (1).

Rechtlich handelt es sich bei teilräumlichen Plänen und auch bei städtebaulichen Rahmenplänen um Entwicklungsplanungen nach § 1 Abs. 5 BBauG. Denn die Entwicklungsplanung muß weder sachlich noch räumlich umfassend sein. Sowohl sachliche Teilpläne, wie Schulentwicklungspläne, als auch räumliche Teilpläne, wie Stadtteilpläne, können Entwicklungsplanung im Sinne des BBauG sein. (2)

Die bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die Entwicklungsplanung sind allerdings gering. "Entwicklungsplanung im Sinne des § 1 Abs.5 BBauG ist eine längerfristige Zielplanung für die Entwicklung der Gemeinde, die sich auf das gesamte Gemeindegebiet oder nur auf Teile davon und auf alle oder einzelne gemeindliche Aufgaben erstrecken kann. Aussagen über Finanzierung, Rang- und Zeitfolge gehören nicht zum Mindestinhalt einer Entwicklungsplanung im Sinne von § 1 Abs.5 BBauG." (3)

Die räumliche Untergrenze läßt sich nicht in Flächen- oder Einwohnergrößen angeben, sondern ergibt sich aus dem Sinnzusammenhang: Sie richtet sich bei sachlichen Teilplänen nach den Einzugsbereichen der behandelten Funktionen und bei räumlichen Teilplänen nach einer in Beziehung zu den Problemen stehenden zweckmäßigen Raumabgrenzung: Bei Siedlungserweiterungen werden infrastrukturelle Einzugsbereiche und räumliche Verflechtungen und die zweckmäßige funktionelle und geografische Abgrenzung des Teilraumes von anderen Stadtbereichen maßgeblich sein, bei Planungen in bebauten Gebieten ohne deutliche Grenzen wird die

Reichweite und Verflechtung der Probleme die Abgrenzung bestimmen. Die physische, funktionale und ggf. auch soziale Selbständigkeit eines Teilraumes wird dabei ein Hauptkriterium sein müssen.

Sofern teilräumliche Planungen als Entwicklungsplanungen beschlossen werden sollen, unterliegen sie abgeleiteten Bindungen. Entwicklungsplanungen, sofern sie Bauleitpläne vorbereiten oder verfeinern, sind an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung unterliegt auch die Entwicklungsplanung dem Gebot gerechter Interessenabwägung: "Die Vorwegnahme der planerischen Entscheidung durch die Entwicklungsplanung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie selbst den Anforderungen an Abwägungsvorgang und -ergebnis genügt.

Verstößt eine Entwicklungsplanung gegen das Abwägungsgebot, so ist sie nicht berücksichtigungsfähig. Der auf der Entwicklungsplanung beruhende Bebauungsplan muß seinerseits dem Abwägungsgebot genügen." (4)

Bürgerbeteiligung an der Entwicklungsplanung ist zwar nicht rechtlich erforderlich, aber zweckmäßig, da sie sachlich einer Überprüfung der Vollständigkeit der herangezogenen Aspekte und damit einer sachgerechten Abwägung dient. Wenn die teilräumliche Entwicklungsplanung der Vorbereitung der Bauleitplanung dient, ist die Anhörung nach § 2a BBauG in dem aufgezeigten größeren räumlich/sachlichen Zusammenhang zweckmäßiger. Dies gilt auch für die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (5).

Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen Entwicklungsplanung sind nach BBauG bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen, "soweit sie städtebaulich" bedeutsam sind. Abweichungen davon sind bei der Bauleitplanung zu begründen.

Städtebaulich 'bedeutsam' sind nach dem Schrifttum Zielaussagen zu Funktionen, Nutzungen, Standorten des Gemeinbedarfs,

Zentrengliederungen (6), aber aus der Logik heraus sicherlich ebenfalls stadtgestalterische Konzeptionen, stadtökologische Zielsetzungen.

Berücksichtigen bedeutet, in die Abwägung bei der Bauleitplanung 'einstellen'. Abweichungen sind schon aus Gründen des Wandels von Vorstellungen und Prioritäten über die Zeit zu erwarten. Sie müssen aber begründet werden. Wie die von manchen Gemeinden geübte Praxis zu bewerten ist, teilträumliche Planungen zwar zu beschließen, in den Beschluß aber aufzunehmen, es handele sich nicht um eine Entwicklungsplanung nach BBauG, scheint uns offen zu sein. Da wesentlich 'schwächere' Zielaussagen, wie reine Zielprogramme, schon Entwicklungsplanung sein können, ist schwer vorstellbar, daß eine detailliert ausgearbeitete und begründete Konzeption für einen Stadtteil per Beschlußzusatz von dem befreit werden könnte, was sie faktisch ist.

Dolde/Keinath weisen zu Recht darauf hin, daß die rechtlichen Unterschiede zwischen beschlossener Entwicklungsplänen und solchen, die zwar nicht ausdrücklich als solche beschlossen sind, aber die gleiche Wirkung entfalten, minimal sind (7).

Praxis und die Ergebnisse vergleichender Untersuchungen (8) stimmen darin überein, daß der Vorteil dieser Planungsform gerade in ihrer rechtlichen Ungebundenheit liegt. Alle Forderungen nach einer rechtlich selbständigen Planungsstufe, dies ist auch unsere Auffassung, sollten daher zurückgewiesen werden, da dies das Ende dieses Instruments bedeuten würde.

Teilräumliche Planung bereitet Entscheidungen vor und stimmt sie sachlich, räumlich und zeitlich untereinander ab. Dies ist nicht gleichbedeutend mit der Endentscheidung über die Inhalte. Denn diese werden stets erst durch wesentlich detailliertere Planungen der Realisierung zugeführt. Sie ist daher eindeutig Zielplanung, der die Ausführungsplanung als eigener Vorgang folgt. Dies ergibt sich nicht nur aus der allgemeineren Darstellung der anzustrebenden Zustände, sondern auch aus dem

zeitlichen Vorlauf: Die Ausführungsplanung liegt i.d.R. zeitlich später, Sonderfälle, in denen unproblematische Teilbereiche schon vorgezogen werden, ändern letztlich daran nichts.

Indem sie die anzustrebenden Ziele nur grob und nicht im Detail klärt, ist die teilträumliche Planung Rahmenplanung: Sie gibt Vorgaben für die Ausführungsplanung, legt diese aber nicht im einzelnen fest. Planungsmethodisch füllt die teilträumliche Planung und die städtebauliche Rahmenplanung die Maßstabsücke zwischen dem B-Plan (1:500 - 1:1000) und dem Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplan (1:10 000 - 1:15 000).

Verfahrensrechtlich bindet der Beschluß über einen teilträumlichen Plan die Verwaltungen an dessen Ziele. Auch der Rat legt sich damit eine Selbstbindung auf, die er jedoch jederzeit durch erneute Beschlüsse verändern kann.

Von ihrer internen Bindungswirkung her können folgende Planotypen unterschieden werden:

- 1) nicht beschlossene Pläne
 - a) Konzepte ohne Beschlußreife (noch in Erarbeitung)
 - b) Konzepte, denen der Rat inhaltlich nicht zustimmt
 - c) unverbindliche Vorüberlegungen und Planungsgutachten
 - d) inhaltlich gebilligte, aber ausdrücklich nicht beschlossene Pläne

- 2) beschlossene Pläne
 - a) mit Selbstbindungsbeschluß durch den Rat oder Ratsausschuß mit Beschlußzusatz, daß es sich nicht um eine Entwicklungsplanung nach BBauG handele,
 - b) als teilträumlicher Entwicklungsplan z.B.
 - zur Vorbereitung der Flächennutzungsplanung
 - zur Vorbereitung der Bebauungsplanung, der Stadterneuerung
 - zur Vorbereitung von Gestaltungssatzungen
 - zur Koordination von Fachplanungen (z.B. bei der Wohnumfeldverbesserung und Verkehrsberuhigung).

Die Plantypen 1d und 2a sind rechtlich problematisch. Wie schon dargelegt, sind die rechtlichen Unterschiede zwischen den beschlossenen Plänen gering. Sollten aus nicht beschlossenen Plänen Entscheidungen für die Bauleitplanung abgeleitet werden, oder ist die Abwägung bei beschlossenen Plänen nicht in öffentlicher Sitzung erfolgt, können Folgen für die Bauleitplanung entstehen: "Alle Pläne, mithin auch Entwicklungsplanungen, die vom Rat nicht in öffentlicher Sitzung gebilligt sind, führen daher zur Unwirksamkeit des Flächennutzungs- oder des Bebauungsplanes, wenn sie sich dort als vorweggenommene Bindung ausgewirkt haben" (9).

