

RÜDIGER GÖB

Abschied von der Stadtentwicklungsplanung?

Kurzfassung

Stadtentwicklungsplanung war auch der Versuch, eine einheitliche, fachübergreifende Konzeption für das kommunale Verwaltungshandeln auf allen Tätigkeitsfeldern und unter allen Aspekten zu erarbeiten. Dieser Versuch konnte unter den politisch-administrativen Rahmenbedingungen des kommunalen Verwaltungssystems nicht gelingen. So ist Stadtentwicklungsplanung Teil eines Prozesses geblieben, der aus Erfahrung und Diskussion besteht. Der jeweilige Stand dieses Prozesses ist gleichzeitig das politisch-administrative Produkt "Stadtentwicklungsplanung", in dem sich der Prozeß ausformt.

Als Instrument der Zukunftsbewältigung ist Stadtentwicklungsplanung unverzichtbar. Diesen Anspruch kann sie aber in den bestehenden, weitgehend überholten und erstarrten Formen nicht mehr erfüllen. Stadtentwicklungsplanung muß zunehmend in die Notwendigkeiten eines kooperativen Verwaltungshandelns mit neuen Prozessen des Informationsaustausches und der Konsensbildung eingepaßt werden. Eine Diskussion über die Notwendigkeiten und die Möglichkeiten eines interaktiven Planungsprozesses wird aber in den Städten noch kaum geführt.

I.

Die Stadtentwicklungsplanung hat es eigentlich nie gegeben. Der Begriff "Entwicklungsplanung" ist nicht im Wege des Aufbaus einer der Erfahrung vorausgehenden theoretischen Konstruktion entstanden. Als die Juristen den Begriffssynkretismus zu beklagen begannen¹, da war die Stadtentwicklungsplanung als Phänomen eines Diskussions- und Erfahrungsprozesses längst im Gange. Die großen Städte in der Bundesrepublik hatten mit dem begonnen, was jetzt definiert werden sollte².

Die Notwendigkeit und die Inhalte der "politischen" Planung in der Bundesrepublik Deutschland der 60er Jahre beschäftigte die "Planungswissenschaft" schon seit längerem. Die zentrale Diskussionsbasis war das von Joseph H. Kaiser herausgegebene Werk "Planung", dessen erster Satz lautet: "Planung ist der große Zug unserer Zeit". Das war im Jahr 1965. Als der sechste und letzte Band 1972 veröffentlicht

wurde, war an der Zusammensetzung der Autoren deutlich geworden, daß sich in diesen Jahren keine einheitliche Planungswissenschaft entwickelt hatte. Bis zum heutigen Tag ist Planung eine die wissenschaftliche Grenzen überschreitende Disziplin³. Ebensovienig wie es heute eine integrative Planungswissenschaft gibt, ebensovienig existiert eine nach Definition und Verfahren eindeutig — gewissermaßen axiomatisch — festgelegte Planungsart "Entwicklungsplanung". Die Stadtentwicklungsplanung ist Teil eines Prozesses geblieben, der aus Erfahrung und Diskussion besteht. Der jeweilige Stand dieses Prozesses der Stadtentwicklungsplanung ist gleichzeitig das politisch-administrative Produkt "Stadtentwicklungsplanung", in dem sich der Prozeß ausformt.

Diese Erkenntnis stand der kommunalen Entwicklungsplanung durchaus nicht an der Wiege geschrieben. Nach längerem Erfahrungsaustausch definierte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1972, die kommunale Entwicklungsplanung sei das nach formulierten Zielvorstellungen optimierte Programm aller gemeindlichen Aktivitäten zur Beeinflussung der Entwicklung der Lebensverhältnisse (Lebensbedingungen) der Bevölkerung, der räumlichen Gegebenheiten und der Ausstattung des Gebiets mit öffentlichen Anlagen und Verwaltungseinrichtungen. Die Stadtentwicklungsplanung wird hier also als Gesamtentwicklungsplanung angelegt, die eine einheitliche, fachübergreifende Konzeption für das Verwaltungshandeln auf allen Tätigkeitsfeldern und unter allen Aspekten erfordert⁴.

Die Möglichkeit, einen Stadtentwicklungsplan im Sinne eines einheitlichen, integrierten Gesamtentwicklungsplanes zu erarbeiten, wurde allerdings schon bald in Frage gestellt und der Charakter der Stadtentwicklungsplanung als "Planung der Planungen" betont. Die Stadtentwicklungsplanung sollte — gewissermaßen als planungsorganisatorisches Erklärungsmodell — dazu dienen, Beziehungen und Verflechtungen zu verdeutlichen und dadurch die Möglichkeit geben, den Vorgang der Planung in allen Bereichen der Verwaltung zu organisieren⁵.

Auch diese — das Prozeßhafte der Planung stärker betonende — Begriffsbestimmung blieb streitig, bis die Erfahrung

allgemein wurde, daß ein Gesamtentwicklungsplan und eine darauf abgestellte Planungskoordination die Grenzen unseres politisch-administrativen Systems sprengen. Der Deutsche Städtetag teilte seinen Mitgliedstädten 1982 einen Beschluß seines Präsidiums mit⁶, die Erarbeitung geschlossener und umfangreicher gesamtstädtischer Entwicklungspläne und -programme brauche nicht mehr im Vordergrund der Aufgabe zu stehen. Entwicklungsplanung sollte unter den veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Steuerungshilfe gesehen werden, die neben Querschnittsfunktionen wie Personal, Organisation und Finanzen steht, aber dem politischen Entscheidungsprozeß näher ist.

Heute ist die Auffassung allgemein, daß die nichterfüllten Erwartungen und die fortdauernden Probleme der Informations- und Konfliktverarbeitung überall Abstriche an den ursprünglichen Konzepten bewirkt haben. Es gibt kein verallgemeinerungsfähiges Modell einer Verknüpfung von zielorientierter Aufgabenplanung und ressourcenorientierter Durchführungsplanung⁷.

Manch einer ist jetzt versucht, Stadtentwicklungsplanung als Halluzination von Planungseuphorikern abzulegen. Das würde bedeuten, das mißlungene synoptische Konzept der zentralen Koordination durch das andere Extrem der inkrementellen Stückwerkplanung abzulösen. Wer jedoch Stadtentwicklungsplanung als Gegenstand und Produkt eines Erfahrungs- und Diskussionsprozesses ansieht, der wird versuchen, einen neuen Planungsweg zu gehen, denn die Aufgabe ist geblieben: Nach wie vor sind überdifferenzierte Entscheidungsprozesse und überfragmentierte Entscheidungsstrukturen zur optimalen Lösung von Zukunftsfragen ungeeignet. Es geht also nicht um den Abschied von der so verstandenen Stadtentwicklungsplanung überhaupt, sondern um die Suche nach neuen Wegen, die zwischen der totalen Gesamtaufgabenplanung und dem Prinzip des "Muddling Through" liegen.

