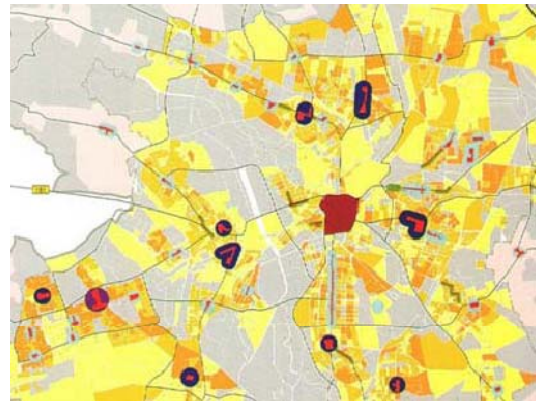


Universität Leipzig

Prof. Johannes Ringel, Dr. Silke Weidner

Stadtentwicklung WS 04/05

**Stadtentwicklungsplanung der 70er und 80er Jahre und die
„neuen“ integrierten Stadtentwicklungspläne -
ein Vergleich**



Gordon Lauder

Matrikelnummer: 9356572

Prüfungsnummer: 40805

Referat vom 20.01.2005



Inhaltsverzeichnis

mail@ gordon-lauder.de

- 1. Überblick: die aktuelle Krise der Kommunen**
- 2. Renaissance der integrierten Stadtentwicklungsplanung – ein Weg aus der Krise?**
- 3. Rückblick – die Stadtentwicklungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland: Vergleich - integrierte Stadtentwicklungsplanung in den 1970er Jahren, in den 80er Jahren und heute**
- 4. Fallstudie: Stadtentwicklungsplanung in München seit 1945**
- 5. Fazit**

Stadtentwicklungsplanung der 70er und 80er Jahre und die „neuen“ integrierten Stadtentwicklungspläne - ein Vergleich

1. Überblick: die aktuelle Krise der Kommunen

mail@ gordon-lauder.de

Die dramatische Haushalts- und Finanzprobleme der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland ist einerseits durch sinkende Steuereinnahmen (insbesondere aus der Gewerbesteuer) und andererseits durch eine zunehmende Abhängigkeit von Zuweisungen (aus dem kommunalen Finanzausgleich/ Länderfinanzausgleich) gekennzeichnet. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist durch fehlende Steuerautonomie stark eingeschränkt. Hinzu kommen politische und soziale Probleme. Durch eine sinkende Wahlbeteiligung leiden die Kommunen in vielen Fällen an Legitimitätsdefiziten; die Erwartungen der Stadtbevölkerung an die Durchsetzungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung sinken ebenso.

Die Bedürfnisse der Stadtgesellschaft werden durch Segregation und pluralistische Lebensstile immer unterschiedlicher. Es wird immer schwieriger, alle Ansprüche zu befriedigen. In Zusammenhang mit der Globalisierung, der EU-Erweiterung oder der De-Industrialisierung sind die Anforderungen an die Kommunen gestiegen. Im Zuge der Globalisierung werden Standorte für Industrie oder Dienstleistungen zunehmend unabhängig von Sachzwängen gewählt. Einzelne Städte brauchen geeignete Instrumente, um Transformationsprozesse steuern zu können und um ihre Stärken im Standortwettbewerb besser geltend zu machen.

2. Renaissance der integrierten Stadtentwicklungsplanung – ein Weg aus der Krise?

„Planung ist notwendig:

um einen stabilen Handlungsrahmen zu gewährleisten (Ordnung)

um nicht mehrheitsfähige Gruppen zu schützen (Gerechtigkeit)

um nicht mehrheitsfähige Qualitäten durchzusetzen (Baukultur)“ (Siebel W., zitiert von Reiß-Schmidt 2002, S.10)

In den letzten Jahren ist in vielen Städten eine „Renaissance der integrierten Stadtentwicklungsplanung“ (Reiß-Schmidt 2002) festzustellen. Schon 1998 wurde bei der vom Deutschen Städtetag organisierten Tagung „Stadt der Zukunft - Verwaltung der Zukunft - Aufgaben der Stadtentwicklungsplanung“ die These von Stadtentwicklungsplanung als Integrationsmotor formuliert.