Quellen:

- 1) Vergl. hierzu Dolde/Keinath S.44ff.
- 2) Mit den rechtlichen Aspekten befassen sich Dolde/Keinath wohl am ausführlichsten. Vergl. insbes. S.48f., ferner Gaentzsch, G.: Bundesbaugesetz '77. Köln 1977. 2. Auflage, S.46f.
- 3) Dolde/Keinath, op.cit. S.50
- 4) Ebenda S.53
- 5) Ebenda S.54
- 6) Vergl. Gaentzsch, op.cit. S.47
- 7) Dolde/Keinath op.cit. S.68ff.
- 8) Kissel, op.cit. S.17
- 9) Dolde/Keinath, op.cit. S.69

4. GRUNDMUSTER DES ENTSCHEIDUNGSVERHALTENS UND HANDLUNGSTHEORETISCHE KONZEPTE

Wenn unabhängig von gesetzlichen Zwängen die Gemeinden in kurzer Zeit ein neues Planungsinstrument entwickeln, dann liegen dem allgemeineren Probleme zugrunde, als sie sich durch die äußerlichen Zwecke mitteilen. Die Kostenintensität dieses Unternehmens und seine Dauer erlauben nicht, das Ganze als Modeerscheinung abzutun. Es müssen tiefere Ursachen zugrunde liegen. Eine fundamentale Erklärungsursache ist die Schwierigkeit, für Planungen in überwiegend bebauten Gebieten überhaupt noch eine Zustimmung der Öffentlichkeit zu erhalten. Müller-Raemisch hat dies einmal so dargestellt, daß alle von der Planung Betroffenen gegen die Stadtteilplanung waren, 'bis auf die, die nach langem, zähem, parlamentarischem Ringen dem Plan zugestimmt haben. Nur die waren meist nicht direkt betroffen' (1).

Eine zweite fundamentale Ursache scheint darin zu liegen, daß Planungen in bebauten und in Problemgebieten wesentlich höhere Anforderungen an Analyse, Zielentwicklung, Koordination und Konzeption stellen als die eher unkoordinierten Einzelplanungen der Vergangenheit.

Beide Ursachen hängen eng miteinander zusammen.

a) LEGITIMATION ZUR WERTSETZUNG

Das Verhalten politischer Systeme resultiert aus den Eigennutzeninteressen der Mitglieder, den Systemzielen, den inneren Strukturen und aus den Außeneinflüssen, denen das System ausgesetzt ist. In Anlehnung an Aussagen über politische Systeme gelten auch für die Gemeinde zunächst die zwei fundamentalen Grundfunktionen für die Überlebensfähigkeit politischer Systeme:

- Das System muß fähig sein, Werte für die Gesellschaft zu

verteilen

und zugleich in der Lage sein,

- die meisten Mitglieder der Gesellschaft dazu zu bewegen, diese Verteilungsentscheidungen als verpflichtend hinzunehmen (2).

Langdauernde Verstöße gegen diese Grundfunktion führen zwar bei den Gemeinden als rechtlich gesicherter Institution nicht zum Zusammenbruch, aber zur Aufkündigung der Gefolgschaft.

ÜBERTRAGUNG:

Die Stadtentwicklung, besonders aber die teilräumliche Planung waren innovative Reaktionen der Gemeinden auf den öffentlichen Legitimationsverlust der Stadtpolitik, der seit Ende der 60er Jahre unbestreitbar ist. Er hält z.T. noch heute an. Neuerungen in den Zielen und Mitteln, wie sie durch die "innere Entwicklungspolitik" in bebauten Gebieten und durch das neue Planungsinstrument der teilräumlichen Planung in Erscheinung treten, können daher als Versuch des kommunalen Entscheidungssystems interpretiert werden, Vertrauen in die "wertsetzende Funktion" der Gemeinde zurückzugewinnen. Die Auswahl bisher vernachlässigter Gebiete kann als Versuch größerer räumlicher und sozialer Verteilungsgerechtigkeit verstanden werden.

b) ROUTINEN

Gemeinden verhalten sich kaum anders als andere soziale Systeme auch: Außer in besonderen Phasen des Aufbaues, äußerer Bedrohungen oder des Umbruchs lösen sie die auftretenden Aufgaben mit Routinen, die sich bisher als ausreichend herausgestellt haben. Auch neue Probleme werden zunächst mit schon eingeübten Reaktionsweisen angegangen und erst, wenn sich diese nicht bewähren, werden neue Lösungsmethoden entwickelt.

Routinen sind der Kern der Bürokratie. In ihnen sammeln sich Erfahrungen, sie schaffen Sicherheit gegenüber Angriffen der Außenwelt, Zweifel an der Entscheidungsqualität können durch den Verweis auf langjährige positive Erfahrungen entkräftet oder relativiert werden. Deshalb stellen neue Probleme große Anforderungen an die Fähigkeit der Verwaltungen, neue, problemangemessene Reaktionen zu entwickeln. Fehler und falsch eingeschätzte Probleme berühren daher alle Verwaltungen in ihrem Kern: Die ihnen exklusiv zugeteilte Entscheidungsmacht und die Macht der Vorentscheidung stehen unter dem Vorbehalt eines sachgerechten und verantwortungsvollen Umgangs damit. Fehler decken daher Schwächen des Systems auf, auch des Systems der politischen Kontrolle!

Routinen haben auch die Funktion, die Verwaltung "von der Umwelt zu distanzieren und relativ invariant zu setzen". (3)

Routinen reichen aber nur für standardisierbare Lösungen, für sich wiederholende, ziemlich gleichartige Probleme aus. Je individueller, je spezifischer und komplexer Problemlösungen sein müssen, umso weniger genügen Routineantworten. Die bei sozialen Organisationen (Unternehmen, Regierungen, Gemeinden etc.) zu beobachtende Trägheit gegenüber neuen Anforderungen schnell und sachgerecht zu reagieren, macht die Binnenstabilisierung durch Routinen deutlich.

ÜBERTRAGUNG:

Übertragen auf die Situation Mitte der 70er Jahre kann die Entwicklung der teilräumlichen Planung auch als Versuch gewertet werden, die Kritik an den üblichen Lösungsroutinen durch eine problemangemessenere Methodik zu entkräften. Teilräumliche Planung könnte als eine neue Routine zur Bewältigung diffuser und komplizierter räumlich-/sozialer Probleme interpretiert werden, als eine Routine höherer Art, da sie die Betroffenen zumindest teilweise in den Prozeß der Problembestimmung und Lösungssuche einbezieht und insofern deutlich von den üblichen Verwaltungsroutinen abweicht.

Der Vorteil von Routinen, ihre Anwendbarkeit für gleiche oder gleichartige Problemlagen, ist, besonders bei komplexen und wertbehafteten Problemen, wie sie bei der Stadtplanung die Regel sind, allerdings unproblematisch.

Die Situationen und Problemkonstellationen in den Stadtteilen sind aufgrund vieler historischer, geographischer, realer und sozialer Gegebenheiten höchst individuell. Sie verlangen daher angepaßte Verfahren, die gerade die lokal spezifische Lösung herauszuarbeiten vermögen und kein standardisiertes Vorgehen, in dem die lokalen Sonderbedingungen untergehen.

Wenn teilträumliche Planungen sich zu dem entwickeln, was bei wiederholten Antworten auf ähnliche Probleme zu erwarten ist, zu einer neuen Routine höherer Art, entsteht die paradoxe Situation, daß sich mit der durch Wiederholung erhöhten Sicherheit zugleich die Gefahr einer unzureichenden Flexibilität für die besondere Problemkonstellation entwickelt.

Dem kann am besten durch eine intensive Beteiligung der Betroffenen entgegengewirkt werden und durch eine entsprechende Offenheit des Verfahrens in seinen Inhalten und Formen.

c) BINDENDE ENTSCHEIDUNGEN

Gemeinden sind auf ihrem Territorium der lokale Gesetzgeber. Sie 'produzieren' über angewandtes Bundes- und Landesrecht und kraft eigener Satzungsbefugnis Ortsrecht, bindende Entscheidungen. Dieses Recht üben sie im Interesse des Gemeinwohls aus, der höhere gesellschaftliche Zweck legitimiert die Auferlegung von Nachteilen an einzelne oder Gruppen. Die formale Legitimation durch den rechtlichen Rahmen und durch die Wahlen zum Gemeinderat liefert den legalen Unterbau. Die einzelne Handlung ist damit noch nicht legitimiert. Sie muß sich vielmehr an Maßstäben wie Zweckmäßigkeit, Stand der Technik, Stand des Wissens, Stand der Rechtsprechung, Einhaltung von Normen, sachgerechter Abwägung von Belangen, Unparteilichkeit, Gerechtig-

keit messen lassen. Übergeordnetes Handlungsprinzip, wie es z.B. auch in § 1 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck kommt, ist es 'das Wohl' der Einwohner zu fördern.