Die Frage, ob die Städte auf der Suche nach dem dritten Weg sind, bleibt eher skeptisch zu beantworten. Die große Schriftflut zu dem Thema Planung der 70er Jahre ist längst versiegt. Zwar wird die Vokabel "Stadtentwicklung" oft gebraucht. Sie bezeichnet dabei aber regelmäßig die Entwicklung des Phänomens Stadt unter allen möglichen Aspekten. Wenn man von "Stadtentwicklungsplanung" heute spricht, meint man gemeinhin die kommunalen Dienststellen, die sich in welcher materiellen oder organisatorischen Form auch immer mit den Ausprägungen dieser Entwicklung befassen. Eine jüngst vorgelegte Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik gibt die Ergebnisse einer Umfrage 1989 bei den Mitgliedstädten der Konferenz von Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages wieder. Eine Darstellung der in Arbeit befindlichen Analysen, Prognosen und Planwerke zeigt deutlich, daß man hier überwiegend mit Fachplanungen (vom Abfallwirtschaftskonzept bis hin zum Wohnungsgesamtplan) befaßt ist. Nur ganz selten taucht als Aufgabenschwerpunkt etwa ein Konzept zur Analyse und Gewichtung der kommunalen Aufgabenschwerpunkte (Essen) auf⁸.

II.

Eigentlich hat es schon immer die Suche nach Zielen, nach Leitbildern gegeben. Die Diskussion um die Stadtgestalt reicht bis in die Antike zurück. Natürlich wurde diese Suche nach Leitbildern intensiver, als die Erscheinungsformen der neuzeitlichen Industriegesellschaft die überkommenen gesell-

schaftlichen Verhaltensweisen auflösten und an die Stelle der normintegrierten Gesellschaft des Mittelalters allmählich die pluralistische Gesellschaft trat, die arbeitsteilige Funktionsgesellschaft überkommene Formen auflöste und schließlich die Emanzipation der Gesellschaft von der Natur versucht wurde⁹.

Auch Planung als Handlungsrationale im Sinne von *Max Weber* ist nicht neu¹⁰. Dennoch wäre es zu kurz gegriffen, würde man meinen, daß Planung heute nur ein Modernitätssyndrom darstellt, das sich aus dem häufigen Gebrauch moderner Begriffe wie Systemanalyse, Operationsresearch, Netzplantechnik, Optimierungsmodell, Managementtechnik usw. ergibt. Die Modernität des Phänomens Planung folgt vor allem daraus, daß Planung heute nicht mehr allein als Mittel zur Rationalisierung eines Entscheidungsprozesses verstanden werden kann, sondern daß sie als ein Instrument zur Zukunftsgestaltung der Organisation oder des Verbandes zu sehen ist, für den sie betrieben wird. Diese Art der "politischen" Planung wurde bis weit in die 60er Jahre abgelehnt, solange sie vor allem auf die ordnungspolitische Frage nach der Kompatibilität von Planung und Marktwirtschaft zugespielt wurde. Als "Tochter der Krise" brach sich die Diskussion um die politische Planung nach der Wirtschaftsrezession von 1966/67 unter dem Dominat der großen Koalition dann vehement Bahn. Der Planungsstau entlud sich in einer bald nicht mehr übersehbaren Flut von politischen und wissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen¹¹.

Politische Planung wurde jetzt weitgehend als integrierte und integrierende Steuerung des staatlichen (und kommunalen) Handelns verstanden. Die Projektgruppe "Regierungs- und Verwaltungsreform" beim Bundesminister des Innern formulierte dies dahingehend, daß politische Planung ein Instrument zur Verwirklichung einer konzeptionellen Politik sei, das auf die künstliche Trennung zwischen sachlich-unpolitischer Entscheidungsvorbereitung einerseits und politischer Entscheidung andererseits verzichten muß. Der verkürzte Planungsbegriff der Entscheidungsvorbereitung wurde aufgegeben¹².

Mit dieser politischen Planung sollte eine Lösung gefunden werden für die Bewältigung der Schwierigkeiten, die damals nach weitgehend einmütiger Auffassung zu suboptimalen politischen Entscheidungsprozessen führten. Es ging dabei vor allem um den Mangel an Rationalität, längerfristiger Orientierung und um die mangelnde Koordinierung politischer Entscheidungen¹³. Der Durchbruch der politischen Planung führte dann zu dem Versuch der integrierten Gesamtaufgabenplanung in Bund und Ländern mit im einzelnen sehr unterschiedlichen Ausprägungen¹⁴.

Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung schließlich in dem Zwischenbericht, den die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission mit dem Ende der Legislaturperiode 1972 vorlegte. Hier wurde in dem Kapitel Planung die neue Dimension der Planung bestätigt und erklärt, da die Planung nicht mehr nur ein einfaches Handlungsprogramm, sondern ein integriertes Handlungsgefüge sei, könne kraft des Übergewichtes der in ihm erbrachten Informationsverarbeitung, Koordinations- und Integrationsleistung nicht mehr im einzelnen frei entschieden werden. Um den Bundestag deswegen aus diesem immer wichtiger werdenden Entscheidungsprozeß nicht auszuschalten, wurde Planung als eine Funktion von Parlament und Regierung als Planung "zur gesamten Hand" angesehen. Im Sinne der bestehenden vertikalen Politikver-

flechtung zwischen Bund und Ländern sollte eine gemeinsame Planung auch mit den Ländern eine Verbesserung des föderativen Systems erreichen. Die integrierte Aufgabenplanung des Bundes sollte ebenso in die Verfassung aufgenommen werden wie das Zusammenfügen der Aufgabenplanungen von Bund und Ländern zu einer gemeinsamen Rahmenplanung¹⁵.

Als dann der Schlußbericht Ende 1976 herauskam, war die allgemeine Ernüchterung über die Möglichkeiten der politischen Planung unter den politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik eingetreten, Planungsüberdruß und Bürokratiekritik waren die Folge. Viele Organisationen hatten deutlich gegen die Vorschläge des Zwischenberichtes Stellung genommen. Es blieb jetzt noch der Vorschlag, zur Verbesserung der Formen des kooperativen Föderalismus die Möglichkeit einer gemeinsamen Rahmenplanung in die Verfassung aufzunehmen¹⁶.