Ab Mitte der 1990er Jahre wurden Stadtentwicklungsdienststellen verstärkt in die zentrale Verwaltungssteuerung mit neuen Controlling-Kompetenzen (Karlsruhe, Essen, Hannover) (re-)integriert. In anderen Städten entwickelten sich Stadtentwicklungsdienststellen und (der Verwaltungsspitze zugeordnete) Controlling- und Steuerungsdienste unkoordiniert nebeneinander (Köln, Heidelberg, München, Hamburg

und Berlin). In allen Städten gab es eine deutliche Tendenz, die Ansprüche und Kompetenzen der Stadtentwicklungsdienststellen zu erweitern. Dafür gab es mehrere Ursachen:

- eine zunehmende Unzufriedenheit mit dem „*perspektivistischen Inkrementalismus*“ (Karl Ganser, Thomas Sieverts und Walter Siebel) – den projektbezogenen Ansätzen, die die Stadtentwicklungsplanung der 80er Jahre charakterisieren. Typisch waren „Projekte statt Pläne“; Beispiele sind die „grands projets“ in Paris, die IBA-Emscher Park, sowie Stadtmarketing und das Organisieren von „Events“ (der so genannte „Bilbao-Effekt“).

- die Reaktion auf neue kommunale Steuerungsmodelle/ Public Private Partnerships (positive und negative Erfahrungen).

- der Aufbau Ost und die nachfolgenden Schrumpfungsprozesse. Eine nur projektorientierte Planung hat sich z.B. als unfähig erwiesen, die komplexen Prozesse der Transformationsprozesse im Osten zu steuern. Das Fehlen einer integrierten Planung und die gleichzeitig ungebremste Deregulierung führten nicht selten zu unkoordinierten Investitionen und zu einer Verschwendung öffentlicher und privater Investitionen in den neuen Bundesländern.

- die Erkenntnis, dass eine Erweiterung der Planungskompetenzen der Gemeinden, im Zeitalter der Nachhaltigkeit notwendig ist. Nach der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 wurde durch die „Lokale Agenda 21“- Prozesse das Thema Nachhaltigkeit immer wichtiger in der kommunalen Politik

- die Globalisierung und die daraus resultierende Konkurrenz der Städte untereinander.

Kritiker (z.B. Karolus Heil) haben moniert, dass es sich hier lediglich um „*neuer Wein in alten Schläuchen*“ handelt. Es werde genauso ablaufen wie in den 1970er Jahren, hieß es: eine Ganzheitlichkeit in der Planung werde (nach wie vor) vom Ressortprinzip in der Verwaltung verhindert. Da die Stadtentwicklungsdienststellen keine ressortübergreifenden Kompetenzen besitzen, ist eine integrierte Stadtentwicklungsplanung nicht durchsetzbar.

Dennoch unterscheiden sich die neuen Ansätze grundsätzlich von den Vorbildern der 1970er Jahre. Abbild 1 zeigt die wesentlichen Merkmale der „alten“ und „neuen“ Ansätze. Die neuen Ansätze sollen durch ihre Flexibilität und ihre Heterogenität gekennzeichnet werden - „*Es gibt nicht die eine Praxis, sondern viele Praxen*“ (Frey, Keller u.a. 2003, S. 13).

Abbild 1: Charakterisierung der Phasen der Stadtentwicklungsplanung:

Die „alte“ Stadtentwicklungsplanung

- gesamtstädtische Orientierung
- Anspruch auf ganzheitliche Bepanung aller Räume
- „top down“/ regelungsorientiert
- Ziel: wirtschaftliches Wachstum

- ausschließlich mit der Verteilung öffentlicher Güter beschäftigt, d.h. Verteilung von Ressourcen
- „Insider Information“ für Fachleute

Die Stadtentwicklungsplanung des „perspektivistischen Inkrementalismus“

- kurzfristige Einzelmaßnahmen
- reaktives Handeln
- räumliche und sektorale Eingrenzung
- Stadtmarketing/ Public Private Partnerships
- Bürgerbeteiligung als Alibiverfahren (wirtschaftliche Akteure dominieren)