Unabhängig davon, daß es schon immer Widerspruch einzelner Bürger oder betroffener Gruppen gegen einzelne Entscheidungen gegeben hat, hat sich in den letzten 2 Jahrzehnten auf allen Ebenen des Staates, besonders aber in den Gemeinden, die Kritik gehäuft. Die zunehmende Kritik an 'der Bürokratie', an 'der Planung' und das weitverbreitete allgemeine Unbehagen am Zustand der bebauten und natürlichen Umwelt, gegen massive Proteste durchgesetzte und heute von den Verantwortlichen selbst kritisierte Projekte, verweisen auf durchgehende Defizite und Schwächen in der Bewältigung komplexer Entscheidungen. Es besteht weitgehend Einigkeit darin, daß Politik und Verwaltung ihre Entscheidungsgrundlagen und den Entscheidungsprozeß nicht in dem Maße weiterentwickelt haben, in dem die Entscheidungen zeitlich, sachlich und räumlich weitreichender wurden. Weder hat sich ein ausreichendes analytisches Instrumentarium zur Klärung der gegebenen Ausgangsbedingungen, zum Verständnis der Ursachen- und Wirkungszusammenhänge eines komplexeren Problems entwickelt, noch stehen der kommunalen Planung zureichende Kenntnisse und Methoden zur Voraussage der Folgewirkungen von größeren Eingriffen und planerischen Veränderungen zur Verfügung. Die Stadt und ihre Bevölkerung sind zwar nichts anderes als ein Großlaboratorium für den Test verschiedener Politiken und Planungskonzepte. Eine systematische Erfolgskontrolle, eine selbstkritische 'Vorher-Nachher-Prüfung', wie sie Grundbedingung jedes ordentlichen Experimentes ist, existiert aber nicht. Es fehlt, vor allem in größeren Städten, die Mindestvoraussetzung jeden verantwortlichen Handelns: eine zureichende Information über die Planungsobjekte.

Kenner der kommunalen Entscheidungspraxis und Bürger, die sich in planerischen Entscheidungsproblemen sachkundig gemacht haben, sind zumeist bestürzt darüber, mit wie wenig Sachkenntnis komplizierte Zusammenhänge behandelt werden. (4) Natürlich geht es oft auch um widerstreitende oder einseitige Interessen, aber ein nicht unerheblicher Teil von Konflikten resultiert eben

auch aus unzureichenden Kenntnissen, Entscheidungsgrundlagen und mangelnder Folgenabschätzung.

Aus der inzwischen erreichten Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber einschneidenden Veränderungen und aus schlechten Erfahrungen entstand die am Anfang dieses Abschnittes angedeutete und jedem Praktiker geläufige Situation; 'Die Leute' wollen am liebsten die Beibehaltung des Status quo, da sie jeder Veränderung mißtrauen. Es geht dabei nicht nur um eine legitime Vertretung persönlicher Interessen, sondern um eine generelle Befürchtung, daß die Entscheider die Konsequenzen ihres Tuns nicht zureichend übersehen (und selbst auch nicht zu tragen haben)!

Ein besonderes Problem ist die Irreversibilität der meisten Entscheidungen und die Dimension ihrer Auswirkungen. Je großkalibriger Planung ansetzt, umso weitreichender können auch ihre Folgen sein. Alle Großprojekte und radikalen Eingriffe in natürliche oder soziale Strukturen haben zu einer ähnlichen Erfahrung geführt: Die Verwirklichungsdauer solcher Projekte läßt sie oft erst in Funktion gehen, wenn sie schon wieder unzeitgemäß geworden sind. Dies galt sowohl für technologische Großprojekte im Energiebereich wie für die Flächensanierung oder das Aachener Klinikum.

Aus diesen Erfahrungen und vielen ähnlichen in weniger spektakulären Fällen ergibt sich eine Tendenz und die logische Folgerung, Entscheidungen in Schritte zu zerlegen, Zieländerungen in den laufenden Prozeß der Durchführung einzubauen, Entscheidungen wenigstens in Teilen korrigieren zu können.

Dies gilt auch schon bei kleineren Bebauungsplänen, bei Maßnahmen der Verkehrsberuhigung. Ein großer Teil der laufenden Verwaltungsarbeit besteht aus solchen Anpassungsvorgängen früherer Entscheidungen an übersehene oder neue Vorstellungen.

Dies bedeutet aber im Kern, daß bindende Entscheidungen auf überschaubare Fragen reduziert werden sollten und, soweit mög-

lich, weiterreichende und nicht zweifelsfrei beurteilbare Entscheidungskomplexe revidierbar gehalten werden sollten.

ÜBERTRAGUNG:

Die teilräumliche Planung hat mit ihren Funktionen der Erkundung, der Klärung der Handlungsmöglichkeiten und der internen und externen Konsensbildung über Einschätzungen und Lösungsrichtungen eine deutliche Klärungsaufgabe im Vorfeld bindender Entscheidungen. Durch die lediglich grobe Zielplanung läßt sie Raum für die konkrete Ausgestaltung. Durch die lediglich interne Bindungswirkung ist sie selbst revidierbar. Es handelt sich also um eine doppelt eingeschränkte Verbindlichkeit. Damit leistet sie eine Handlungsorientierung ohne das Handeln selbst festzulegen.

d) HANDLUNGSTHEORETISCHE KONZEPTE

In der wissenschaftlichen Diskussion über Entscheidungsverfahren haben sich drei Ansätze entwickelt, mit denen einerseits die Anforderungen an Entscheidungen und andererseits das Verhalten von Entscheidern beurteilt werden können. Es handelt sich um universale Modelle. Für das kommunale Planungshandeln haben alle drei Modelle einen hohen Erklärungswert. Sie können hier nur in Grundzügen dargestellt werden (5).

- DAS RATIONALISTISCHE KONZEPT

Unter diesem Begriff, der sich in der letzten Zeit eingebürgert hat, lassen sich die Konzepte zusammenfassen, die als 'deduktives System', Zweck-Mittel-Schema, 'synoptisches Ideal' oder als 'entscheidungslogisches Konzept' von einem linearen Verständnis des Entscheidungsprozesses ausgehen, an dessen Anfang eine Ausgangssituation steht, die durch alternative Mittel (Handlungsalternativen) und durch vorgegebene Ziele des Entscheidungsträgers in einen Sollzustand überführt wird.

Dieses Konzept, welches in der Stadtentwicklungsplanung bis in die 70er Jahre verwandt wurde, dem die Zielsysteme der Stadtentwicklung weitgehend verpflichtet sind, wird folgendes entgegengehalten: Es gehe von einem linearen Verständnis des Planungsprozesses aus, obwohl in der Praxis dauernd Rückkopplungen zwischen einzelnen Phasen stattfänden; es gehe von einer umfassenden Rationalität der Entscheider aus und der konsequenten Verfolgung der vorher gesetzten Ziele. Weitere Mängel werden in der Annahme einer relativ passiven Umwelt mit geringer Veränderungsgeschwindigkeit gesehen, in der Unterstellung eines konsistenten Wertsystems und in der Annahme einer vollständigen Prüfung aller Handlungsalternativen vor einer Entscheidung.

Trotz dieser Kritik hat das rationalistische Entscheidungskonzept seine Bedeutung im Aufzeigen des Anspruchs an das Entscheidungshandeln, der zwar in der Praxis kaum eingelöst werden kann, dessen heuristischer Wert nach Naschold durch die Formalisierung und Präzisierung von Entscheidungssituationen nicht hoch genug eingeschätzt werden kann (6). Seine Stärken liegen ferner im Analytischen und in der Herstellung von systematischen Problem-Zielzusammenhängen. So wenig dieses Konzept den Entscheidungsalltag beschreibt, so notwendig ist es temporär zur Kontrolle des alltäglichen Handelns, indem es einer sich 'durchwurstelnden' Praxis den Spiegel des systematischen, komplexen und langfristigen Denkens gegenüber stellt und sie damit auf blinde Bereiche hinweist. Systematische Zieluntersuchungen vermögen latente Probleme, neue Ansatzpunkte für Strategien aufzeigen, allerdings auch in die Irre zu führen.