III.

Dieser Hintergrund der politischen Planung ist auch für die Stadtentwicklungsplanung von Bedeutung, denn die politische Planung schlug sich schließlich als Wunschbild auf allen öffentlichen Entscheidungsebenen nieder, also auch auf den kommunalen. Zwar findet man den Einstieg zum Übergang hier im Bereich der räumlichen Planung, die von der unbefriedigenden Anpassungsplanung zur induzierenden Planung weiterentwickelt werden sollte¹⁷. (Diesen Ansatz hat die Stadtentwicklungsplanung nie verloren. In einigen Städten wurde sie erst gar nicht zur Gesamtaufgabenplanung weitergeführt, in anderen und später in allen Städten wurde die Entwicklungsplanung weitgehend auf die räumlichen Bezüge der Planung zurückgeführt.)

Nachdem in den 50er und 60er Jahren die Städte in der Bundesrepublik wiederaufgebaut waren, setzte eine heftige Kritik an dem Erscheinungsbild der Städte ein, die nach Umfang und Intensität etwa vergleichbar war mit der Stadtkritik um die Jahrhundertwende. Man warf den Städten Chaos und Monotonie vor, beklagte die planimetrische Zuordnung menschlicher Funktionen und erklärte die Agglomeration von Wohn- und Arbeitsplätzen, Eßgelegenheiten und Illusionsgewerben als unwirtlich¹⁸.

Einen großen Teil an der Fehlentwicklung schrieb man dem ungenügenden Wissen über die Stadt und mangelnder Koordination der Planungen zu. An den Rändern der Städte entstanden vorgefertigte Großsiedlungen ohne Individualität, Stadtform war zu Brei aufgelöste Struktur geworden, so klagte man. Es war die Rede von der "Krise" und der "Unregierbarkeit" der Stadt. All das rief nach Rationalität und Verwissenschaftlichung der Planung, nach Zielformulierung und Zielerreichungsstrategien.

In dieser Zeit entstand die Stadtentwicklungsplanung¹⁹. Sie hatte mehrere Ansatzpunkte: Einmal verlangte die zunehmende Beschränktheit des Raumes nach einer planmäßigen Steuerung der räumlichen Nutzung, zum anderen setzte die gewünschte Entwicklung den planhaften Einsatz der vorhandenen Ressourcen voraus. Schließlich schlug hier auch die Diskussion um die politische Planung durch. Nicht zuletzt ging es dabei auch darum, die Bürger als Bauherren in den Entwicklungsprozeß einzubeziehen und ihn nicht länger wie beim Wiederaufbau der Städte weithin auszusperren ("Städtebau hinter dem Bauzaun").

Der Begriff der Stadtentwicklungsplanung ist nie authentisch festgelegt worden. Nach langen, vor allem auf einem Erfahrungsaustausch fußenden Erörterungen kam es dann zu der oben angeführten Definition der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die kommunale Entwicklungsplanung als Gesamtplanung auffaßt. Im Jahr 1980 veröffentlichte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung das Ergebnis einer Erhebung, wonach nicht weniger als 46 % der Gemeinden eine derartige Planung betreiben, 24 % wollten sie zu diesem Zeitpunkt noch einführen, 30 %, vor allem kleinere Gemeinden, wollten davon nichts wissen²⁰.

Selbst wenn man eine gewisse Euphorie der befragten Stadtentwicklungsplaner bei der Antwort voraussetzt, bleibt doch zu sehen, daß Stadtentwicklungsplanung zu einer Einrichtung geworden war, wenngleich auch Inhalte und Formen dieser Verwaltungsdisziplin in der Praxis stark auseinandergingen.

Zu bemerken bleibt noch, daß auch die Kreise nach anfänglichen Auseinandersetzungen vor allem über ihre Planungskompetenz begonnen hatten, eine Entwicklungsplanung zu betreiben, über deren Umfang die Kommunale Gemeinschaftsstelle allerdings damals keine Aussage machen konnte²¹.

Die Stadtentwicklungsplanung vollzieht sich bis zum heutigen Tage im gesetzefreien Raum. Das Bundesbaugesetz kannte nur "die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land". Alle Versuche, in den 70er Jahren bei einer Novellierung des BBauG die städtebauliche Entwicklungsplanung zu definieren, endeten schließlich damit, daß dieser Begriff ohne weitere Deutung in § 1 Abs. 5 BBauG mit einem Berücksichtigungsgebot für die Aufstellung der Bauleitpläne aufgenommen wurde. Das neue Baugesetzbuch, das am 1. Juli 1987 in Kraft getreten ist, kennt den Begriff der Entwicklungsplanung überhaupt nicht mehr. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird lediglich davon gesprochen, daß städtebauliche Rahmenplanungen als Entwicklungsplanungen in der Praxis sehr bedeutsam sein könnten²².

Es kann deswegen auch nicht verwundern, daß es in den Städten der Bundesrepublik keine einheitliche Stadtentwicklungsplanung gibt. Inhalt, Verfahren und Organisation sind sehr unterschiedlich und nur grob vergleichbar, wie dies die Erhebung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle aus dem Jahr 1980 eindeutig darstellt. Dies gilt heute wahrscheinlich noch mehr, nachdem die veränderten Rahmenbedingungen der 80er Jahre zu neuen Zielen zwangen und der Planungsperfektionismus erheblich heruntergeschraubt wurde. Einen Anhaltspunkt für die Verschiedenartigkeit von Arbeitsschwerpunkten der Stadtentwicklungsplanung ergibt auch die erwähnte Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik²³.

IV.

Schon seit mehr als zehn Jahren ist erkennbar, daß Stadtentwicklungsplanung ebenso wie die integrierte Aufgabenplanung als umfassende Gesamtplanung nicht durchführbar ist²⁴.

Daß dies die befragten Stadtentwicklungsplaner anders sehen²⁵, liegt nicht nur an deren verständlichen Berufsethos, sondern natürlich auch daran, daß in den meisten Fällen Entwicklungsplanung als Gesamtplanung im Sinne der Definition der KGST nicht betrieben wird. Da es nicht gelungen ist, eine integrative Planungsmethodik aufzubauen, konnte sie weder ihre Integrations- noch die politische Steuerungsfunktion erfüllen²⁶. So hätte es eigentlich nicht mehr des Beschlusses des Präsidiums des Deutschen Städtetages aus dem Jahre 1982

bedurft, um die Stadtentwicklungsplanung als Führungshilfsinstrument neben andere Querschnittplanungen zu stellen. In der Praxis hat sich vielfach eine Entwicklungsplanung herausgebildet, bei der der räumliche Bezug als Integrationsfaktor wirkt. Diese raumbezogene Entwicklungsplanung steht dann in der Gefahr, mit der Bauleitplanung, vor allem mit der Flächennutzungsplanung zu konkurrieren. Die damit entstehenden Konfliktsituationen werden von Verwaltungspragmatikern gerne dadurch ausgeräumt, daß die Stadtentwicklungsplanung als eine Grundsatzabteilung in das Stadtplanungsamt integriert wird.

