

GERHARD CURDES

Das Dilemma der Einkaufszentrenplanung als Dilemma kommunaler Infrastrukturplanung

1. Vorbemerkung

Als ich gebeten wurde, einen Beitrag zum Thema »Planung von Einkaufsstandorten« zu schreiben, habe ich zunächst gezögert. Es sollten vor allem »sechs bis acht wirklich aussagekräftige Arbeiten« vorgestellt werden, wobei sich bei näherer Nachfrage klärte, daß sechs bis acht beispielhaft geplante oder realisierte Zentren gemeint waren. Was aber heißt hier beispielhaft? Und was aussagekräftig? Funktional beispielhafte Versuche gibt es eine ganze Menge. Auch formal befriedigende. Die angewendeten Verfahren der Bedarfsberechnung sind im wesentlichen immer die gleichen und die Schwierigkeiten, die vor einer Realisierung überwunden werden müssen und überwunden werden, auch. Es gibt keinen ernsthaften Grund, das Main-Taunus-Zentrum, das Ruhrparkzentrum oder das Elbe-Einkaufszentrum als Beispiele der ersten Generation nichtintegrierter Einkaufszentren auszuklammern oder etwa das Nordweststadt-Zentrum Frankfurt, Düsseldorf-Garath oder München-Perlach als bekannteste integrierte neue Stadtteilzentren. Aber was berechtigt dazu, diese und ähnliche Beispiele besonders hervorzuheben? Eine Auswahl nach funktionalen und formalen Kategorien trifft letztlich nur die technisch-ästhetische Seite des Problems. Die ökonomische Dimension kann hier auch nicht im Zentrum der Überlegungen stehen, da die Auswirkungen auf das Preisniveau der nächstliegenden gewachsenen Zentren, der Einfluß auf die Kleinbetriebsstruktur im engeren Einzugsbereich nach der Eröffnung der einzelnen Zentren mehr oder weniger genau untersucht worden sind. Die Auswirkungen auf die Makrostruktur der großräumigen Siedlungsentwicklung waren nicht so gravierend, daß sie hier in den Vordergrund gehörten. Zentrale Frage scheint jedoch die soziale Funktion oder Dysfunktion so großer Infrastrukturanlagen, die auf einen einzelnen Zweck ausgerichtet sind, und der Zusammenhang zwischen diesen Infrastrukturanlagen und kommunaler Planung zu sein. In der nachfolgenden Skizze wird eine Beschreibung dieser Dysfunktion versucht, die nicht nur beim Problem Einkaufszentren auftritt und deshalb auch auf einer allgemeineren Ebene durchgeführt wird. Beispielhafte Versuche von Einkaufszentren sind danach möglicherweise jene, die mit dem Begriff Einkaufszentrum nicht zutreffend beschrieben werden können und unter diesem Rubrum möglicherweise gar nicht zu finden sind.

In der anschließenden Fallstudie wird am Beispiel eines Falles in Aachen aufgezeigt, welche Probleme sogenannte Einzweckträger, wie z. B. die staatliche Hochschulplanung, und der Vielzweckträger Kommune miteinander haben, und aus welchen Gründen die Chance zur Entwicklung

eines Stadtteilzentrums und des darin vorgesehenen Stadtteileinkaufszentrums nicht ergriffen wird. Das Hauptproblem dieser Zentrenplanung sei, so sagte den Autoren der für alle Landesbauten zuständige höchste Beamte des Landes, nicht die Bedarfsberechnung, nicht der städtebauliche und architektonische Entwurf, sondern den risikobereiten und kapitalkräftigen Träger zu finden. Wie wahr. Aber sollten wir Einzweckträgern die Entwicklung von Stadtteilzentren überlassen wollen?