Die dem Konzept in seiner ursprünglichen Form attestierten Mängel sind in der Praxis teilweise überwunden.

ÜBERTRAGUNG:

Die Einrichtung der Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung erscheint auf den ersten Blick systemwidrig: "Sollte hier der

verbreiteten Realität der "unkoordinierten kleinen Schritte" das synoptische Ideal als Aufpasser übergestülpt werden? Die Periode der gesamtstädtischen Zielsysteme, schien es, hatte durchaus diese Tendenz. In Wirklichkeit handelt es sich aber um ein politisch gewolltes Korrektiv, das auch planungsmethodisch fruchtbar wurde:

Die Zielsysteme können interpretiert werden als der Bilanzierungsversuch eines Systems, das sich zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt Klarheit darüber verschaffen wollte, was es kollektiv eigentlich selbst will und das Ergebnis seinen Mitgliedern als Orientierung nahelegte. Der mit der Einrichtung der Stadtentwicklung ausgedrückte politische Wille zur Orientierung und Koordination ist der bewußte Versuch einer Korrektur des inkrementalen Vorgehens. In der Fruchtbarmachung dieses Grundgedankens liegt die Chance der Stadtentwicklung.

Die Stadtentwicklungsplanung war, da sie methodisch und inhaltlich nahezu bei Null anfangen mußte, auf ein deduktives Konzept verwiesen. Sie konnte in dem Maße, wie sie dadurch einen Zielrahmen erhielt und zugleich an die Grenzen dieses Konzeptes stieß, auf gemischte Konzepte übergehen, wie sie die meisten teilräumlichen Pläne kennzeichnen. Als periodische Kontrolle bleiben die synoptischen Bündelungsversuche der Stadtentwicklung trotz ihrer Probleme wohl unersetzbar.

- DAS KONZEPT DES INKREMENTALISMUS

Dieses Konzept wurde als Gegenkonzept gegen das rationalistische Entscheidungskonzept verstanden, dem man nicht nur vorwarf, daß es unrealistisch, sondern auch undemokratisch sei. Popper stellte als Alternative die 'Kunst des Durchwursteins' entgegen (7), die von Braybrooke/Lindblom zur 'Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte', des 'ungeplanten Inkrementalismus' ausformuliert wurde. Das Konzept orientiert sich stark an der Realität ablaufender Entscheidungsprozesse und eignet sich nach den Verfassern nur für Phasen mit geringen Verände-

rungen und Gesellschaften mit graduellem Wandel (8). Der Kern des Konzeptes besteht aus folgenden Annahmen:

- der Entscheidungsträger beginnt nicht bei Null, sondern bei der gegebenen historischen Ausgangssituation,
- Ziel der Planung ist die schrittweise Verbesserung der Situation
- die Informationen über die zu lösenden Probleme bleiben stets unvollständig,
- Analysen erfolgen nicht umfassend, sondern schrittweise und erkundend,
- durch das schrittweise Vorgehen können die Ziele den Mitteln und die Mittel den Zielen angepaßt werden,
- das Vorgehen empfängt seine Impulse weniger aus Zielen der Zukunft, sondern aus Mißständen der Gegenwart,
- Analysen und die Bewertung von Zielen und Mitteln erfolgen als permanenter Prozeß, Probleme werden durch neue Daten relativiert, veraltete Lösungen verworfen, neue dringliche Probleme treten während des Prozesses hinzu,
- bei mehreren Entscheidungseinheiten erfolgt keine zentrale Koordination, diese wirken vielmehr unkoordiniert zusammen (9).

Die in dem Konzept nicht gelöste Frage der Koordination mehrerer beteiligter Gremien wird in einer späteren Arbeit von Lindblom behandelt (10). Die Koordination der Ziele erfolgt durch eine gegenseitige Anpassung der Beteiligten, durch einen Aushandlungsprozeß. Das im rationalistischen Konzept ungelöste Problem der Gewichtung der Ziele wird hier realistisch durch die Machtverteilung zwischen den Beteiligten und durch im Entscheidungsmoment wirksame gemeinsame Werte bestimmt. (11)

ÜBERTRAGUNG:

Die in dem Konzept verallgemeinerte Beobachtung des Entscheidungsverhaltens sozialer und politischer Systeme läßt sich besonders im Bereich der Stadtplanung als überwiegendes Verhaltensprinzip nachweisen. Die verschiedenen Ämter planen und entscheiden in ihrem Zuständigkeitsbereich relativ autonom.

Koordination findet dort statt, wo sie sachlich/politisch gefordert wird und/oder wo Koordinationsmängel den Verantwortlichen als Fehler angelastet würden. Da Koordination kostenintensiv ist (Zeitaufwand, Konflikte) und teilweise als statusgefährdend interpretiert wird, wird nach Schwellen und Wegen zur Minimierung der Koordinationskosten gesucht, wie z.B.: Ausweitung der Zuständigkeit = Koordinationsauftrag als Machtzuwachs; Reduktion der Koordinationsverpflichtungen mit anderen Ämtern durch Umdefinition von Planungsaufgaben; Abstimmung auf dem "kleinen Dienstweg".

Dieses Verhalten hat mehrere Ursachen:

- Entlastung der Spitze von Detailentscheidungen. Wollte man alles koordinieren, würde die politische und Verwaltungsspitze völlig blockiert;
- Um die Entscheidungsproduktion mit den Umweltauforderungen an die Entscheidungsgeschwindigkeit in Einklang zu bringen, werden Koordinationsmängel in Kauf genommen;
- Nur über partielle Separierung läßt sich die faktische Komplexität der Umwelt bewältigen;
- Die mit geringer Koordination einhergehende Verselbständigung von Entscheidungseinheiten hat interne Motivations- und handlungsfördernde Konsequenzen.

Die Reduktion von Entscheidungen auf "kleine Schritte" minimiert die negativen Folgen unterlassener Koordination und ermöglicht schnelle Anpassungen an neu auftretende Erkenntnisse.

Unkoordiniertes Handeln bedeutet zugleich aber Gefahr von negativen Entscheidungsfolgen durch unterlassene Koordination.

Die Methode der unkoordinierten kleinen Schritte erfährt dort ihre Grenze, wo die Koordinationsmängel den Nutzen überwiegen oder wo komplexe und neue (fundamentale) Problemstellungen originäre Problemlösungstechniken verlangen.

Der auch heute noch gegebene Nutzen des Konzeptes liegt in seinem Erklärungswert kommunalen Verhaltens: Ein wesentlicher Teil der Entscheidungen von Stadträten und Stadtverwaltungen besteht in der Tat in solchen kleinen Schritten. Die Stadterweiterung geht eher durch kleine Ergänzungen als durch großflächige Neuausweisungen vor sich, veränderte Prioritäten in den Haushaltskapiteln entwickeln sich allmählich und kaum plötzlich, die Kürzung von Personal- und Sachmitteln wird von den Ämtern in kleinen Schritten eher akzeptiert. Die Philosophie der 'schleichenden' Veränderung enthält viel Weisheit über die Durchsetzbarkeit von Umverteilungen. Sie mag nicht besonders progressiv erscheinen und ist nicht für neuartige oder krisenhaft zugespitzte Problemkonstellationen geeignet - das beansprucht sie ja auch nicht - aber sie bildet einen wesentlichen Teil des Entscheidungsalltages und das Lösungsprinzip 'normaler' Probleme recht gut ab. Dies genügt uns hier; auf Spitzfindigkeiten der theoretischen Diskussion kann daher verzichtet werden.

Eine ganz andere Frage ist, ob man sich im konkreten Fall mit einer so gearteten Entscheidungspraxis zufrieden gibt, für welchen Typ von Problemen sie ausreicht und für welchen nicht.

In der Stadtplanung wird daher stets neu zu entscheiden sein, welche Aufgaben nach den bewährten Routinen der kleinen und nur gering koordinierten Schritte bearbeitet werden sollen und welche in einen größeren Zusammenhang zu stellen sind. Gegenwärtig wird der größte Teil des innerstädtischen Straßenbaues, der Verkehrsberuhigung und Wohnumfeldverbesserung, Bebauungs- und Erneuerungsplanungen nach dieser Methode durchgeführt. Für sehr viele dieser Aufgaben reicht sie auch tatsächlich aus.