Forscht man nun nach den Gründen, warum integrative Gesamtplanung nicht geht, dann werden Trendbrüche genannt, die längerfristige Prognosen, und Tendenzänderungen, die eine längerfristige Orientierung nicht zulassen, sowie die Überforderung der politischen Entscheider, die mit den Ergebnissen objektiver Bewertungsverfahren nichts anfangen können, weil der reale politische Prozeß einen Kompromiß zwischen einer Vielzahl von Akteuren verlangt. Dazu kommt das Koordinations- und Steuerungsproblem, das bei dem bestehenden Staatsaufbau in der Bundesrepublik (vertikale Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) und bei der arbeitsteilig segmentierten Regierungs- und Verwaltungsstruktur (horizontale Koordination) nicht zu bewältigen ist. Zielplanung, Grundsatzplanungen und Programmplanungen treten mit ihrer Logik und Methodik aus den überkommenen Staatsfunktionen heraus. Sie sind mit den Organisationsstrukturen, dem Führungsstil, dem Ablauf- und Kommunikationssystem einer Verwaltung, die unter vor-technischen Verhältnissen entwickelt wurden, nicht zu lösen. Durchsetzungsmacht ist in der Bundesrepublik eine knappe Ressource in Politik und Verwaltung. Die Verweigerungsmacht mit dem Instrument der negativen Koordinierung ist ein Mittel des Machterhalts. Dazu kommt in der Kommunalpolitik, daß der überkommene Prozeß der Rollenverteilung zwischen Rat und Verwaltung planungsfeindlich ist: Die Verwaltung bereitet vor — der Rat entscheidet — die Verwaltung führt aus: Bei komplexen Planungsentscheidungen führt das dazu, daß die Planungsvorarbeit der Verwaltung nicht nachvollziehbar ist. Der Rat muß also zustimmen oder in Planlosigkeit zurückfallen. Und Kommunalpolitik ist besonders an kurzfristigen, im Sinne einer Langzeitplanung also suboptimalen Lösungen interessiert, die innerhalb einer Ratsperiode zustandekommen und bei der nächsten Wahl Legitimation verschaffen²⁷.

Nicht zuletzt muß man sehen, daß es bisher nicht möglich war, ausreichende Planungsmethoden zu entwickeln. In einer Arbeit über methodische und konzeptionelle Überlegungen am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung²⁸ wird eine Fülle von Mängeln des Planungsverfahrens aufgezeigt, die sich unmittelbar auf die Planungsmethodik beziehen. Dies beginnt im Zielbereich bei der Findung von bewertbaren Zielkriterien, reicht über unzulängliche Wirkungsanalysen bis hin zur Wirkungskontrolle mit mangelhaften Sozialindikatoren. Dies hat vielerlei Ursachen, die bei den Planern, ihrem Verhältnis zur Politik, ihrer Ausbildung bis hin zu der einfachen Erklärung zu finden sind, daß es ausreichende Methoden für die Bewältigung hochkomplexer Planungsvorgänge in der Dynamik unserer gesellschaftlichen Entwicklung noch nicht gibt. Wahrscheinlich spielt hier auch eine Rolle, daß die Wissenschaft sich in der Phase der Planungsernüchterung aus diesem Forschungsfeld weitgehend zurückgezogen hat²⁹.

V.

Nun sollte man nicht meinen, Stadtentwicklungsplanung hätte bei diesen schlechten Voraussetzungen überhaupt nichts geleistet und werde damit zur Beschäftigungstherapie frustrierter Planer. Es bedarf keiner Frage, daß die Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung in unzähligen Fällen mit ihrem gesammelten Planungswissen und Erfahrungshintergrund sektorale kommunale Planungen begleiten oder aufstellen. In vielen Fällen leisten sie als eine Art Führungshilfsinstrument Stabsarbeit. Die Übersicht in der Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik³⁰ zeigt deutlich, auf wieviel wichtigen Aufgabensfeldern sektorale Teilentwicklungspläne erarbeitet werden.

Noch wichtiger ist freilich, daß die Stadtentwicklungsplanung in einer Zeit der "Krise" und "Unregierbarkeit" der Städte diese wieder erklärbar und damit regierbar gemacht hat. Dies ist deswegen ganz besonders bedeutsam, weil es in einer Zeit geschah, in der der Städtebau zur Stadtplanung geworden war und damit seine integrierende Kraft verloren hatte³¹.

In früheren Zeiten hat die normenintegrierende Identität von Staat und Gesellschaft die politische Zielfindung erleichtert. Die operativ angelegte Finanz- und Haushaltsplanung hat die Aufgabenerfüllung auf diese Ziele hin ausgerichtet, und im Städtebau war es möglich, diese politischen Ziele nach einer einheitlichen Idee zu verräumlichen. Diese räumlich-integrative Funktion ist dem Städtebau in den vergangenen Jahrzehnten verloren gegangen. Man hat die Stadtmwelt in Funktionen zerlegt, das Verhältnis von Bauten und Anlagen zueinander quantitativ und technisch bewertet. Städtebau und Wohnungsbau standen weitgehend beziehungslos nebeneinander, die Verkehrsplanung machte sich selbständig und setzte Zwangspunkte. Die Straße und der Platz als öffentlicher Raum gingen in ihrer sozialen Bedeutung verloren und wurden zum Verkehrsraum. Die Gestaltung des öffentlichen Raumes als Zusammenspiel von kommunaler Planung und privater Bauqualität wurde durch die Erfüllung technisch-quantifizierbarer Regelwerke und durch wirtschaftliche Bedarfserfüllung ersetzt.