Die „neue“ Stadtentwicklungsplanung

- multisektoral und querschnittsorientiert
- strategisch/ ressortübergreifend
- über die Stadtgrenze hinausdenkend
- Berücksichtigung der räumlichen Verflechtungen
- gerechte Abwägung von öffentlichen und privaten Interessen – wichtige Rolle für formalisierte/ informelle Bürgerbeteiligung (Netzwerke anregen und nutzen!)
- „Bottom up“ und „top down“ mit Rückkoppelungsschleifen
- Management von Interdependenzen
- Ressourcen verteilen und kreieren
- Ziel: Nachhaltige Entwicklung und kontinuierlicher Verbesserungsprozess (lernende Systeme)
- flexible vertragsförmige oder gesellschaftliche Regelungen
- nicht perfektionistisch, nicht deduktiv, eher qualitativ als quantitativ angelegt

3. Rückblick – die Stadtentwicklungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland

Seit 1945 hat die Planung und ganz spezifisch die Stadtplanung einen ganzen Zyklus durchgelebt: von der Phase der „Planungsphobie“ durch die Phasen der Planungseuphorie, bis letztlich zu einer Phase der Planungsernüchterung. Wie bei Zyklen üblich, befinden wir uns jetzt in einer Zeit der Wiederentdeckung: eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung.

mail@ gordon-lauder.de

Planungsphobie

Als Reaktion auf die Planwirtschaft der 30er Jahre und der Kriegsjahre wurde bei den großflächigen Vorhaben des Wiederaufbaus eine minimale zentrale Steuerung ausgeübt. In dieser Zeit herrschte die „Politics of non-planning“. Erst ab 1960 wurden strukturierte hoheitliche Planungsinstrumente einschließlich der zweistufigen Bauleitplanung (re-)institutionalisiert. *„Ein modernes, rationales Politikverständnis, wohlfahrtsstaatliches Fürsorgedenken und das Bewusstsein einer neuen Rolle öffentlicher Verwaltung“* (Reiß-Schmidt 2002, S.3) wurden eingeführt.

Planungseuphorie

In der Hochzeit der Planungsbegeisterung von 1965-1975 war die wirtschaftspolitische Rolle des Staates ein Selbstverständnis. Nach einer Umfrage der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) von 1980 betrieben 46% der befragten Gemeinden Stadtentwicklungsplanung. 1977 erfolgte der Eingang der Stadtentwicklungsplanung in das BbauG (Bundesbaugesetz): die Ergebnisse eines Stadtentwicklungsplanes (wenn vorhanden) waren bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Es fehlte allerdings eine genaue Definition - *„Die Stadtentwicklungsplanung hat es nie gegeben“* (Heinz 2000, S. 235).

Die administrative Verankerung der Stadtentwicklungsplanung war genauso heterogen. Es gab *„...eine große Bandbreite unterschiedlich anspruchsvoller und systematischer Ansätze. Problemwahrnehmung, Informationsgewinnung, Planungsbereiche und Planungsorganisation differieren vor allem entsprechend der Gemeindegröße“* (Mädling 1997, S.1058). Zu unterscheiden sind drei grundsätzliche Varianten:

1) das Stabstellenmodell; ein eigenes Referat unmittelbar der Verwaltungsspitze zugeordnet.

2) das Modell einer gesonderten Dienststelle (eigenes Dezernat/ Amt mit Ressortübergreifende Kompetenzen).

3) die untergeordnete Abteilung mit spezifischen Kompetenzen.

Diese letzte Variante war zunehmend in der Phase der Ernüchterung der Fall, als die Dienststellen ihren Anspruch, ein gesamtstädtisches Steuerungsinstrument zu sein, verloren haben.

Typisch für alle Städte waren:

- die Einrichtung von Dienststellen für Statistik/ Stadtforschung (in allen Großstädten und in der Mehrzahl der Städte über 50000 EW)
- die Einstellung von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern

- die Entwicklung wissenschaftlicher Erhebungs- und Prognosenmethoden
- ressortübergreifende Projektgruppen
- eine Erweiterung des Kreises der Planungsbeteiligten. Als Folge der Bürgerinitiativen-Bewegung der 1960er Jahre und auch mit der Absicht, Konfliktpotenziale zu reduzieren, wurde in diesen Jahren zunehmend Wert auf die Beteiligung von Bürgern im Planungsprozess gelegt.

Planungsernüchterung

mail@ gordon-lauder.de

Als Ursachen der zunehmend offensichtlichen Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis können genannt werden:

- die bürokratische Hindernisse zum Querschnittsverfahren (vertikal und horizontal)
- das bestehende politische System, das die Steuerungskompetenzen (anders als in der DDR) in der Tat stark begrenzt hat.
- wissenschaftlich-methodische Probleme: z.B. die Unmöglichkeit, alle Rahmenbedingungen präzise zu erfassen.

