

und Westdeutschland herangezogen. Dabei ist die Anwendung von Richt- und Orientierungswerten eher problematisch geworden. Die konzeptionellen Veränderungen, die seit Jahren in vielen Versorgungsbereichen stattgefunden haben, werden durch diese Werte kaum abgebildet, was insbesondere hinsichtlich qualitativer Aspekte, multifunktionaler Nutzungsansätze und der Gesichtspunkte von Bestandsentwicklung gilt. Von daher bedarf es der kritischen Reflexion, wieweit heute Richtwerten noch für die Planung Bedeutung zukommen kann und der Beschreitung neuer Wege, wenn es um die Einschätzung von Versorgungssituationen geht.

Zum Begriff

Richt- und Orientierungswerte entstammen der Tradition der Erfahrungswerte, d.h. den Gepflogenheiten, neue Maßnahmen auf den Grundlagen langjähriger Erfahrungen zu konzipieren, anstatt jedesmal die Ausgestaltung der Maßnahme neu zu überdenken. In der Landesplanung werden nach *Raabe* (2) unter Richtwerten quantitative, normative Vorgaben für die räumliche und sektorale Planung verstanden, wobei Richtwerte in der Landesplanung sowie der Stadt- und Regionalplanung weitgehend auf die Bevölkerung bezogen sind.

In der Literatur und den Fachdarstellungen finden sowohl die Bezeichnungen Richtwert als auch Orientierungswert z.T. in synonyme Anwendung Verwendung. *Borchard* hat sich hingegen bereits frühzeitig für eine klare begriffliche Abgrenzung ausgesprochen. Er schlägt vor, normative Vorgaben nur dann als Richtwert zu bezeichnen, wenn sie per gesetzliche Regelung bindende Wirkungen ausüben, andernfalls ist von Orientierungswerten zu sprechen (3).

Zur Kritik der Richtwerte

Die Kritik der Verwendung von Richtwerten in Planungen zur bundesdeutschen Raumentwicklung ist annähernd so alt wie die Raumordnung. Sie nahm vor allem im Zeitraum der ersten zehn Jahre, nachdem das Raumordnungsgesetz rechtlich wirksam wurde, ein breites Feld in der Fachdiskussion ein (4). Der Kernpunkt dieser Kritik lag darin, daß mit den Richtwerten Präferenzvorstellungen aus der Vergangenheit, schwer erkennbar und deshalb ungeprüft, als Maßstab zukünftigen Planungen zugrunde gelegt werden. Dadurch kann die Anwendung von Richtwerten notwendigen Neuorientierungen entgegenwirken. Diesbezüglich bemängeln insbesondere *Borchard*, *Feussner* und *Raabe* die fehlende Dynamik von Richtwerten, angesichts des Umstandes, daß sie weitgehend dynamischen Planungsaufgaben zugrunde gelegt werden (5). Außerdem bemängelt *Steinberg*, daß Richtwerte fast ausschließlich auf quantitative Aspekte ausgerichtet sind und qualitative Gesichtspunkte kaum erfassen (6).

Zudem bilden Richtwerte die realen Versorgungsbedarfe der Bevölkerung z.T. höchst unzuverlässig ab. Eigene breit angelegte empirische Untersuchungen in Hessen ergaben für bestimmte Einrichtungen sozialer Infrastruktur gravierende Fehlaussagen. So weist z.B. die hessische Landes-

Zur Problematik der Anwendung von Richt- und Orientierungswerten in der Stadt- und Regionalplanung

Richt- und Orientierungswerte gehören trotz vielfältiger Kritik zu den Grundbestandteilen bundesdeutscher Planung. Sie stellen in vielen öffentlichen Versorgungsbereichen den Maßstab dar, mit dem sich nach objektiv prüfbar Kriterien im interkommunalen Vergleich Versorgungsausstattung, -bedarfe und -disparitäten eingrenzen lassen. Auch in der Territorialplanung der ehemaligen DDR hatten die Richtwerte eine vergleichbare Stellung (1).