Insgesamt beschreibt dieses Konzept verhältnismäßig gut den normalen politisch/administrativen Alltag, in dem es nicht um umwälzende Neuerungen, sondern um schrittweise Veränderungen geht. Es beschreibt politische und planerische Prozesse und Aushandlungen realistisch und verlangt von den Akteuren keine besonderen Leistungen. Die These der Scheu vor plötzlichen

Veränderungen ohne Kenntnis der Auswirkungen und die daraus folgende Neigung zu nur marginalen Veränderungen erfaßt einerseits die Trägheit von Politik und Verwaltung, aber auch die Bindung des Budgets an frühere Entscheidungen. Ebenso realitätsnah ist die Beobachtung, daß eher aktuelle Probleme anstelle anspruchsvoller Ziele den Entscheidungsalltag kennzeichnen, die Politik der kleinen Schritte darauf zielt, "das Laster auszumerzen, auch wenn die Tugend nicht definiert" werden kann (12).

Die von verschiedenen Autoren geübte Kritik an der Zukunftsblindheit dieses Konzeptes ist zwar berechtigt, aber von den Autoren durch die Beschränkung dieses Konzeptes auf Zeiten geringer Veränderung schon berücksichtigt worden. (13)

- DAS KONZEPT DER ZWEIPHASENSUCHE (MIXED SCANNING)

Eine Synthese zwischen den Vorteilen des rationalistischen und des inkrementalen Konzeptes versucht Etzioni: "Akteure, deren Entscheidungsprozeß auf einer Strategie der Zweiphasensuche beruht, unterscheiden kontextsetzende (oder fundamentale) Entscheidungen von Einzel- (oder punktuellen) Entscheidungen. Kontextsetzende Entscheidungen werden getroffen, indem der Akteur die Hauptalternativen hinsichtlich seiner Konzeption der Ziele untersucht, aber - anders als umfassende Rationalität es angezeigt erscheinen lassen würde - Details und Spezifizierungen ausläßt, so daß ein Überblick möglich wird. Einzelentscheidungen werden 'inkremental', aber innerhalb der Kontexte getroffen, die durch die Fundamentalentscheidungen (und durch Überprüfungen) gesetzt wurden. Auf diese Weise hilft jedes der beiden Elemente in einer Strategie der Zweiphasensuche, die eigentümlichen Unzulänglichkeiten des anderen zu neutralisieren: Inkrementalismus überwindet die unrealistischen Aspekte des umfassenden Rationalismus (indem er ihn auf kontextsetzende Entscheidungen beschränkt), und umfassender Rationalismus hilft, die konservative Tendenz im Inkrementalismus zu berichtigen. (14)

Das Konzept besteht aus der Sichtung aller denkbaren Handlungsalternativen und deren Sortierung nach solchen, die sich nicht oder nur mit großen Hindernissen durchführen lassen und allen übrigen. Diese werden in mehreren Durchgängen immer detaillierter bewertet, bis nur noch wenige oder eine übrig sind.

Vor der Durchführung sollte diese in verschiedene sequentielle Schritte aufgeteilt, die Ressourcen an diese Schritte gebunden werden, eine strategische Reserve zurückgestellt werden. Teure und wenig umkehrbare Entscheidungen sollten möglichst an das zeitliche Ende verlegt werden.

Es ist ein Zeitplan zur Sammlung ergänzender Information und zu deren Verarbeitung aufzustellen, so daß an zentralen Wendepunkten der Entscheidung genügend Wissen verfügbar ist. Vor solchen Wendepunkten sollte die umfassende Suche wieder aufgenommen werden.

Während der Durchführung sollte die Suche in halbumfassender Weise wieder aufgenommen werden, nachdem die erste Untergruppe kleiner Schritte durchgeführt ist. Wenn sie funktionieren, wird der halbumfassende Suchprozeß in immer längeren Intervallen fortgesetzt. Die Suche ist zu intensivieren, wenn Schwierigkeiten auftauchen.

In größeren Abständen sollte in einer vollständigen und allumfassenden Prüfung Klarheit hergestellt werden, ob neue Gefahren auftauchen, bessere Strategien Verwendung finden könnten oder ob das Ziel nicht schon erreicht ist.

Es sind Regeln für die Verteilung von Ressourcen und Zeit aufzustellen für Routinearbeiten (kleine Schritte), halbumfassende Prüfungen, allumfassende Prüfungen, Zeitauslöser für intervallartige Prüfungen usw. (15)

Eine große Bedeutung hat bei Etzioni der Kontext jeder Planung: "Je mehr wir anerkennen, daß eine geordnete Wertreihe und eine vollständige Prüfung der Wirklichkeit die Grundlage

von Entscheidungen weder ist noch sein kann, desto eher können wir in Rechnung stellen, daß Entscheidungen durch Interaktionen zwischen Akteuren gemacht werden, die durch Strukturen beeinflusst sind, in denen sie sich befinden" (16). "Es gibt keine effektive Entscheidungsstrategie an sich, jenseits des gesellschaftlichen Kontextes, in dem sie durchgeführt wird und jenseits der Kontrollfähigkeiten der Akteure. Die effektivste Strategie ist diejenige, die der spezifischen Situation und den Fähigkeiten der Akteure am besten angepaßt ist ... Die Strategie der Zweiphasensuche ... (erreicht) ihre Flexibilität ... durch Veränderungen der relativen Investitionen, in Suchen im allgemeinen und in die verschiedenen Suchebenen. Sie verlangt ein um so umfassenderes Suchen, je transformierbarer Umwelt und Akteur sind". (17)

- DAS KONZEPT DER REFLEXIVEN PLANUNG

Ein ähnliches Konzept wie Etzioni hat Luhmann aus einer anderen Perspektive entwickelt. Ausgehend von der Beobachtung, wie Verwaltungen Arbeitsteilung und Verantwortung delegieren und kontrollieren und welche Rolle Planung im Verwaltungshandeln einnimmt, kommt er zu einer für unseren Gegenstand fruchtbaren Charakterisierung:

Er grenzt zunächst Planung von anderen Formen der Vorbereitung künftigen Handelns ab und definiert Planen als "Festlegung von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen oder kürzer formuliert: Planen heißt über Entscheidungen entscheiden". (18)

Er definiert Planung als Anwendungsfall einer sehr viel allgemeineren Prozeßstruktur, die er 'reflexive Mechanismen' nennt. Wesentliches Strukturmerkmal reflexiver Prozesse und der Planung sei, daß der Prozeß seiner Art nach auf sich selbst angewandt und dadurch im Effekt verstärkt wird, da der Prozeß zweimal zum Zuge kommt und nicht auf einen Schritt verkürzt wird. Denn beim Entscheiden über Entscheidungen, also beim Planen sei es wesentlich, daß zwar einerseits schon bindende

Planentscheidungen getroffen werden, daß diese Entscheidungen aber nicht das spätere Entscheiden erübrigen oder inhaltlich vollständig determinieren, sondern mehr oder weniger offen lassen, so daß nochmals entschieden werden muß. Planung beschränkt sich also auf die Festlegung von Entscheidungsprämissen für spätere Entscheidungen, strukturiert spätere Entscheidungssituationen mehr oder weniger stark vor, nimmt aber die konkreten Entscheidungen über die Handlungen nicht vorweg. Bei Planung handele es sich um die Definition eines Entscheidungsproblems und um die Festlegung der Bedingungen seiner Lösung. (19)

Das heißt, bei einem reflexiven Entscheidungsprozeß werden "in einem ersten Schritt die Prämissen für weitere Entscheidungen festgelegt. In einem zweiten Schritt wird sodann im Rahmen der aufgestellten Prämissen unter Berücksichtigung der innerhalb des Rahmens gewonnenen Information und ermittelten Werte erneut entschieden. Diese Staffelung des Entscheidungsvorganges birgt eine beträchtliche Steigerung des Informations- und Wertberücksichtigungspotentials in sich" (20).

Auch Luhmann ist die personale Seite jeder Methodendiskussion sehr bewußt, wenn er sagt: "Durch die Auswahl individueller Persönlichkeiten, die eine bestimmte Gesinnung und Ausbildung, also bestimmte Selektionsprinzipien, gewährleisten, kann man sich eine allzu eingehende Planung ersparen, sowie umgekehrt die Informationsverarbeitung bei stark durchgezeichneter Planung weitgehend indifferent dagegen werden kann, wer entscheidet" (21).

ÜBERTRAGUNG:

Wichtig an beiden Konzepten ist die Beobachtung der sukzessiven Annäherung an eine Entscheidung durch eine Schrittfolge, die die teilräumliche Planung besonders gut charakterisiert: Sie klärt die Prämissen künftigen Handelns - die Rahmenbedingungen, die Ziele, die Realisierungsprobleme und Kosten im Prinzip vor, zeigt Handlungsspielräume auf, ohne schon zur

Handlung zu schreiten. Deutlich wird hier, was eine solche Handlungsvorbereitung leisten muß und was späteren Stufen überlassen bleiben kann.