Die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der integrierten Stadtentwicklungsplanung entwickelte sich zeitgleich mit dem internationalen Trend zu „weniger Staat“. 1987 wurden die STEP-Vorschriften aus dem BbauG ersatzlos gestrichen. Allgemein gab es eine Zurückstufung oder Auflösung von STEP-Dienststellen und eine räumliche (Sanierungsgebiete bzw. einzelne Projekte!) oder sektorale (Wohnungskonzepte!) Eingrenzung der Stadtentwicklungsplanung.

Renaissance der Stadtentwicklungsplanung?

Vorreiter für die Wiederentdeckung der Stadtentwicklungsplanung waren Ansätze der 90er Jahre. Beispiele sind die „Soziale Stadt“ (quartiersbezogen), „Lokale Agenda 21“ (gesamtstädtisch, aber zumeist in den Umweltämtern verortet) oder (ab Ende der 90er Jahre) URBAN II und Stadtumbau Ost.

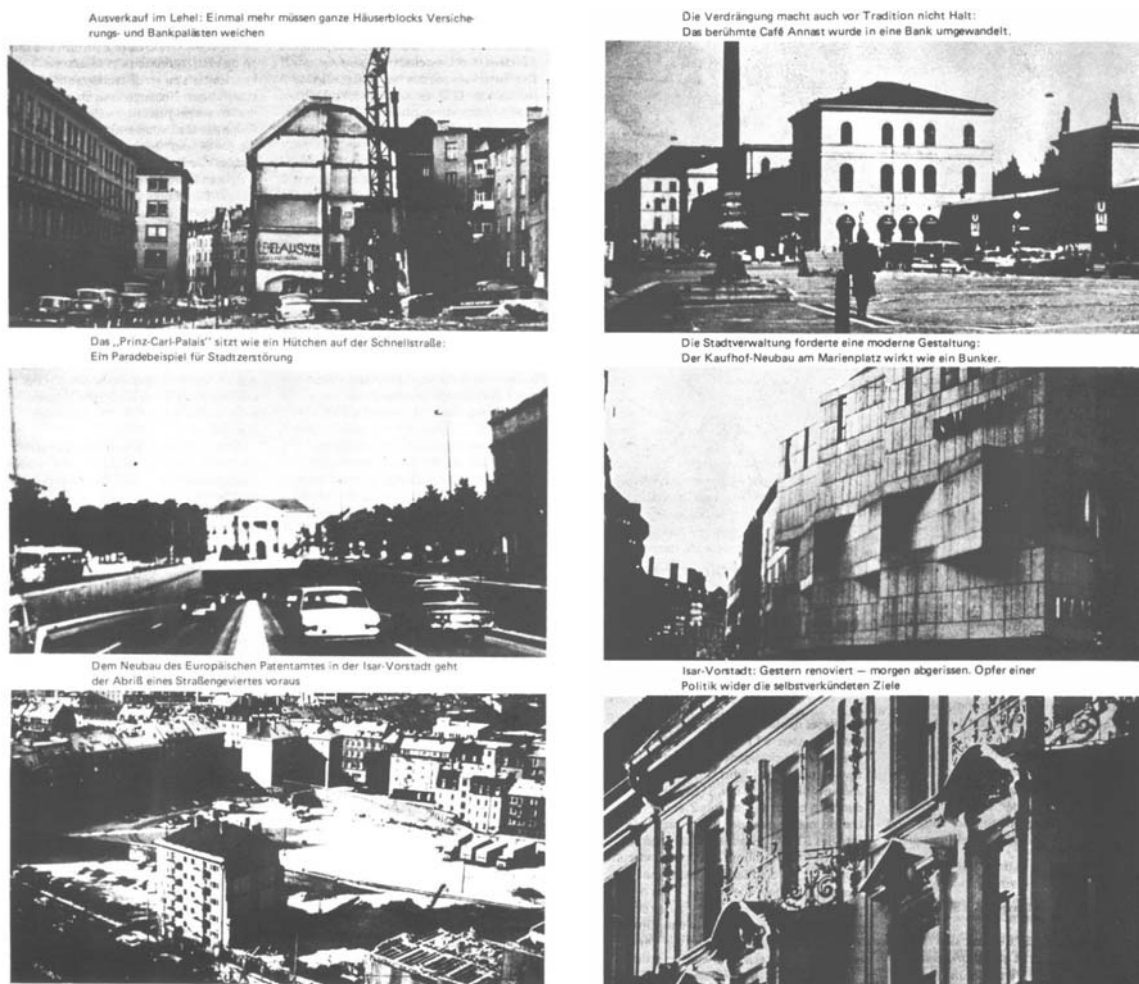
Initiatoren gesamtstädtischer Ansätze in den einzelnen Städten waren oft Führungskräfte aus der Kommunalpolitik oder –verwaltung. Es gab in vielen Städten immer noch die Organisationen und Instrumente der alten STEP-Dienststellen, die wiederbelebt werden konnten. In vielen Städten existieren gleichzeitig Elemente aus den verschiedenen Epochen.