Stadtpolitik wird ohne Ziele zum Stückwerk. Planungspolitik ist also ohne ein Ziel, ein Zielsystem oder ein Leitbild, wie man es auch immer bezeichnen mag, nicht machbar. Bei der Komplexität des Erscheinungsbildes unserer heutigen Gesellschaft, die den Pluralismus zum Prinzip erhebt und darüber hinaus fast schon polyzentristisch in Erscheinung tritt, ist ein geschlossenes und für alle gültiges Leitbild für die Entwicklung und Gestaltung einer Stadt kaum vorstellbar. Die Stadtentwicklungsplanung hat dieses Dilemma in den einzelnen Städten unterschiedlich bewältigt. In den meisten Fällen wurde anstelle eines geschlossenen räumlich-gesellschaftlichen Zielbildes ein Stadtentwicklungsprogramm erarbeitet, das zu einem die funktionalen Grundbereiche kommunaler Aufgabenerfüllung zusammenführenden Zielsystem gelangt. Es wurden also die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Bilden, Erholen usw. in ihren Erscheinungsformen, Entwicklungsbedingungen und voraussichtlichen Zukunftsabläufen analysiert und diese dann zu den gesellschaftlichen Zielvorstellungen in Beziehung gesetzt. Aus dem Zielsystem wurde dann ein entsprechendes Handlungsprogramm entwickelt. In der kommunalen Praxis sind die Formen und Ergebnisse dieses Zielsetzungsprozesses sehr unterschiedlich³².

Und noch wichtiger: Der Operationalisierung des Zielsystems dient in vielen Fällen eine räumlich-funktionale Gliederung der jeweiligen Stadt. Die Stadtstruktur wird damit polyzentrisch angelegt und die Zuordnung und Entwicklung von Flächen, Verkehrs- und sonstigen Infrastruktureinrichtungen und Einzelstandorten unter Berücksichtigung der technischen, sozialen, ökologischen und ökonomischen Tragfähigkeit von Teilräumen (Stadtteilen) ermöglicht³³.

So hat die Stadtentwicklungsplanung die Stadt wieder transparent, überschaubar und damit regierbar gemacht. Hier liegt das große Verdienst der Stadtentwicklungsplanung. Es ist dann nur eben nicht gelungen, ein Verfahren zu entwickeln, um fortschreibungsfähige Programme zu erarbeiten. Und eben: Die Vollzugssteuerung stößt auf überfragmentierte Verwaltungsstrukturen. Es wird noch die Rede davon sein müssen, wie bedeutsam gerade die Stadtteilentwicklungspläne im Ablauf der Stadtentwicklung sind. Auch hier hat die räumlich-funktionale Ordnung — eine Erfindung der Stadtentwicklungsplanung — die städtebaulichen Rahmenpläne eigentlich erst vollziehbar gemacht.

VI.

Im wellenförmigen Verlauf der Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland kann man drei Phasen erkennen: Bis etwa 1965 gab es eine Planungsabneigung, genährt durch die Bedingungen, unter denen sich der Wiederaufbau vollzog. Die veränderten Rahmenbedingungen der Normalität des Sozial- und Wohlfahrtsstaates schufen dann den Boden für eine Auflösung des Planungstaus, der sich in einer Phase der Hochschätzung und Selbstüberschätzung der Planung entlud. Etwa seit 1975 wurden dann die Grenzen der Planung deutlich. Die angestrebte systematische Gesamtplanung erwies sich als Utopie. Seitdem wird über die Planung unter veränderten Bedingungen diskutiert. In diesen Diskussionen, die andauern, geht es um Engpaßplanungen anstelle von flächendeckenden Konzepten, um problemorientierte Ansätze anstelle von umfassenden Konzepten. Es wird die Entfeinerung, die Senkung des Konkretheitsgrades von Planungen erörtert, die Möglichkeiten einer Ausdünnung der vertikalen Verflechtungen und die Verstärkung der Querkoordination in den organisatorischen Strukturen der Grundeinheiten erörtert. Seit etwa 1985 kann man dann eine neue Ausrichtung der Planungsdiskussion feststellen. Es geht jetzt nicht mehr so sehr um praktisch-organisatorische Änderungen, sondern eher um einen neuen Weg der Planung zur Überwindung der neuen "Unübersichtlichkeit" mit Hilfe von kooperativen, diskursiven, dezentralen und flexiblen Steuerungsformen.

Diese letztere Diskussion spielt sich praktisch unter Ausschluß der politischen und administrativen Öffentlichkeit ab. Eine kleine politisch-gesellschaftlich-wissenschaftlich engagierte Zitationsgemeinschaft deklariert sich gegenseitig mit ebenso tiefgründigen wie weiterführenden Ansätzen für eine neue Planung, für einen neuen Weg. Die Politik verharrt in Planungsabstinenz infolge Ernüchterung, die Verwaltung erweist sich wieder einmal als innovationsresistent. Diese Eigenschaft ist sicherlich systemerhaltend und stabilitätsfördernd ("Politik vergeht, Verwaltung besteht"), kann aber auch existenzbedrohend werden, wie das Beispiel der Behandlung unserer Umweltgefahren zeigt. Immerhin kann die mangelnde Sensitivität für veränderte gesellschaftliche Problemlagen zur Veränderung politischer Landschaften führen. So

wäre etwa bei einem ausreichend wirksamen Instrument des "problem finding" die Kalamität der "neuen" Wohnungsnot in den großstädtischen Ballungsräumen nicht entstanden. Man hätte nur, auf die Erfahrungen der frühen 80er Jahre zurückgreifend, auf entsprechende Indikatoren rechtzeitig reagieren müssen³⁴. Falsche Planungsinstrumente werden zu Reparaturwerkzeugen³⁵.

Dem kommunalen Praktiker bieten sich also einmal mehr wenig wissenschaftliche Erkenntnisse, die er in Taten umsetzen könnte. Dabei ist Entwicklungsplanung gerade in unserer Zeit für die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung besonders wichtig: Als Folge des sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Strukturwandels, der durch die zu erwartenden Auswirkungen der europäischen Wirtschaftsintegration neue Akzente erhalten wird, haben die spezifisch lokalen Aufgaben und Dienstleistungen vor allem im Bereich der kommunalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, der Sozialpolitik und der Umweltpolitik an Gewicht gewonnen. Egal ob wir in eine nachindustrielle oder nachmoderne Zukunft gehen, die fortschreitende Emanzipation der Gesellschaft von überkommenen Verhaltensweisen wird die Kommunen vor steigende Herausforderungen vor allem im Städtebau und der Kulturpolitik stellen.

Es hat sich zudem gezeigt, daß die Regelung wichtiger öffentlicher Aufgabenfelder durch großflächige, zentral formulierte und gesteuerte Programme an den regionalen und lokalen Unterschiedlichkeiten vorbeizieht. Standardisierte gesellschaftliche Lösungen erweisen sich als suboptimal. Die Notwendigkeit der Dezentralisation wohlfahrtsstaatlicher Willensbildungs- und Steuerungsprozesse wird also die kommunale Selbstverwaltung zunehmend aufwerten³⁶.