Sowohl das Konzept der Zweiphasensuche als das der reflexiven Planung lassen sich für die teilräumliche Planung fruchtbar machen.

- INHALTLICHE ERKLÄRUNGSVERSUCHE KOMMUNALEN ENTSCHEIDENS

Die bisherigen Konzepte befaßten sich nur mit Makrokonzepten für komplexe Entscheidungsprogramme, nicht aber mit den Inhalten von Entscheidungen. Warum sich Gemeinden zu bestimmten Zeiten diese, und zu anderen Zeiten eher jene Aufgaben vornehmen, was überhaupt die Politik der Gemeinden bestimmt und inwieweit diese selbstbestimmt und wieweit außengesteuert ist, damit befassen sich politökonomische Ansätze, wie z.B. die von Habermas und Offe vertretene 'Theorie der Planung als Krisenmanagement im Spätkapitalismus'. Oder weniger anspruchsvoll, Darstellungen der in der politischen Diskussion herausgearbeiteten Problemstellungen der Gemeinden, die für Gemeinden gleicher Funktion zu oft überraschend ähnlichen Aufgaben aufgrund der sich gleichförmig auswirkenden Ausbreitungsphänomene und den Folgen für die Stadtstruktur oder aufgrund der Außenbedingungen (Wachstumskrise, Verschuldung, eingeschränktes Handlungspotential) und deshalb auch zu ähnlichen Prioritäten führen (22).

Bahrenberg/Fischer haben zu Recht festgestellt, daß die Ansätze zu handlungstheoretischen Erklärungen, wie sie weiter oben dargestellt wurden und die politökonomischen Erklärungsversuche, "letztlich nicht miteinander vergleichbar sind, da sie vollkommen verschiedene Aspekte des Phänomens Planung erfassen und erklären wollen" (23).

Für unser Thema sind diese Theorien zu allgemein: Die wesentlichen inhaltlichen Gründe, die zu einer Entstehung der teilräumlichen Planung geführt haben und führen, sind im Abschnitt 1 aufgeführt und sollen hier genügen.

5. FOLGERUNGEN FÜR DIE STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

Wie kann die auf Teilinteressen und Verselbständigung tendierende Tendenz der Fachämter und die auf Abwägung und Gesamtinteressen verpflichtete Stadtentwicklung zusammen fruchtbar gemacht werden? In jedem dieser Organisationsprinzipien zur Bewältigung von Umweltkomplexität steckt ja gebündelte soziale Erfahrung! Folgende prinzipielle Lösungen dieses Dilemmas scheinen mir möglich:

- reflexive Planungsmethodik
- Entwicklung und Besetzung neuer Felder
- Erzeugung einer neuen Planungsqualität.

a) REFLEXIVE PLANUNGSMETHODIK

Entwicklungsplanung und Fachplanung werden als lebensnotwendige Bestandteile des administrativen Systems mit je eigener Umweltwahrnehmung verstanden. Während die Fachplanung ihren engeren Umweltausschnitt relativ genau überblickt, dafür andere Bereiche unbeachtet läßt, orientiert sich die Stadtentwicklung allgemeiner, aber umfassend. Deshalb kann sie noch unbeachtete Umweltausschnitte auffinden, die zwischen oder quer zu den "Sehschlitzen" der Fachplanungen liegen, es aber nicht mit der Qualität der Detailinformationen jener aufnehmen. Dieser Unterschied wird in den Städten analytisch fruchtbar gemacht und dient somit der Absicherung des Gesamtsystems vor Fehlinformationen. Konzeptionell funktioniert das Prinzip genauso: Die Stadtentwicklung versucht, aus übergeordneter Sicht Perspektiven und Prinzipien zur Lösung von Problemen zu geben und achtet dabei auf die Interdependenzen und Prioritäten, während die Fachplanungen ihre Vorstellungen einbringen und beide in einem argumentativen wechselseitigen Prozeß gegeneinander bestehen müssen.

Im Kern handelt es sich also um das altbekannte Prinzip der Grob- und Feinsteuerung und, da das Ganze nicht nur in einer

Richtung und nicht nur einmal abläuft, um einen kybernetischen Prozeß.

Richtig angewandt, trägt dieses Prinzip der Zweiphasensuche oder reflexiven Planung zur Stabilisierung des Entscheidungssystems Gemeinde bei. Der Mechanismus der Reflexivität ist allerdings an bestimmte Bedingungen gebunden:

- Die betrachteten Sachfelder und Zeiträume müssen sich wenigstens überlappen;
- Die Art der jeweiligen Informationsaufbereitung muß für die jeweils andere Seite Informations- und Orientierungsbedeutung haben;
- Es muß zumindest in Teilbereichen auch für die andere Seite akzeptierbare Ziele geben.

Auf der abstrakten Ebene der Gesamtstadt war dies nur in Grundsatzfragen fruchtbar zu machen. Deshalb eröffnet erst die Ausdifferenzierung der Ziele und Vorstellungen auf der teilsräumlichen Ebene ein für den gegenseitigen Ausgleich fruchtbares Feld. Da der Gegenstand der Stadtentwicklung eher das prinzipielle, der der Fachplanungen eher das konkrete ist, bedurfte es daher einer Ebene, auf der das prinzipielle konkret und das Konkrete prinzipieller diskutiert und überprüft werden konnte: Der Teilraum ist daher ein methodisch unverzichtbares Zwischenfeld. Durch ihn erst kann die Stärke des reflexiven Prozesses auch vor Ort zur erfahrbaren Qualität werden.

Stadtentwicklungsplanung und Fachplanungen sind als Systembestandteile reflexiver Planung zu verstehen. Aber erst die Überprüfung am konkreten Teilraum verknüpft die Stärken beider Teilsysteme zu einer Qualität neuer Art.

b) ENTWICKLUNG UND BESETZUNG NEUER FELDER

Die andere Form des Zugangs prädestiniert die Entwicklungsplanung zur Aufdeckung neuer oder unbesetzter Problemfelder und Aufgaben oder dazu, andere Problemlösungen für schon besetzte Probleme vorzuschlagen. Auch damit erfüllt sie die ihr zugeordnete Korrektiv- und Kontrollfunktion. Hierzu gehört auch die Herstellung von Zusammenhängen, in die isolierte Lösungen gestellt werden oder die Entwicklung von neuen Deutungen bestimmter Ursachen- und Wirkungszusammenhänge.

Durch die Entdeckung und Besetzung neuer Felder kann sich die Entwicklungsplanung ein eigenes Standbein verschaffen, was allerdings die Gefahr der Aufgabe ihrer Querschnittsrolle nach sich zieht. In diesem Sinn ist auch der Stadtteil als räumlicher Lebenszusammenhang ein neues Feld mit allen jenen Inhalten, die wegen ökonomischer Bedeutungslosigkeit bisher zwischen den Maschen der Fachplanungen fehlen.

c) ERZEUGUNG NEUER PLANUNGSQUALITÄT

Die über die Koordination hinausgehende Integration von Handlungskonzepten führt, neben einer lokal mitentwickelten und getragenen Analyse erst zu einer neuen Qualität städtischer Planung. Hier liegt ein noch weitgehend unbesetztes Feld für die Stadtentwicklung. Dazu fehlt aber noch die adäquate Veräumlichung ihres Umweltabbildes und eine entsprechende Methodik.

6.0 FOLGERUNGEN FÜR DIE ANWENDUNG DER KONZEPTE AUF PLANUNGS- AUFGABEN UND PLANUNGSEBENEN

a) RÄUMLICHE REICHWEITE DER PLANUNGSAUFGABEN

Wir unterscheiden vereinfacht nur drei räumliche Reichweiten:

- kleinräumlich
- teilräumlich
- großräumlich.