2. Verselbständigung der Infrastrukturbereiche

Die Bereiche der Infrastrukturplanung haben sich in der Folge der ressortmäßigen Aufgabenteilung, durch die Differenzierung der Probleme und Wissenschaften, unterstützt durch das Fehlen integrierender Ansätze, wie z. B. einer Entwicklungsplanung, weitgehend verselbständigt. Das gilt für alle Ebenen, auch für die kommunale. Um sektorale Aufgabenbereiche wie Verkehr, Wohnungswesen, Bibliotheken, Schule, Krankenhaus, Kindergarten und private Versorgungsdienstleistungen haben sich zum Teil eigene Fachwissenschaften und sektoral spezialisierte Forschungsinstitute, ein eigenes Publikations- und Kongreßwesen und schließlich ein mehr oder weniger zweckgerichtetes Verbands- und Trägerwesen entwickelt. Der Versuch, der seit dem Reformansatz des Freiherrn von Stein praktiziert wird, Komplexität durch Teilung der Aufgaben an den Stellen mit den geringsten Verknüpfungen zu bewältigen, erhält durch sektorspezifische Förderungsprogramme der Ministerien, Zweckbindung von Mitteln und eine nur negativ koordinierte Fachplanung (*Jochimsen*) eine allmählich absurde Vervollkommnung. Diese äußert sich in zunehmender Autarkie sachlicher Bereiche und in ihrer teilweisen Loslösung vom gesellschaftlichen und politischen Prozeß oder umgekehrt der Beeinflussung und Reduktion von Bedürfnissen in der Richtung ihres Lösungsangebotes. Besonders auf kommunaler Ebene wird die hochgradige funktionsinterne Spezialisierung sektoral isolierter sozialer Einrichtungsplanung deutlich, die sich über die Programme bis in die Planung und Physiognomie der Bauten fortsetzt. Ergebnis sind isoliert gedachte, geplante und betriebene Gebilde, deren Nachbarschaft und Teilintegration mit ergänzenden Einrichtungen meist weder bedacht noch gewollt ist. Diese Situation kann mit Verselbständigung der Partikularansätze umschrieben werden und charakterisiert das Defizit an »ganzheitlichen« Politik- und Planungsvorstellungen. Sowohl bei den zuständigen Ressorts, in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion als auch bei Verbänden und Trägern hat sich

diese Problematik als Unbehagen niedergeschlagen. Lösungen wurden in den letzten Jahren durch die Forderung nach ganzheitlicher Planung durch Entwicklungsplanung angestrebt. Die Entwicklungsplanung ist aber bisher bestenfalls in das Vorfeld der in sie gesetzten Erwartungen vorgedrungen.

3. Das standortbildende Eigengewicht von Einkaufszentren

Die physische Notwendigkeit der täglichen und mittelfristigen Bedarfsdeckung mit Lebensmitteln, Haushaltswaren und Dienstleistungen hat dazu geführt, daß die Versorgung hiermit schon immer ein unbestrittener Teil aller Zielvorstellungen der Raumordnung und Stadtentwicklung war. Kaum ein anderer Bereich der sogenannten »Daseinsvorsorge« war so unumstritten wie dieser. Umstritten war, mit Ausnahme der Periode von 1950 bis 1960, wo die isolierte Wohnsiedlungsplanung der ersten Aufbauphase vielfach dazu führte, daß Versorgungseinrichtungen vergessen wurden oder nicht existenzfähig waren¹, die Frage der Bemessung und Lokalisierung dieser Einrichtungen. Zunächst wurde dieses Problem als reines Folgeproblem der Wohnsiedlungs- und Arbeitsstättenplanung angesehen. Vorausgesetzt wurde das Vorhandensein der Wohnbevölkerung, und in Abhängigkeit davon wurden Methoden zur Ermittlung des Bedarfs an Dienstleistungseinrichtungen gesucht.

Erinnert sei hier z. B. an die Arbeiten von *Beckermann*, der Tabellen herausbrachte, in denen die Zahl der Einwohner je Einzelhandels- und Handwerksbetrieb für Siedlungen mit unterschiedlicher Sozialstruktur und Lage als gleitende Relation zur Siedlungsgröße angegeben wurde². Die unübersehbare Diskrepanz zwischen solchen, aus statistischen Mittelwerten³ abgeleiteten Richtzahlen und den bei Neuplanungen tatsächlich realisierbaren Betrieben führte zu dem heute praktizierten betriebswirtschaftlichen Ansatz, der vom erwarteten Umsatz an einem bestimmten Standort einerseits und dem Mindestumsatz neu zu errichtender Betriebe andererseits ausgeht⁴. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß die Investitionsbereitschaft vom Nachweis eines gesicherten Umsatzes abhängt. Damit aber hatte sich das Verfahren umgekehrt: Wenn eine Mindestausstattung mit Handels- und Handwerksbetrieben erreicht werden soll, dann muß die Siedlungsgröße so bemessen werden, daß sie die Umsatzvorstellungen auch