Mit der deutschen Wiedervereinigung haben diese Werte eine neue Bedeutung bekommen. Sie werden heute auch zur Einschätzung der Versorgungsdisparitäten zwischen Ost-

hauptstadt Wiesbaden im Hort- bzw. Krippenplatzangebot eine Überversorgung von 300 bzw. ca. 800 % der Richtwertangaben in den Raumordnungsplänen auf, dennoch bestand für beide Einrichtungsarten zum Untersuchungszeitpunkt ein objektiv nachweisbares hohes Angebotsdefizit (7).

Veränderter Stellenwert von Richtwerten in der Planung

Die breite Fachkritik an den Richtwerten hat bereits in den 70er Jahren zu nachhaltigen Reaktionen geführt. Vom theoretischen Standpunkt her wurde eine gewisse Dynamisierung mittels Fortschreibung dieser Werte diskutiert. Dagegen sprachen sich jedoch die Praktiker mit dem Argument der Verunsicherung der Planer aus (8). In den meisten Bundesländern hat diese Diskussion letztlich zur Abschaffung der Richtwerte geführt. Statt Richtwerten finden seitdem sowohl in der Landesplanung als auch in der Stadt- und Regionalplanung weitgehend nur noch Orientierungswerte Verwendung.

Gleichzeitig klang Ende der 70er Jahre mit der Herabstufung der Bedeutung der Richtwerte auch das Fachinteresse an dieser Thematik ab. Es ist ruhig geworden um die Richt- und Orientierungswerte.

In der Realität hat sich jedoch längst nicht so viel geändert, wie man meinen sollte. Am Beispiel einer Betrachtung der Regionalen Raumordnungspläne des Bundeslandes Hessen läßt sich diese Einschätzung eindeutig belegen. Die Richtwerte der sektoralen Fachplanungen, die in den 70er Jahren in die hessischen Regionalen Raumordnungspläne aufgenommen wurden, gleichen z.T. oder mit verhältnismäßig minimalen Veränderungen den Orientierungswerten, die in den 80er Jahren in den neu fortgeschriebenen Regionalen Raumordnungsplänen stehen.

Heute handelt es sich jedoch dabei nicht mehr um Richtwerte, sondern nur um Orientierungswerte. Faktisch haben diese Werte dennoch in vielen Bereichen bindende Wirkungen. Infrastrukturinvestitionen sind für viele Kommunen nur bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln zu finanzieren. Bezüglich der Zuteilung von Fördermitteln ist in vielen Programmen die Versorgungssituation, also der Bestand und der Bedarf, ausschlaggebend. Und diese Bedarfsbetrachtung wird heute nach wie vor in der Manier der alten Richtwerte nach normativen Vorgaben durch die neuen Orientierungswerte vorgenommen. Nicht selten nehmen dabei die Bewilligungsstellen auf die Bedarfsschätzungen in den Regionalen Raumordnungsplänen Bezug, also Schätzungen, die weitgehend anhand von Orientierungswerten erarbeitet wurden. Die Etiketten haben sich also verändert, aber die Wirkungen dieser Werte sind häufig die gleichen geblieben.

In dieser Hinsicht sind auch so bald keine Änderungen in Sicht, denn nach welchem anderen interkommunalen Maßstab sollten sonst verteilungsgerecht zukünftig Fördermittel vergeben werden?

Die Betrachtung macht zugleich deutlich, daß die Problematik der Richt- und Orientierungswerte auf das engste mit den Fragen der Ausgestaltung der bundesdeutschen Förderprogramme verbunden ist.