Unter kleinräumlich verstehen wir alle Raumausschnitte, die kleiner als ein Quartier sind, wie sie meist bei B-Plänen der Stadterneuerung und Verkehrsberuhigung zugrunde liegen (also z.B. den Baublock, die einzelne Straße). Unter teilräumlich verstehen wir die Maßstabsebene vom Quartier bis zum Stadtteil. Unter großräumlich alle darüber hinaus gehenden Räume wie Bezirke und die Gesamtstadt. Abb. 2 verdeutlicht die Begriffe.

b) RAUMDIMENSION UND PLANUNGSMETHODE

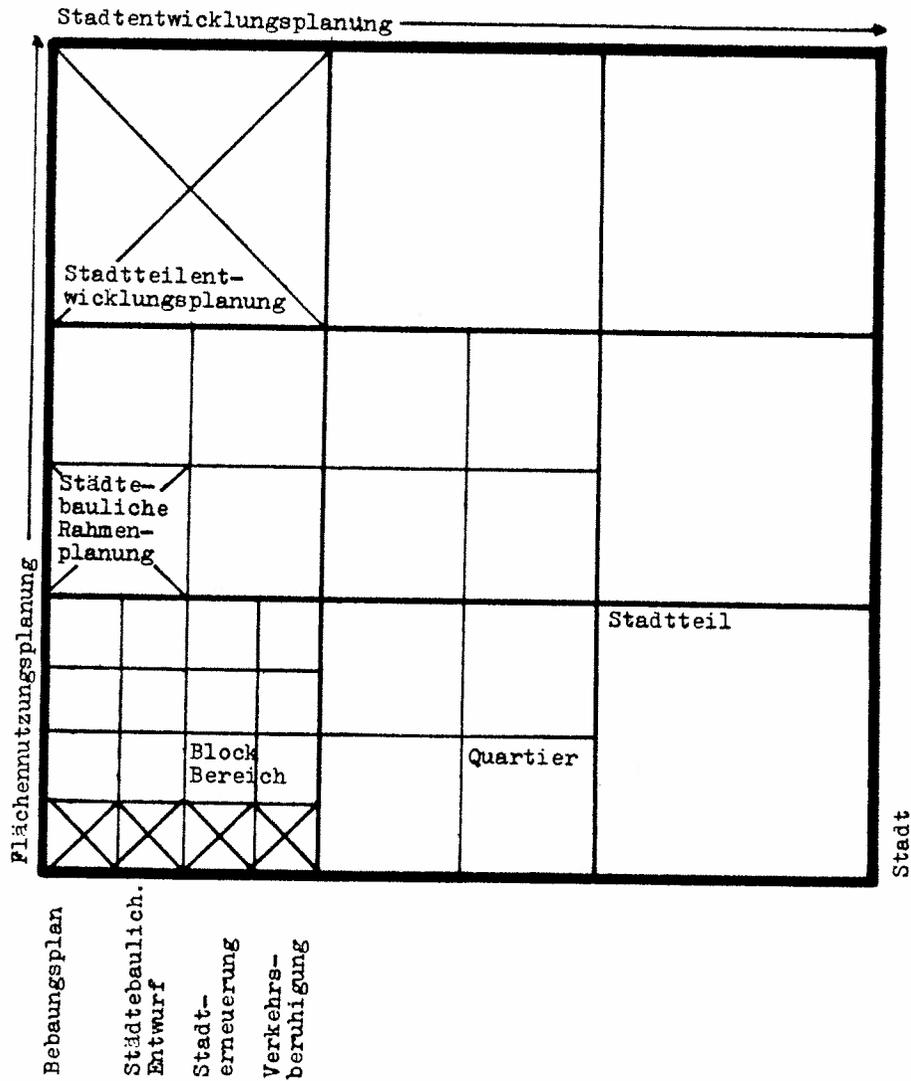
Tendentuell eignen sich die dargestellten Grundkonzepte für unterschiedliche Planungsaufgaben. Unter der Voraussetzung, daß mit steigender Raumgröße auch die Komplexität steigt (was meistens zutrifft), können in starker Vereinfachung die drei Konzepte jeweils dort angewandt werden, wo sie ihre größte Stärke entwickeln:

Die inkrementelle (oder pragmatische) Methode hat ihre Stärke eher bei kleinräumigen Aufgaben, bei denen die Auswirkungen noch ohne systematische Analyse überblickt werden können, die rationalistische (oder systematische) wird eher auf der gesamtstädtischen Ebene anzuwenden sein und die Zweiphasensuche als gemischte Methode eignet sich besonders für die Zwischenebene des Stadtteils. Je nach Problemumfang und Raumgröße kann hier die pragmatische Methode auch noch ausreichen (Abb. 3).

c) EIGENSCHAFTEN DER PLANUNGSPROBLEME

Die zu lösenden Probleme auf der jeweiligen Raum- und Komplexitätsebene sind in ihrer Struktur normalerweise nicht gleichfö-

Abb. 2: Räumliche Reichweite der Planungsaufgaben und Planungsformen



Räumliche Ausdehnung des Planungsproblems

Planungsmethode	Räumliche Ausdehnung des Planungsproblems		
	kleinräumlich	teilräumlich	großräumlich
pragmatisch	X	X	
gemischt		X	
systematisch			X

Abb. 3: Verknüpfung der Handlungskonzepte mit Planungsfeldern

Angeessene Planungsmethode		pragmatisch	gemischt	systematisch
Eigenschaften des Planungsproblems				
Planungsumfeld	statisch			X
	dynamisch	X	X	X
Problem	eindeutig			X
	mehrdeutig	X	X	X
Lösung	bestimmt			X
	unbestimmt	X	X	X
Kenntnis der Folgewirkungen	genau			X
	ungenau	X	X	X
Problemumfang	klein	X		
	groß		X	X
Problemart	einfach	X		
	komplex		X	X
Bisherige Problemlösungserfahrung	gering			X
	gross	X	X	X
Beteiligte	wenige			X
	viele	X	X	X
Zeitbedarf	gering	X		
	groß		X	X
Abhängigkeit von Außenbedingungen	gering			X
	groß	X	X	X

Abb. 4: Verknüpfung der Handlungskonzepte mit Problemeigenschaften

mig komplex oder einfach sondern meist unterschiedlich. Dementsprechend kommen in der Praxis auch unterschiedliche Methoden gleichzeitig zu Anwendung. In Abb. 4 sind beispielhafte Eigenschaften von Planungsproblemen den jeweils angemessenen Handlungskonzepten zugeordnet.

7. FOLGERUNGEN FÜR DAS VERFAHREN DER TEILRÄUMLICHEN PLANUNG

Jedes Verfahren ist von den konkreten örtlichen und personellen Bedingungen her zu entwickeln. Ein allgemeingültiges Verfahren kann und soll nicht festgelegt werden. Wenn hier dennoch das Modell eines Verfahrens dargestellt wird, dann um der Verdeutlichung willen. Das Verfahren ist in seinen Hauptschritten als systematisches planungslogisches Konzept dargestellt, in den Unterpunkten sind Elemente einer gemischten Strategie erkennbar. Über diese planungslogische Struktur ist das konkrete Handeln etwa nach dem Konzept Etzionis als zweite Schicht darüber zu legen. Als weitere Schicht ist gedanklich die Beteiligung der Bürger und Politiker ab Schritt 2 hinzuzudenken. Beide Schichten können hier aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt werden. Aus den gleichen Gründen sind weder Rückkopplungen noch die Mögliche Parallellität der hier hintereinander geschalteten Schritte dargestellt. Nicht dargestellt werden können auch die Anforderungen an das Verfahren aufgrund der spezifischen Rollenerwartungen der Fachplanungen, Ratsmitglieder, Bezirksvertreter und Bürger. (Abb.5).

8. PLANUNGSWISSENSCHAFTLICHE SCHWACHSTELLEN

Die Teilräumliche Planung hat eine Reihe von Schwachstellen, die aber nicht nur für diese Planungsform sondern auch für die anderen Bereiche der Stadtplanung gelten. Auf die wichtigsten soll mit einigen Stichworten hingewiesen werden in der Hoffnung, daß sich methodisch interessierte Mitglieder dieser Gesellschaft auch einmal der Aufarbeitung solcher Probleme zuwenden.