VII.

Unter den geschilderten Umständen ist es im Rahmen dieser Arbeit nur möglich, Lösungsansätze für eine Weiterführung der Stadtentwicklungsplanung aufzuzeigen.

Im Bereich der Zielplanung kann man davon ausgehen, daß sich umfassend angelegte Planwerke nicht bewährt haben. Zeitaufwand und mangelnde Problemverarbeitungskapazität lassen keine Fortschreibung zu. Sie sind schon veraltet, wenn sie verabschiedet werden. Hier geht es also um Entfeinerung. Dazu bietet sich ein mittlerer Weg zwischen dem synoptischen Konzept und inkrementellen Einzelschritten an, bei dem sich deduktiv-normative, induktiv-problembezogene und strategisch-realierungsbezogene Komponenten miteinander verbinden. Wichtig ist, daß der Zielfindungsprozeß als interaktiver Prozeß angelegt ist, retrograde und progressive Planungsmethoden zum Gegenstromverfahren verbindet. Für die administrative Organisation dieses Planungsprozesses sollte man auf Erkenntnisse und Erfahrungen der Betriebswirtschafts- und Managementsysteme zurückgreifen, soweit diese auf die öffentliche Verwaltung anwendbar sind³⁷.

Wichtig ist aber vor allem auch die Erkenntnis, daß im sozialgestaltenden Wohlfahrtsstaat ein interaktiver Planungsprozeß unter Einbeziehung der Planungsadressaten nötig ist. Die planende Stadt ist eine kooperative Stadt. Der Konsensbildungsprozeß muß als offenes Instrumentarium der Steuerung und damit als fortlaufender Prozeß angelegt werden³⁸. Informationsaustausch und Aushandlungsprozesse müssen angelegt werden, die außerhalb der Formentypik der hoheitlich-organisierten Verwaltung des Rechtsstaats liegen. Dieses kooperative System der prozeduralen und kondomina-

len Steuerung liegt dem Vorschlag der "diskursiven" Planung zugrunde. Es geht um die "kommunikative Rationalität"³⁹.

Derartige Möglichkeiten eines kooperativen Verwaltungshandelns in der Form einer stärkeren Öffnung der kommunalen Verwaltung hin zu den gesellschaftlichen Akteuren bei einer fortschreitenden Entbürokratisierung des Operationsmodus werden auch in der Bundesrepublik zunehmend diskutiert und in einigen Ansätzen bereits praktiziert. Die kommunale Körperschaft handelt hier nicht mehr mit den Instrumenten hoheitlicher Rationalität, sondern mehr im Netzwerk der Akteure von Staat und Gesellschaft gewissermaßen als Impulsgeber.

Gerade für eine neue Form kommunaler Entwicklungsplanung bietet sich dieses Verfahren besonders an: das kommunale Marketing. Dieser Planungsansatz geht von den Markt-, Absatz- und damit konkret von den Abnehmererfordernissen aus und behandelt den Bürger als Kunden. Er wird im Bereich der kommunalen Betriebe, aber auch von Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitsbereichs und der kulturellen Einrichtungen zunehmend genutzt und findet Einzug in die Öffentlichkeitsarbeit und vor allem in die Wirtschaftsförderung⁴⁰.

In einer Verbindung zwischen überkommener Stadtentwicklungs- und kommunaler Wirtschaftsförderung wird dieser Planungsansatz ebenfalls interessant. Nachdem lokale Wirtschaftsförderung immer mehr zur lokalen und regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik wird, geht es hier zunehmend um Standortqualitäten, um die Entwicklung der (harten und weichen) Standortfaktoren (= Stadtentwicklungsplanung) und um deren Vermarktung (= Wirtschaftsförderung). Das Marketing-Konzept schafft die hier notwendige operative Verbindung beider Bereiche⁴¹.

Bedeutsam bleibt auch die Möglichkeit einer Entfeinerung des zentralen Steuerungsinstrumentes durch Dezentralisierung über die Stadtteilentwicklungsplanungen (städtebauliche Rahmenplanung). Diese räumlich-sektoralen Teilplanungen geben vor allem die Möglichkeit, einer Dezentralisation von Politik und Verwaltung gerecht zu werden und die Entwicklungspotentiale überschaubarer Lebens- und Erlebnisbereiche zu aktivieren. Wichtig ist hier die Einrichtung eines flexiblen, vertikalen Steuerungsinstrumentes als Verbindung zur zentralen Stadtentwicklungsplanung. Auch hier geht es wohl um die Nutzbarmachung diskursiver, kooperativer Planungselemente und Managementsysteme⁴².

Wichtig scheint auch noch der Hinweis, daß die kommunikativen Prozesse zwischen Rat und Verwaltung fortentwickelt werden müssen. Das überkommene Rollenverständnis Vorbereitung (Verwaltung) — Entscheidung (Rat) — Durchführung (Verwaltung) ist planungsfeindlich und schon gar mit einer diskursiven Planung unvereinbar. Es führt — je nach der Struktur der handelnden Personen und der Eigenart der Kommunalverfassung — oftmals zu einer ruinösen Elitenkonkurrenz, die nicht Planung, sondern Selbstblockade bewirkt. Hier müssen also auch Organisationsformen der Zusammenarbeit gefunden werden, die das vorhandene Rollenverhalten überwinden⁴³.

Der oftmals gehörte Einwand, diese Planung zur gesamten Hand vermische die Zuständigkeiten und sei mit der Gewaltentrennung nicht vereinbar, ist nur ein Vorwand. Der Rat ist ein Verwaltungsorgan und kein Parlament, auch wenn er sich vor allem in Großstädten oftmals so aufführt.

Über die zweckmäßige Organisation der Stadtentwicklungsplanung wurde immer wieder gestritten mit dem Ergeb-

nis, daß die organisatorischen Verhältnisse in der Praxis völlig unterschiedlich sind⁴⁴.

Auf der Grundlage der Erfahrung, daß Stadtentwicklungsplanung sich im gesetzessfreien Raum vollzieht und je nach Inhalt und Struktur von der einzelnen Gemeinde frei bestimmt werden kann und erfahrungsgemäß auch bestimmt wird, erscheint es müßig und wohl auch unsachgemäß, das "richtige" Organisationsmodell zu entwerfen. Dies gilt um so mehr, als die planerischen Schwerpunkte der Stadtpolitik in der nächsten Zukunft: nämlich Stadterneuerung, Stadtökonomie und Stadtökologie, ebenfalls in den einzelnen Gemeinden völlig unterschiedlich bearbeitet werden. Auch wird die Aufgabe, den Städtebau wieder als "dreidimensionale" Stadtbaukunst zu aktivieren und ihn aus der funktionalistischen Isolation zu befreien, sehr unterschiedlich gesehen. Eine derartige Auffassung eines integrativen Städtebaus könnte gut geeignet sein, Kristallisationspunkt für die immer wichtiger werdenden Planungsbereiche der Wirtschaftsstrukturplanung und der Umweltplanung zu werden. Eine solches Konzept könnte dazu verleiten, die Disziplin der Stadtentwicklungsplanung gewissermaßen als Grundsatzabteilung in ein Amt für Städtebau (nicht Stadtplanungsamt!) einzugliedern.