Durch die Modernisierung und die Reorganisation kommunaler Verwaltungen kann die integrierte Stadtplanung an Bedeutung gewinnen – wenn die dezentralen STEP-Dienststellen mit einem zentralen ressortübergreifenden Controlling- und Steuerungssystem verknüpft werden kann.

4. Fallstudie: Stadtentwicklungsplanung in München seit 1945

Anfang der 1960er Jahre wurde in München als einer der ersten bundesdeutschen Städte die Einführung des im angloamerikanischen Raum entwickelten Ansatzes der „*comprehensive planning*“ als neues Planungsinstrument angestrebt. Ab Ende der 1950er Jahren hatte ein starkes, aber (im Vergleich zu anderen westdeutschen Ballungsräumen) relativ spätes, wirtschaftliches Wachstum stattgefunden. Aufgrund dieses schnellen Entwicklungsprozesses und der traditionell monozentrischen Struktur der Stadt haben sich die negativen Folgen des Wachstums in München besonders rasant entwickelt: extrem starke Tertiarisierung in der Innenstadt, Verdrängung der innerstädtischen Einwohner, extreme Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten und die daraus resultierende Verkehrsmisere (Abbild 2).

Abbild 2: Problemfelder der Stadtentwicklung in München (Zwoch):



Im ersten Stadtentwicklungsplan von 1963 und verstärkt im zweiten Stadtentwicklungsplan von 1974 wurde ein polyzentrisches Modell für die Stadt entwickelt. Die Stadtteilzentren (z.B. Perlach, Hasenberg) sollten bei einer Neuansiedlung bevorzugt werden, um Industrie und Dienstleistungen näher an den suburbanen Wohnorten zu bringen. Der Aufbau eines tangentialen Verkehrsnetzes sollte die Pendlerströme in die Nebenzentren lenken (Abbild 3). Gleichzeitig sollten qualitätsverbes-

sernde Maßnahmen für die Erhaltung des Stadtbildes im Zentrum den Rang Münchens einer „Weltstadt mit Metropolencharakter“ sichern:

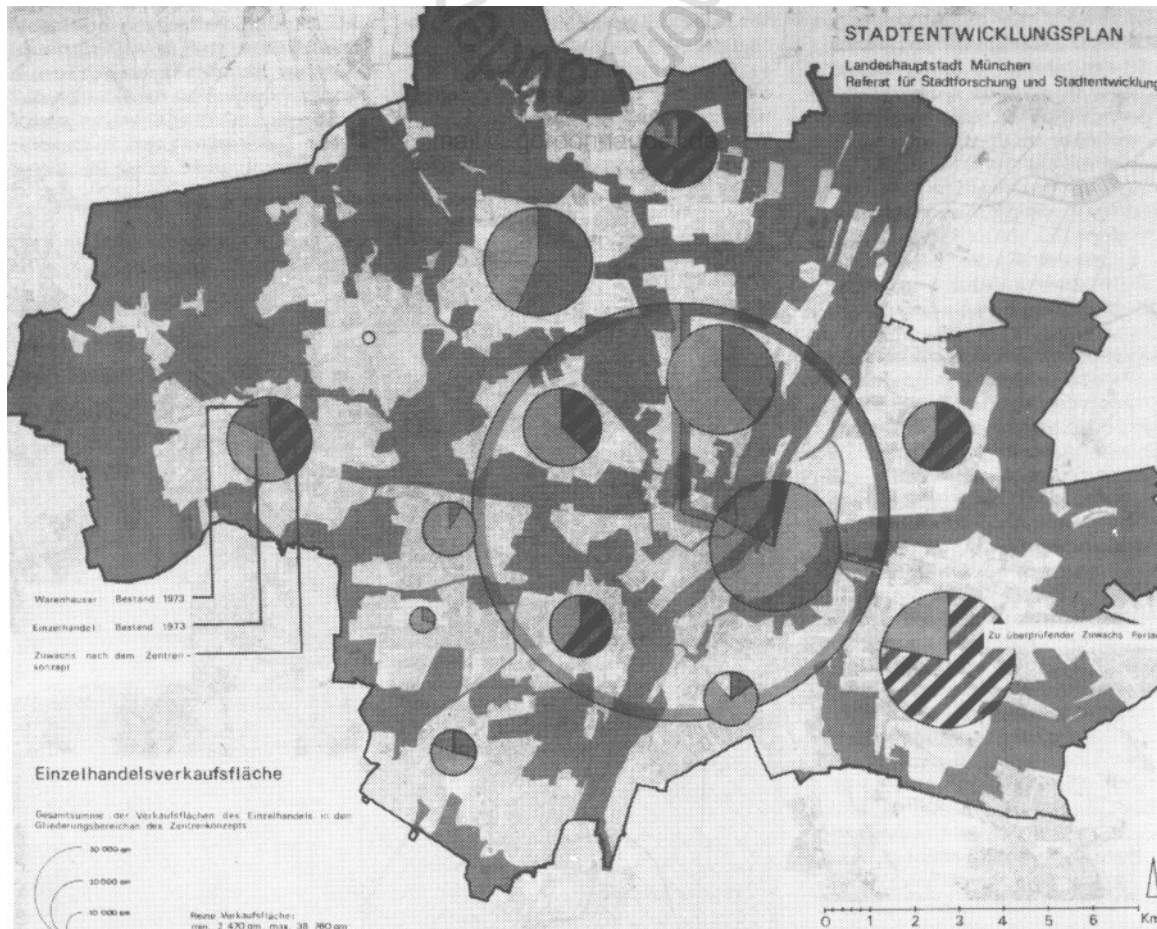
- Beschluss zur Entwicklung der Innenstadtrandgebiete (1973)
- Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (1971)

Abbild 3: Stadtentwicklungsplan 1974: Hauptverbindungen für den öffentlichen Personennahverkehr (Zwoch):



1972 wurde ein Stadtentwicklungsreferat als Nachfolgeorganisation des „Investitionsplanungs- und Olympiaamtes“ gegründet, mit der Aufgabe, diese Planungsziele mittel- und langfristig durchzusetzen. Es war schon Anfang der 70er Jahre offensichtlich geworden, dass die Ziele des ersten Stadtentwicklungsplanes in keiner Weise verwirklicht werden konnten und dass die negativen Tendenzen sich sogar noch beschleunigt hatten. Die Verdrängung der Wohnnutzung in der Innenstadt hat sich intensiviert u.a. durch die Zerstörung innenstädtischer Wohnviertel für Verkehrsmaßnahmen. Keines von den im Plan vorgesehenen Nebenzentren hat sich dauerhaft etablieren können. Der Stadtentwicklungsplan von 1974 sollte die kritisch-reformerischen Ansätze des „Münchener Modells“ durchsetzen: mit einer stärkeren Betonung des Prinzips der Polyzentralität und mit einem effektiveren Instrumentarium zur Steuerung der Ansiedlung von Industrie und Dienstleistungen. Ziele für die Entwicklung von Verkaufsflächen in den Nebenzentren wurden gesetzt, und die Ansiedlung von Verkaufsflächen wurde durch die Erteilung oder Ablehnung von Baugenehmigungen an diese Ziele angepasst (Abbild 4).