Zusätzliche Anwendungsprobleme infolge konzeptionellen Wandels

Die Anwendung der Richt- und Orientierungswerte wirft infolge des konzeptionellen Wandels in vielen Versorgungsbereichen zusätzliche Probleme auf. Seit Mitte der 70er Jahre hat in etlichen Versorgungsbereichen ein Wandel vom quantitativen zum qualitativen Schwerpunkt stattgefunden, ein Wandel zunächst eher in der Theorie, der aber inzwischen auch längst die Ebene der Konkretisierung und Umsetzung erreicht hat. Diesbezüglich sind insbesondere augenscheinlich:

- Der wachsende Stellenwert ökologischer Aspekte, der z.B. zu erheblichen konzeptionellen Veränderungen in der Verkehrsplanung und diesbezüglichen Infrastruktur geführt hat.
- Die Abkehr von der Konzentration in Großeinrichtungen zugunsten dezentraler, nutznaher Angebotsformen, so u.a. bezüglich des rückläufigen Stellenwertes stationärer Einrichtungen in der Altenhilfe bei steigender Bedeutung dezentraler, mobiler Angebotsformen.
- Die Theorie der weichen Übergänge und multifunktional genutzte, sektoral übergreifende Versorgungseinrichtungen.
- Bedeutungsverlust von Regelvorgaben zugunsten situationsabhängiger Bedarfsbeurteilungen, wie z.B. bei der Beurteilung der Bedarfe in dünn besiedelten Räumen oder auch hinsichtlich Angebotsformen in der Altenhilfe.

Die Problematik liegt dabei darin, daß sich diese veränderte Versorgungsausrichtung häufig nicht mit den traditionellen Richt- und Orientierungswerten erfassen läßt, da diese Werte vor allem im Hinblick auf die Erfassung quantitativer Versorgungsanforderungen konzipiert wurden (9). Für die Erfassung qualitativer Aspekte, also das Anliegen der neuen Versorgungskonzepte, sind sie größtenteils ungeeignet. So sagen z.B. die Richt- und Orientierungswerte, anhand derer die Versorgung mit Kindertagesstätten, Sporthallen oder Alteneinrichtungen angegeben wird, weder etwas über den baulichen Zustand dieser Einrichtungen, deren Ausstattung, personelle Betreuung, fachkonzeptionelle Ausrichtung noch über die Nutzungs- bzw. Öffnungszeiten etwas aus.

Diese Problematik ist von grundsätzlicher Natur und in vielen Versorgungsbereichen auch nicht zu beheben. Natürlich wäre eine gewisse Eingrenzung qualitativer Aspekte über zusätzliche Kriterien vorstellbar, dem sind aber deutliche Grenzen gesetzt. Diesbezüglich sei als warnendes Beispiel auf die langjährigen Bemühungen im Umfeld der Kosten-Nutzen-Analyse erinnert. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Analysen lag ja gerade in der Quantifizierung sämtlicher Wirkungen, also auch derjenigen in qualitativer Hinsicht. Trotz des z.T. sehr hohen Aufwandes haben diese Bemühungen letztlich kaum überzeugt, was am eindeutigsten an der Widersprüchlichkeit der Vielfalt der angewandten Verfahren deutlich wird (10).

Von daher stellt die Verlagerung der konzeptionellen Ausrichtung der öffentlichen Infrastruktur vom quantitativen Versorgungsschwerpunkt für die Anwendung von

Richt- und Orientierungswerten erhebliche zusätzliche Restriktionen dar. Die Restriktionen sind um so höher anzusetzen, je mehr qualitative Aspekte bei der Versorgung an Bedeutung gewinnen.

Weitere Anwendungsprobleme infolge der wachsenden Bedeutung des Versorgungsbestandes

In den alten Bundesländern haben wir heute infolge der jahrelangen intensiven Ausbauleistungen eine der weltweit mit am höchsten einzustufenden Infrastrukturausstattung. Das hat zur Folge, daß die Größenordnung den Kapazitäten von Neubauleistungen gegenüber dem riesigen Bestand immer weiter zurückgeht und mit jedem weiteren Ausbau weiter zurückgehen muß. Der jährliche Kapazitätszuwachs liegt heute unter 3 % der Bestandskapazitäten. Die maßgeblichen Versorgungsleistungen gehen längst vom Bestand, und nicht etwa von neuen Infrastrukturinvestitionen aus.