Generell gilt aber der Hinweis, daß der Strukturwandel zum Sozialstaat auch die Kommunen in eine immer stärker werdende Gestaltungsverantwortung einbezieht und sie als Dienstleistungsbetrieb für Managementfunktionen immer stärker disponiert. Management wird heute weitgehend verstanden als die Gestaltung, Entwicklung und Lenkung von komplexen Systemen⁴⁵. Genau das ist Stadtentwicklungsplanung.

Anmerkungen

1 Schmidt-Aßmann, Eberhard: Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung, Hannover 1972, S. 101; Ossenbühl, Fritz: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974.

2 München 1963, Hamburg 1964, Stuttgart 1967, Hannover 1968, Nürnberg 1970; vgl. Sulzer, Jörg: Stadtentwicklung: Koordination von Raum- und Investitionsplanung, Analyse von fünf Beispielen in der Bundesrepublik Deutschland. — Frankfurt/Main 1979.

3 Kaiser, Joseph H.: Planung, Bd. I — IV. — Baden-Baden 1965—1972; vgl. statt vieler auch: Ronge, Volker; Schmieg, Günter: Politische Planung in Theorie und Praxis. — München 1971.

4 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Organisation der Kommunalen Entwicklungsplanung. — Köln 1972, S. 10, 15; Mäding, Erhard: Verfahren der Stadtentwicklungsplanung. In: Kaiser, J.H.: Planung V. — Baden-Baden 1971, S. 319 ff.

5 So: Göb, Rüdiger: Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung. In: Die Öffentliche Verwaltung, 1974, S. 86 ff., S. 89.