Abbild 4: Stadtentwicklungsplan 1974: Einzelhandelsverkaufsfläche (Zwoch) – die Kreise zeigen die Gesamtsumme der Einzelhandelsflächen in der Innenstadt und in den Nebenzentren. Die schraffierten Flächen stellen den erwünschten Zuwachs nach dem Zentrenkonzept dar:



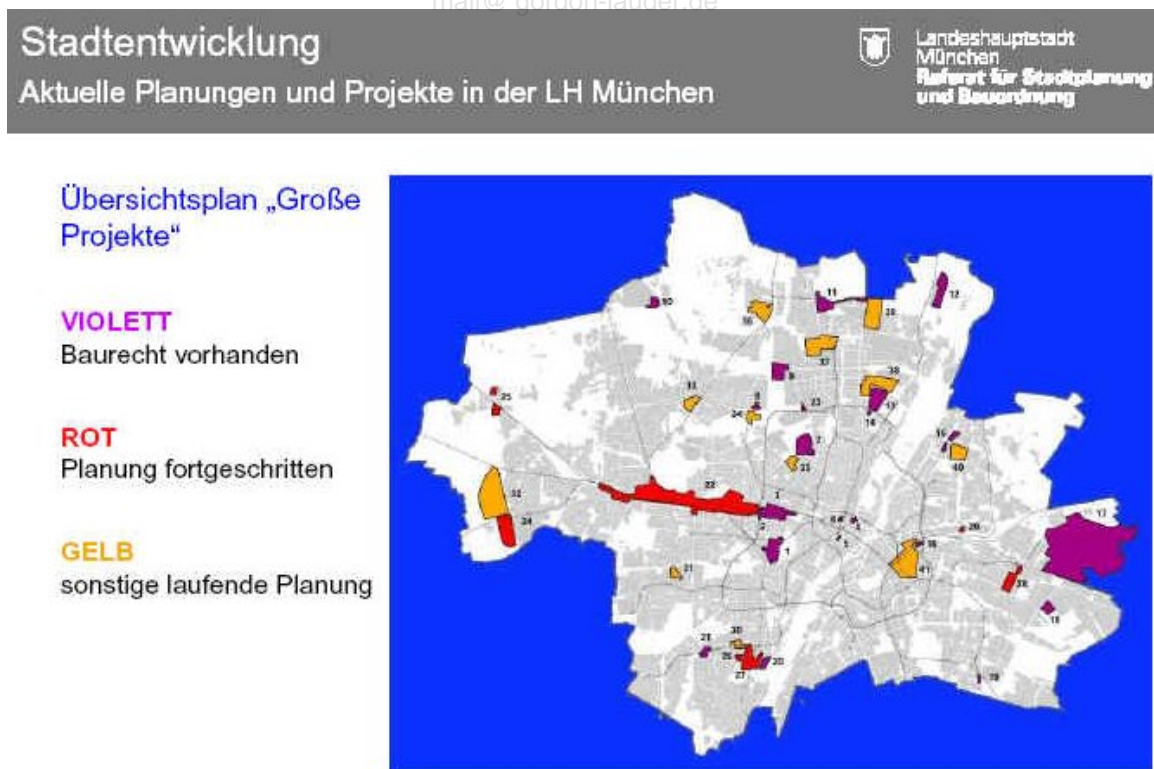
Der Stadtentwicklungsplan 1974 sollte ein „Jahrhundertwerk“ (Ruchty 1983) sein und jedes Jahr fortgeschrieben werden. Dennoch wurde das polyzentrische System nie realisiert. Schon nach dem Regierungswechsel in der Stadt 1978 (CSU-Mehrheit) wurden die „wirtschaftsfeindlichen“ Aspekte des Plans aufgegeben. 1983 kam es zu einem dritten „wirtschaftsfreundlicheren“ und viel weniger interventionistischen Stadtentwicklungsplan. Die Gründe für das Scheitern des ambitionierten Stadtentwicklungsplans von 1974 sind teilweise in der finanziellen Situation der Stadt zu finden – kein einziges funktionsfähiges Nebenzentrum ist entstanden und das ÖPNV – System blieb trotz vieler Neubaustrecken auf das traditionelle Stadtzentrum fokussiert.

Hinzu kam die „innere Widersprüchlichkeit von Zielen und Maßnahmen“ (Borchert 1980) des Plans, der die Nebenzentren stärken wollte, aber nicht auf Kosten der Innenstadt. Für viele war das ernüchternde Fazit, dass „staatliche Intervention nicht in der Lage ist, Verstärkerprozesse wirksam zu modifizieren“ (Borchert 1980) – mindestens nicht nach Grundsätzen der freien Marktwirtschaft.