Diese Entwicklung beinhaltet auch, daß der Unterhalt und Betrieb des Bestands immer größere Aufwendungen erfordert, die tendenziell mit jedem weiteren Leistungsausbau weiter ansteigen. Dadurch reduzieren sich wiederum in der Tendenz die freien Haushaltsspitzen bzw. die Investitionsmittel für Neuinvestitionen (11). Von daher werden veränderte konzeptionelle Anforderungen immer weniger durch Neuinvestitionen realisierbar sein, sondern zunehmend nur noch durch entsprechende Anpassungen des Bestands, eine Einschätzung, die in Anbetracht der Situation der öffentlichen Haushalte und der ungünstigen Prognosen für die Staatsverschuldung zusätzlich gestützt wird. Für die zukünftige Entwicklung dürfte zumindest in den alten Bundesländern maßgebliche Bedeutung von der Entwicklung des Bestands ausgehen. In den alten Bundesländern kann deshalb von einer Verlagerung zum Schwerpunkt der Bestandsentwicklung gesprochen werden.

Bestandsentwicklung heißt in hohem Maße Umnutzung vorhandener Einrichtungen an veränderte konzeptionelle Ausrichtungen oder auch an veränderte quantitative Bedarfe, z.B. sektoral orientierte Angebote in multifunktional nutzbare Einrichtungen oder Überkapazitäten bei Kinder- einrichtungen in Angebote zum Abbau defizitär ausgestatteter Altenhilfe. Entsprechende Aufgaben sind längst Gegenstand der realen Planerpraxis (12). Diese Praxiserfahrungen zeigen aber, daß sich auch diesbezüglich vielfach die Richt- und Orientierungswerte nicht eignen. Da diese Werte in der Regel sektoral, einrichtungsspezifisch ausgelegt sind, geben sie kaum Rückschlüsse bezüglich der Versorgungsmöglichkeiten bei Nutzungsänderungen.

So sagt z.B. kein Richtwert zur Sportstättenversorgung etwas darüber aus, wieweit bei Nutzungsänderungen diese Einrichtungen ggf. auch zur Abdeckung ganz anderer Bereiche wie den der Kinderversorgung oder den kulturellen Bereich herangezogen werden könnten.

Der Aussagerelevanz von Richt- und Orientierungswerten kann deshalb innerhalb der Bestandsentwicklung nur eine sehr begrenzte Bedeutung zukommen. Diese Brauchbarkeit von Richt- und Orientierungswerten muß deshalb auch mit

dem wachsenden Anteil von Aufgaben der Bestandsentwicklung weiter zurückgehen.

Bedarf für neue Beurteilungsmaßstäbe

Die angeführte Kritik spricht also in vielerlei Hinsicht gegen die Anwendung von Richt- und Orientierungswerten. Dennoch bleibt der Bedarf nach einem objektiv prüfbar Maßstab, mit dem im interkommunalen Vergleich Versorgungsdisparitäten und Bedarfe einschätzbar sind. Über den Weg einer weiteren Differenzierung und Ergänzung von Richt- und Orientierungswerten ist diesem Bedarf kaum beizukommen, wie oben mit dem Verweis auf die Erfahrungen aus der Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen dargelegt wurde.

Von daher bedarf es eher grundsätzlich anderer, also neuer Vorgehensweisen. Ein Ansatz könnte darin liegen, zukünftig in erster Linie von den Zielsetzungen auszugehen. Die Richt- und Orientierungswerte sind ja Kriterien, die sich unmittelbar auf bestimmte Maßnahmen beziehen, mit denen ein Ziel erreicht werden soll, z.B. die Erhöhung der Kindergartenplatzanzahl, um eine Sollgröße zu erreichen, die ein bestimmtes Versorgungsniveau in diesem Bereich vorgibt. Die eigentliche Kernzielsetzung gerät dabei gegenüber diesen Daten eher ins Hintertreffen.