6 Deutscher Städtetag: Rundschreiben vom 25.2.1982 — 6/10-T 4660.

- 7 Mäding, Heinrich: Verwaltung und Planung. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 1043 ff., S. 1057; Ritter, Ernst-Hasso: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch. Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 321 ff., S. 329; Engelhardt, Gunther: Programmbudgetierung als Antwort auf die Haushaltskrise. In: Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, Baden-Baden 1987, S. 132 ff.
- 8 Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung und der Kommunalpolitik. Ergebnisse der Umfrage 1989 bei den Mitgliedsstädten der Konferenz der Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages. = Materialien des Deutschen Instituts für Urbanistik, H. 5/1989, Berlin, Juli 1989, S. 56 ff.
- 9 Vgl. zur Leitbilddiskussion statt vieler: Dittrich, Erich: Zum Begriff "Leitbild" in der Diskussion über die Raumordnung. In: Informationen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg 1958, S. 1 ff., S. 53 ff. und Köhler, Gabriele; Schäfers, Bernhard: Leitbilder der Stadtentwicklung. In: Das Parlament, B. 46-47/86 vom 15.11.1986, S. 29 ff.
- 10 Weber, Max: Soziologische Grundbegriffe. In: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 1961, S. 552.
- 11 Vgl. dazu statt vieler Kaiser, Joseph H.: Planung Bd. I — VI, a.a.O.; s.a. die Bibliographie bei Ronge, Volker; Schmieg, Günter, a.a.O., S. 241 oder bei Ritter, Ernst-Hasso, a.a.O., S. 350 ff.
- 12 Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. — Bonn 1972, S. 1/8 (unveröffentlicht), ausführlicher dargestellt bei Göb, Rüdiger: Planung im Verwaltungshandeln des Kreises. In: Der Kreis — Ein Handbuch, Bd. 2, Köln 1976, S. 95 ff., S. 101.
- 13 Scharpf, Fritz W.: Politische Planung zwischen Anspruch und Realität. In: Discussion Papers des Wissenschaftszentrums Berlin, Nr. II M/dp. 79-4, Berlin 1979, S. 2.
- 14 Vgl. dazu den Bericht bei Wagener, Frido: Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung, Hannover 1972, S. 23 und später bei Ritter, Ernst-Hasso, a.a.O., S. 324 ff.; zur integrierten Gesamtaufgabenplanung der Bundesregierung: Jochimsen, Reimut: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung. In: Ronge, Volker; Schmieg, Günter, a.a.O., S. 184 ff.
- 15 Vgl. Fragen der Verfassungsreform. Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages. In: Zur Sache, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Nr. 1/73, Bonn 1973, S. 73 ff.
- 16 Vgl. Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. In: Zur Sache, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Teil II, Nr. 2/77, Bonn 1977, S. 95 ff.
- 17 Wagener, Frido: Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1970, S. 93 ff.
- 18 Vgl. dazu im einzelnen statt vieler: Müller-Raemisch, Hans-Reiner: 40 Jahre Städtebau 1945 — 1985. In: Städtebau und Landesplanung im Wandel. = Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Bd. 2, München 1987, S. 17 ff.
- 19 Vgl. dazu im einzelnen vor allem den Sammelband "Kommunale Entwicklungsplanung", hrsg. von Wegener, Gerhard, IRPUD, Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund, Dortmund 1981, der ausgewählte Beiträge aus Wissenschaft und Praxis vorlegt; aber auch den Sammelband der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80, Hannover 1972; eine zusammenfassende Darstellung findet sich bei Göb, Rüdiger: Stadtentwicklungsplanung. In: Städtebau und Landesplanung im Wandel. = Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, München 1987, S. 223 ff.
- 20 Kommunale Entwicklungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse einer Erhebung, durchgeführt von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. — Köln 1980.
- 21 Vgl. zur Kreisentwicklungsplanung: Göb, Laux; Salzwedel; Breuer: Kreisentwicklungsplanung. — Köln 1984; Ernst, Paul Christoph: Verfassungsrechtliche und sonstige rechtliche Vorgaben der Kreisentwicklungsplanung. — Köln 1979; Göb, Rüdiger: Planung im Verwaltungshandeln des Kreises. In: Der Kreis, Bd. 2, S. 95 ff.
- 22 Vgl. dazu Göb, Rüdiger: Stadtentwicklungsplanung, 1987, S. 226.
- 23 Vgl. oben Schmidt-Eichstaedt, Gerd, a.a.O.
- 24 Vgl. oben Mäding, Heinrich; Ritter, Ernst-Hasso; Engelhardt, Gunther; vgl. kritisch auch: Wegener, Gerhard: Grenzen und Möglichkeiten einer aufgabenorientierten Entwicklungsplanung. In: Der Städtetag, 1978, S. 521; Kulenkampf, E.: Inhalt und Bestimmungsfaktoren kommunaler Entwicklungsplanung am Beispiel Kiel. In: Kommunale Entwicklungsplanung, Ziele, Inhalte und Organisationsformen, Stuttgart 1975, S. 28; Ullrich, Konrad: Ist die langfristige Gemeinde-Entwicklungsplanung am Ende? In: Die niedersächsische Gemeinde, 1982, S. 161 ff.
- 25 Vgl. die Erhebung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, a.a.O., S. 88.
- 26 Vgl. zu den Anforderungen an die Methodik kommunaler Planungsprozesse Hesse, Joachim Jens: Methoden der Bewertung und Entscheidungsfindung. In: Grundriß der Stadtplanung; ders.: Organisation kommunaler Entwicklungsplanung. — Stuttgart 1976; vgl. zum Stand der Entwicklungsplanung auch: Göb, Rüdiger: Kommunale Gesamtentwicklungsplanung. In: Daten zur Raumplanung, Teil B, Hannover 1983, B VIII 2.1 (3). Zum Versuch einer Systematisierung typischer kommunaler Planinhalte: ders.: Aufgabe, Zweck und Bindungswirkung kommunaler Planung. In: Daten zur Raumplanung, a.a.O., B VIII, 1 (1).
- 27 Vgl. dazu Scharpf, Fritz W., a.a.O., S. 4 ff.; Ritter, Ernst-Hasso, a.a.O., S. 329 ff.; Göb, Rüdiger: Stadtentwicklungsplanung, 1987, a.a.O., S. 229 ff.; Bebermeyer, Hartmut: Idee und Wirklichkeit einer politischen Planung des Staates. In: Verwaltungsführung — Organisation — Personal, 2/1984, S. 51 ff., S. 57.
- 28 Eekhoff, Johann: Zu den Grundlagen der Entwicklungsplanung. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 83, Hannover 1981.
- 29 Ritter, Ernst-Hasso, a.a.O., S. 330.
- 30 Schmidt-Eichstaedt, Gerd, a.a.O.
- 31 Göb, Rüdiger: Wo bleibt der Städtebau im Baugesetzbuch? In: Stadtbauwelt, H. 12/1985, S. 436 ff.
- 32 Vgl. dazu Göb, Rüdiger: Stadtentwicklungsplanung, 1987, S. 228.
- 33 Deutscher Städtetag: Räumliche Entwicklungsplanung. Vorschlag zur Erstellung eines räumlich-funktionalen Entwicklungskonzepts. = DSt-Beiträge zur Stadtentwicklung, H. 5, Köln 1976; Teil II: Dokumentation räumlich-funktionaler Entwicklungskonzepte. = DSt-Beiträge zur Stadtentwicklung, H. 10, Köln 1982.
- 34 Vgl. z.B. Göb, Rüdiger: Die neue Wohnungsnot in unseren Städten. In: Die neue Ordnung, H. 2/1981, S. 81—96.
- 35 Marquardt, Karlheinz: Grundprobleme langfristiger Stadtentwicklung. In: Operationalisierte Planung mit Sozialindikatoren am Beispiel der kommunalen Entwicklungsplanung. Hrsg.: Institut für Zukunftsforschung, Berlin 1975, S. 178 ff.
- 36 Vgl. dazu Hesse, Joachim Jens: Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. In: Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung heute. = Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 191 ff. und Benz, Arthur: Probleme und Perspektiven der Kommunalpolitik im Strukturwandel, ebd., S. 165 ff.
- Neben der bereits erwähnten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zu aktuellen Problemen der Stadtentwicklung 1989 ist in diesem Zusammenhang auch aufschlußreich: Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Prioritäten der Stadtentwicklung 1984 — 1988. In: Die niedersächsische Gemeinde 1989, S. 175 ff.
- 37 Vgl. Entwicklung der Planungssysteme zum Managementsystem. In: Hopfenbeck, Waldemar: Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre. Das Unternehmen im Spannungsfeld zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen. — Landsberg am Lech 1989, S. 455 ff.
- 38 Ritter, Ernst-Hasso, a.a.O., S. 339.
- 39 Vgl. dazu Ritter, Ernst-Hasso, a.a.O., S. 340, 342; Habermas, Jürgen: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. — Frankfurt/M. 1984, S. 459; Wilke, Helmut: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. — Königstein/Ts. 1983, S. 64 ff.
- 40 Vgl. dazu die Beiträge und Beispiele bei Braun, Günther E.; Töpfer, Armin: Marketing im kommunalen Bereich. — Stuttgart 1989.

41 Vgl. dazu die Beispiele bei *Kossak, Egbert*: Der Planer als Urban Manager. In: *Bauwelt*, 1988, S. 998 ff. (Beispiel Hamburg) und *Göb, Rüdiger*: Kommunale Wirtschaftspolitik. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Stuttgart 1987, S. 66 ff. (Beispiel Köln).

42 Vgl. zur Stadtteilentwicklungsplanung: *Göb, Rüdiger*: Stadtteilentwicklungsplanung. In: *Stadtplanung*. Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen, München 1980, S. 11 ff. sowie die umfassende und zusammenfassende Darstellung der Bände 5 und 11 der Schriftenreihe der kooperierenden Lehrstühle an der RWTH Aachen: Stadtteilentwicklungsplanung, Bd. 5, 1976, und Teilräumliche Planung, Bd. 11, 1980.

43 Vgl. *Arras, Hartmut E.*: Gemischte Arbeitsgruppe als Initiativinstrument problemorientierter Entwicklungsplanungen auf kommunaler Ebene. In: *Der Städtetag*, 1979, S. 450 ff.

44 Vgl. dazu die Darstellung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung, 1980, S. 29 ff.; s.a. *Hesse, Joachim Jens*: Organisation kommunaler Entwicklungsplanung. — Stuttgart 1976.

45 *Malik, Fredmund*: Bedeutung und Funktion des Managements in der Verwaltung. In: *Verwaltungsmanagement-Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe*. — Stuttgart 1989.

Prof. Dr. Rüdiger Göb
Universität Köln
Wirtschafts- und
Sozialgeographisches Institut
Albertus-Magnus-Platz
5000 Köln 1