Seit 1998 gibt es eine „Renaissance“ der Stadtentwicklungsplanung und die „Perspektive München“ wird von der Stadt als „Stadtentwicklungskonzeption“ bezeichnet. Es ist aber unklar, inwieweit eine solche Stadtentwicklungskonzeption an die Ansprü-

che der 1970er Jahre anknüpfen kann, oder ob diese als eine Weiterführung und Erweiterung der projektorientierte Ansätze der 80er Jahre zu betrachten ist (Abbild 5). Die Stadtentwicklungsdienststellen haben bis heute zu geringe ressortübergreifende Kompetenzen, um eigenständige Entwicklungsvorstellungen durchsetzen. Dennoch sind sie zunehmend in der Lage, koordiniert und flexibel auf negative Entwicklungen zu reagieren.

Abbild 5: Aktuelle Planungen und Projekte in der Landeshauptstadt München:



5. Fazit

Seit Ende der 1990er Jahre sind in den meisten deutschen Großstädten Stadtentwicklungspläne (und in vielen Mittel- und Kleinstädten stadtentwicklungspolitische Perspektiven) erstellt worden. Die neuen Stadtentwicklungspläne/ -konzepte haben nicht die Ansprüche der Stadtentwicklungspläne der 1970er Jahre, gesamtstädtische Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse zu koordinieren. Bürokratische Hürden in der Form von hierarchischen Organisationsstrukturen, Ressortegoismus oder blanke Kooperationsverweigerung sind immer noch nicht überwunden. Es stellt sich die Frage ob „strategische Planung..... tatsächlich ein eigenständiger Planungseinsatz oder ein Sammelbegriff für das gegenwärtige Spektrum unterschiedlicher und gleichzeitig existierender Praktiken ist.“ (Heinz 2000, S.245)

Die neuen Stadtentwicklungskonzepte beinhalten viele Aspekte des so genannten „perspektivistischen Inkrementalismus“ (Beispiel: Public Private Partnerships oder Stadtmarketing). In den Mittel- und Kleinstädten in Ostdeutschland ist allerdings immer häufiger die Problemlage zu finden, dass aus Zeit- und teilweise auch aus Kompetenzmangel wenig ressortübergreifende Diskussionen bei der Erstellung der „in-

tegrierten“ Stadtentwicklungskonzepte geführt wurden. Vielmehr herrschte „eine Orientierung der...Planungen der Entwicklung von Förderprogrammen, Terminen und inhaltlichen Forderungen der Subventionen“ (Kabisch; Bernt; Peter 2004 S.77). Dennoch wird ein ganzheitliches Planungs- und Steuerungssystem bei Stagnation/Schrumpfungstendenzen von entscheidender Bedeutung im europäischen und globalen Standortwettbewerb sein.

mail@ gordon-lauder.de

Literatur

- Borchert, K-H. (1980) Verstädterung und Suburbanisierung in München
in Schubert, D. (Hrsg.) Krise der Stadt Berlin
- Frey, O., Keller, D. u.a. (2003) Rückkehr der großen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien
in DISP 153/2003
- Heinz, W. Dr. (2000) Stadtentwicklungsplanung
in Häußermann, H. (Hrsg.) Großstadt- Soziologische Stichworte Opladen Leske + Budrich
- Frey, O., Keller, D. u.a. (2003) Rückkehr der großen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien
in DISP 153/2003
- Kabisch, S., Bernt, M., Peter, A. (2004) Stadtumbau unter Schrumpfbedingungen Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie Wiesbaden Verlag für Sozialwissenschaften
- Mäding, Dr. H. (1997) Verwaltung und Planung
in Deutsche Verwaltungsgeschichte , Bd.5 Berlin Deutsche Verlags-Anstalt
- Pfaff, M., Asam, W. (1980) Integrierte Infrastrukturplanung zur Verbesserung von Lebensbedingungen in Städten und Gemeinden Berlin Duncker & Humblot
- Reiß-Schmidt S. (2003) Renaissance „integrierter Konzepte“ in der Stadtentwicklung? (Vortrag im 440. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin)
- Ruchty, O. (1983) Stand der Stadtentwicklung in München
in Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.) Jahresbericht 1982 2. Teil, München
- Zwoch, F. (1976) Stadtteilzentren statt Innenstadterneuerung? München- Ende der monozentrischen Stadtentwicklung
in Arch+29

Die Senatsbibliothek Berlin pflegt seit 1968 eine umfangreiche Sammlung von Materialien aus den einzelnen Städten u.a. mit dem Thema Stadtentwicklungsplanung.