Ein anderer Weg läge darin, unmittelbar von der Zielsetzung auszugehen. Den Beurteilungsmaßstab bildet der Realisierungsgrad der Zielsetzung, das Versorgungsniveau um ein bestimmtes darzustellendes Maß anzuheben. Für das Beispiel der Schulversorgung wäre also nicht wie bisher das Versorgungsniveau anhand der Einhaltung bestimmter Klassenzahlen, Schülerplätze oder der Schüler-Lehrerrelationen zu beurteilen, sondern daran, wie hoch die Bildungsbeteiligung (Anteil höherer Schulabschlüsse der relevanten Altersjahrgänge) liegt. Ein unterdurchschnittlicher Anteil wäre nach diesem Ansatz als Indikator für eine Unterversorgung zu werten. Dieser Ansatz würde sich demnach vor allem an den qualitativen Wirkungen orientieren. Dennoch wäre damit nach objektiv prüfbar Kriterien ein interkommunaler Vergleich der Versorgungssituation möglich.

Dieser Ansatz würde auch keine Probleme bezüglich der Veränderungen im konzeptionellen Bereich aufwerfen. Da das entscheidende Kriterium der Erfüllungsgrad der Zielsetzung ist, spielen die Wege zur Durchsetzung der Ziele eine nachrangige Rolle. Diesbezüglich bestünde also eine sehr hohe Flexibilität, und es könnte dennoch ein einheitlicher, prüfbarer Maßstab gewahrt bleiben. Das gilt, egal welche Konzeption zur Durchsetzung von Zielen gewählt wurde.

Aus diesem Grund könnten auch eher Aufgaben im Rahmen einer Bestandsentwicklung bewertet werden. Gerade die Bestandsentwicklung erfordert ja eine sehr individuelle situationsbezogene Betrachtungsweise, was eben für die traditionellen Richt- und Orientierungswerte z.T. große Probleme aufwirft. Bei dem hier empfohlenen Ansatz wäre die Einbeziehung unterschiedlichster Situationsgegebenheiten genauso unerheblich, weil eben nicht die Maßnahme,

der Weg, sondern allein das Ergebnis hinsichtlich der Zielerreichung zählt.

Besondere Situation der neuen Bundesländer

Die dargestellten Überlegungen beziehen sich in erster Linie auf die Entwicklungserfahrungen und die Situation in den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern stellen die hohen Defizite in den Bereichen, die mit Richt- und Orientierungswerten angesprochen werden, also der Bereich öffentliche Infrastruktur, ganz andere Probleme dar. Dennoch geht es auch in den neuen Bundesländern in erster Linie um qualitative Verbesserungen und ebenfalls häufig auch um Aufgaben der Bestandsentwicklung. Aus diesem Grunde sind die Aufgaben, trotz der augenscheinlichen Unterschiede, vom Kern der Sache her gar nicht so unterschiedlich.

Zudem ist anzustreben, daß sich die neuen Bundesländer beim Auf- und Ausbau ihrer Infrastruktur am neueren und fortschrittlichen Stand der konzeptionellen Entwicklung orientieren, andernfalls wäre trotz hoher Aufbauleistungen ein Fortdauern von Disparitäten vorprogrammiert. Die Anwendung von Richt- und Orientierungswerten ist deshalb auch in den neuen Bundesländern mit großem Vorbehalt zu betrachten. Ihre Anwendung sollte höchstens für grobe, überschlägliche erste Orientierungen erfolgen, denen dann aber genauere, differenzierte Betrachtungen folgen müssen, bevor auf konkrete Maßnahmen geschlossen wird.