- Abgrenzung der Planungsräume

Fragestellung: Identität von Analyse und Planungsräumen? Raum-

Abb. 5: Planungslogisches Verfahren der teilräumlichen Planung

- | | |
|---|---|
| <p>1) <u>GEBIETS-AUSWAHL UND ABGRENZUNG</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hypothesen zu Problemhäufungen 2. Abgrenzung der vermuteten räumlichen Reichweite der Probleme 3. Abgrenzung aufgrund gesamtstädtischer Ziele und räumlicher Einheiten 4. Vorläufige Abgrenzung des Teilraumes <p>2) <u>PROBLEM-ZIELANALYSE</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informationsgewinnung <ol style="list-style-type: none"> a) Aufbereitung vorhandener Informationen b) Sammlung lokaler Informationen (Begehung, Stichproben) c) Problemhypothesen e) Qualitäten und Entwicklungspotentiale f) Gliederung des Gebietes in strukturelle, beteiligungsgerechte Bereiche, Korrektur der Abgrenzung 2. Informationsverdichtung <ol style="list-style-type: none"> a) speziellere Informationsgewinnung (Fachliche Untersuchungen, Bürgerbeteiligung) b) Überprüfung und Reformulierung der Hypothesen c) Hypothesen zu Ursachen und Zusammenhängen e) Prüfung der Entwicklungschancen und Lösungsmöglichkeiten f) Einschätzung der Entwicklungstendenzen des Teilraumes 3. Problemstrukturierung/Zielentwicklung <ol style="list-style-type: none"> a) Räumliche und sachliche Problemzusammenhänge und -ursachen b) Qualitäten und Entwicklungschancen, Sicherungsbereiche, Entwicklung der Ziele c) Zielkonflikte, konsensfähige und nicht konsensfähige Bewertung und Ziele d) Rahmenbedingungen und Begrenzungsfaktoren e) Situationsbewertung und Prioritätensetzung | <p>f) Konzentration auf räumliche und sachliche Schwerpunkte. Bereiche ohne Veränderungsbedarf. Weiterleitung der nicht koordinierungsbedürftigen Probleme an Fachämter</p> <p>3) <u>LÖSUNGS- UND HANDLUNGSKONZEPTE</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anforderungen an Lösungen für Kernprobleme 2. Leitvorstellungen für den Teilraum und die Bereiche 3. Handlungsspielräume 4. Alternative Lösungsvorschläge, Zielkompromisse, verbleibende Zielkonflikte 5. Hypothesen der Auswirkungen 6. Bewertung der Alternativen 7. Konsensfähige Ziele und Lösungen, verbleibende Ziel- und Bewertungskonflikte <p>4) <u>PLANUNGSKONZEPTION</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Überarbeitung der Lösungsvorschläge 2. Darstellung der Abhängigkeiten und Voraussetzungen 3. Abetimmung der Teillösungen und Zusammenfassung in räumlichen und sachlichen Teil- und Gesamtplänen 4. Darstellung des Problemlösungsumfanges und der Auswirkungen <p>5) <u>MASSNAHMENKONZEPTION</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alternative Realisierungsstrategien 2. Konsens- und nichtkonsensfähige Maßnahmen 3. Reihenfolgen und Teilschritte 4. Zeitliche, instrumentelle, finanzielle Umsetzungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen <p>6) <u>BESCHLUSSFASSUNG</u></p> <p>7) <u>DURCHFÜHRUNG UND KONTROLLE DER ZIELERREICHUNG</u></p> <p>8) <u>FORTSCHREIBUNG DES PROBLEMSTANDES, ZIEL- UND LÖSUNGSANPASSUNG</u></p> |
|---|---|

größe und Beteiligung? Raumgröße und Problemwahrnehmung?

- Methoden der Problemidentifikation und der Darstellung der Problemstruktur.
- Methoden zur Ermittlung von Problemursachen und Problemzusammenhängen, Darstellungsformen zur Vermittlung solcher Zusammenhänge.
- Methoden und Darstellungstechniken zur Verdeutlichung von Zielkonflikten und Handlungsspielräumen.
- Methoden und Techniken zur quantitativen und qualitativen Untersuchung der Auswirkung von alternativen Lösungen.

Quellen:

- 1) Müller-Raemisch, H.R.: Die Realisierung von Stadtteilentwicklungsplanung, in: Teilräumliche Entwicklungsplanung, hrsg. von Holland, K.J. und Pfotenhauer, E. op.cit. S.117
- 2) Easton, zitiert nach Narr, W.D.: Theoriebegriffe und Systemtheorie, 2.Aufl., Stuttgart 1971, S.128
- 3) Luhmann, N.: Politische Planung, 2.Aufl., Opladen 1975, S.119
- 4) Vergl. hierzu z.B. Curdes, G.: Bürgerbeteiligung bei der Stadtplanung? Fallbeispiel Aachen, Goerdelerstraße, in: Politik für oder gegen den Bürger? Katholische Akademie Trier (Hrsg.), Trierer Protokolle 10/1980, S.83-113
- 5) Ausführliche Erörterungen finden sich z.B. bei Naschold, F.: Systemsteuerung, 2.Aufl., Stuttgart 1971, S.62ff.; Etzioni, A.: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen 1975, S.270ff.; Bahrenberg, G.; Fischer, M.M.: Planungstheorien - Zur Kritik des handlungstheoretischen und des politischen Paradigmas, in: Gesellschaft für Regionalforschung. Seminarberichte 17/1981, S.1-30
- 6) Naschold, Systemsteuerung op.cit. S.48
- 7) Popper, K.R.: The Open Society and Its Enemies, Bd.1, Princeton, N.J. 1963, S.157
- 8) Braybrooke, D., Lindblom, Ch.E.: A Strategy of Decision. New York 1963
- 9) Da das Strategiekonzept relativ offen dargestellt ist, sind kurze Zusammenfassungen problematisch. Diese hier stützt sich auf die Originalausgabe, auf den in den Bauweltfundamenten Nr.34 (s.u.) erschienenen Abschnitt 5, sowie auf die kritischen Auseinandersetzungen bei Naschold, op.cit., S.64ff.; Etzioni, op.cit. S.290ff.; Kade, G. und Hujer, R.: Planung der kleinen Schritte und Politik des 'Status quo', in: Planung und Information. Bauweltfundamente, Bd.34, Gütersloh 1972
- 10) Lindblom, Ch.Ch.E.: The Intelligence of Democracy, New York/London 1965
- 11) Naschold, op.cit. S.66f.
- 12) Brabrooke/Lindblom, in: Planung und Information, Bauweltfundament, Bd.34, op.cit. S.159

- 13) Vergl. Diagramm 2 in der Originalveröffentlichung auf S.78. Kritisch äußern sich Kade/Hujer über die Eignung dieses Konzeptes zur gesellschaftlichen Planung und kritisieren ihren konservativen Charakter, der u.a. aus einer Harmoniekonzeption und einer Ausrichtung am gegenwärtigen Zustand resultiere. Demgegenüber äußert Naschold, daß die von Lindblom entwickelte Problemlösungsstrategie ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit an die faktische Problemsituation des Entscheidungsträgers habe. Ihr Geltungsbereich werde jedoch von vornherein auf bestimmte Systemumweltkonstellationen eingeschränkt. Die vorgeschlagene Strategie sei nicht geeignet für Umbruchsituationen, Krisen größeren Ausmaßes und auch nicht für ganz spezifische meist technische Entscheidungssituationen. Sie sei auf Gesellschaften zugeschnitten, in denen gradueller Wandel die dominierende Form der Veränderung darstelle. Die Stärke der Strategie bestehe darin, daß das Vorgehen seine Impulse nicht aus in die Zukunft projizierten Zielen beziehe, sondern aus in der gegebenen Lage vorgefundenen Mißständen. Uneingeschränkt positiv äußern sich Waterhouse/Engel zu diesem Ansatz. In einer vergleichenden Untersuchung der Stadtentwicklungspolitik von Toronto und München kommen sie zu dem Ergebnis, daß Lindblom "doch im wesentlichen, wenn nicht sogar vollkommen recht behalten hat, wenigstens im Bezug auf die Arbeitsweise der städtischen Planungsbehörden". Auch meine eigenen, achtjährigen kommunalpolitischen Erfahrungen als Mitglied eines kommunalen Ausschusses zur Stadtentwicklung bestätigen im Prinzip diese Theorie. Waterhouse, A., Engel, G.: Pragmatischer Inkrementalismus in der Planung komplexer Stadtsysteme, in: Stadtbauwelt 61 (1979), S.51
- 14) Etzioni, op.cit. S.303
- 15) Ebenda S.306f.
- 16) Ebenda S.311
- 17) Ebenda S.313
- 18) Luhmann, Politische Planung, op.cit. S.67
- 19) Ebenda
- 20) Naschold, Systemsteuerung, op.cit. S.76
- 21) Luhmann, Politische Planung, op.cit. S.76f.
- 22) Vergl. hierzu z.B. Curdes, G., Piegsa, G., Schmitz, M.: Teilräumliche Planung II. Politik und Planung Bd.13, Köln 1980, S.3-16. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.). Vorbereitender Bericht zur gemeinsamen Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung 1982 in Dortmund: Landesplanung und Städtebau in den 80er Jahren. Mitteilungen 26. Jahrgang, B.2, München 1982, ferner Göb, R.: Stadtentwicklung 1982. Rotstift oder neue Perspektiven? in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd.2, 1982
- 23) Bahrenberg/Fischer, op.cit. S.22