Resümee

Die jüngere Entwicklung spricht also noch mehr gegen die Anwendung von Richt- und Orientierungswerten. Die Anwendung dieser Werte dürfte abklingen, denn sie können kaum den Anforderungen der anstehenden Planungsaufgaben, insbesondere bei Anwendung fortschrittlicher Konzeptionen, entsprechen.

Dennoch bleibt die Grundaufgabe von Richt- und Orientierungswerten, da sie als objektiv prüfbare, interkommunale Vergleichsmaßstäbe uneingeschränkt aktuell sind. Schon die Vorgaben des Grundgesetzes und des Raumordnungsgesetzes bezüglich des Disparitätenausgleichs erfordern dazu Maßstäbe. Zudem hat die neuere Entwicklung ja in hohem Maße die Aufgabe des Disparitätenabbaus zwischen den Teilräumen der Bundesrepublik mit sich gebracht.

Wenn die Richtwerte versagen, bedarf es neuer Wege dazu. Eine Möglichkeit wurde hier kurz anskizziert, wobei es sich eben nur um die nicht ausgereifte Darstellung eines Weges handelt. Diesbezüglich sind auch andere Möglichkeiten vorstellbar; hier sind Planer und Wissenschaft gefordert. Was aber der hier angesprochene Ansatz deutlich macht: Voraussichtlich müssen zukünftig ganz andere Wege als die der Richt- und Orientierungswerte gegangen werden. Diese Wege könnten viel geradliniger und einfacher sein, aber sie dürften faktisch in der Auseinandersetzung mit den Versorgungsaufgaben eine weitaus intensivere Durchdringung der jeweiligen Problemstellung und damit auch einen höheren Planungsaufwand erfordern.

Anmerkungen

- (1) Siehe *Koziolek, H.; Ostwald, W.; Störz, H.*: Reproduktion und Infrastruktur. – Berlin 1986; siehe auch *Bönisch, R.; Mohns, G.; Ostwald, W.* (Hrsg.): Territorialplanung. – Berlin 1980, S. 188 ff.
- (2) *Raabe, W.*: Richtzahlen als Koordinierungsinstrument in den Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung (1979) H. 7, S. 387
- (3) *Borchard, K.*: Orientierungswerte für städtebauliche Planung. – München 1968
- (4) Siehe dazu die Zusammenstellung bei *Winkel, R.*: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. – Frankfurt a.M., New York 1989, S. 111–113
- (5) *Borchard, K.*: Städtebauliche Orientierungswerte. In: DBZ – Deutsche Bauzeitung (1978) H. 2, S. 193 ff.; *Feussner, H.*: Richtzahlen als Koordinierungsinstrument in der Regionalplanung in Hessen. In: Informationen zur Raumentwicklung (1979) H. 7, S. 403–410; *Raabe, W.*: Richtzahlen als Koordinierungsinstrument . . . , a.a.O.
- (6) *Steinberg, E.*: Richtzahlen als Koordinierungsinstrument in der Regionalplanung in Bayern. In: Informationen zur Raumentwicklung (1979) H. 7, S. 421 ff.
- (7) Siehe *Winkel, R.*: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung, a.a.O., S. 260, 291–194 und 349
- (8) Ebenda, S. 110–114
- (9) Ebenda, S. 115–120
- (10) Siehe die Zusammenstellung der Ansätze zur Quantifizierung in diesem Verfahren in *Winkel, R.*: Kosten-Nutzen-Untersuchungen als Entscheidungshilfe in der Stadtplanung. – Wiesbaden 1979
- (11) Siehe *Winkel, R.*: Bedarfsveränderungen für die öffentliche Infrastrukturversorgung in den Gemeinden. In: Der Städtetag (1989) H. 1, S. 18–21
- (12) Siehe *Winkel, R.*: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung, a.a.O., S. 124–129

Prof. Dr. Rainer Winkel
Stellv. Dir. IRS
Institut für Regionalentwicklung
und Strukturplanung
Wallstraße 27
10179 Berlin