erfüllen kann. Da bestimmte Betriebsformen als Indikatoren für die Anziehungskraft eines Einzelhandelszentrums angesehen werden, wie z. B. Supermärkte, Kauf- und Warenhäuser, und eine Mehrfachbesetzung von Betrieben der gleichen Branche zur Verhinderung allzu leichter Preismonopole erforderlich ist, bestimmen die eine Mindestattraktivität sichernden Betriebskombinationen in starkem Maße die Wahl der Siedlungsgröße in der Stadt- und Regionalplanung⁵. So erfordert z. B. ein Einkaufszentrum mit zwei Warenhäusern von 8000 qm Geschäftsfläche und einem Kaufhaus von 4000 qm bereits eine Gesamtfläche des Einkaufszentrums von 24 000 qm, wobei der Flächenanteil dieser Großbetriebe mit 50 % der Gesamtfläche an der Obergrenze liegt. Bei nur 30 % Anteil sind bereits 40 000 qm Geschäftsfläche des Zentrums erforderlich, was einer Einwohnerzahl von ca. 50 000 bis 80 000, je nach dem Konzentrationsgrad der Umsätze auf eines oder mehrere Zentren, entspricht⁶. Deutlich wird an solchen Ansätzen, daß ihr Ausgangspunkt ein bestimmtes Attraktivitätsniveau ist, welches sich aus der Größe eines Zentrums, der Zahl verschiedenartiger und konkurrierender Betriebe sowie einer Mindestzahl und Mindestgröße von Magnetbetrieben zusammensetzt, deren Anwesenheit dem Käufer ein ihm bekanntes Preis- und Warenniveau assoziieren soll. Ausgangspunkt ist also die Schätzung von durch ein vorausgeplantes Attraktivitätsniveau beeinflussen Verhaltensweisen in dem Sinne, daß eine vorhersehbare Menge von Verbrauchsausgaben von der Bevölkerung des Einzugsbereiches auf das Zentrum als Ganzes entfällt.

Eine derartige Zweck-Mittel-Kombination vermag es, sich aus den engeren Zwängen der Siedlungsstruktur herauszulösen und sich die Standorte zu suchen, an denen ihr Umsatzziel zu wesentlich geringeren Boden- und Baukosten als in den schon bebauten Gebieten erreicht wird. Eine ursprünglich als Folgeeinrichtung an die Siedlungsstruktur gebundene Funktion bildet so mit partieller Autonomie die erforderlichen Standorteigenschaften selbst und beeinflusst nun umgekehrt durch Folgeeffekte die weitere Entwicklung der angrenzenden Siedlungen. Wenn solche standortbildenden Entscheidungen, z. B. von Shopping-Center-Unternehmern, gegen regionale oder lokale Ziele der Raumentwicklung verstoßen und diese unter Umständen verhindern, kann von einem sozial verantwortlichen Gebrauch wirtschaftlicher Macht nicht mehr die Rede sein.

Nutzen Träger von Infrastruktureinrichtungen den standortbildenden Autonomiegrad großer Infrastruktureinrichtungen nun zur Ersparnis von Investitionskosten, indem sie statt an die versorgungsmäßig optimalen an investitionskostenoptimale Standorte gehen, ist eine desor-

1 Als Reaktion darauf wurde 1963 von der Absatzwirtschaft das Institut Gewerbebetriebe im Städtebau (Ingesta) gegründet.

2 *Beckermann, Theo*: Die Eingliederung von Handwerks- und Einzelhandelsbetrieben in neue Wohngebiete. – Essen 1955. = Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, Schriftenreihe, N. F., Nr. 9.

3 Nichts anderes war auch der Versuch *Gottfried Feders*, die optimale Ausstattung einer Stadt mit 20 000 Einwohnern zu ermitteln. (Vgl. *Feder, Gottfried*: Die neue Stadt. Versuch der Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung. Unter Mitarb. von *Fritz Rechenberg*. – Berlin 1939.)

4 So z. B. *Jabke*, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Ingesta, Gesellschaft für Konsumforschung.

5 Vgl. z. B. *Curdes, Gerhard*: Zur Tragfähigkeit von Handels-, Handwerks- und Dienstleistungsbetrieben in ländlichen Kernsiedlungen. In: Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. (1965) Nr. 1, S. 3–15.

6 Untersuchung zur Förderung von Nebenzentren im Ruhrgebiet, Teil 3. (Bearb. im) Ingesta, Institut Gewerbebetriebe im Städtebau von *Gerhard Curdes*, *Jürgen Müller-Trudrung*. – Köln 1967.

ganisierte, mit öffentlichen Verkehrsmitteln kaum noch bedienbare Standortstruktur zentraler Einrichtungen die Folge, die die Benutzbarkeit der Stadt für die Öffentlichkeit erheblich erschwert. Das gilt eingeschränkt auch für die Mitte der 60er Jahre entstandenen Modelle der Verbrauchermärkte, die an den Peripherien der Städte und an überörtlichen Straßenknoten eine neue Sekundärstruktur entwickelt haben.

Die Segmentierung einzelner Bedürfnisbereiche ist besonders übertrieben im Bereich der sozialen Infrastruktur. Würde man die dort herrschende Situation auf den Einzelhandel übertragen, so würden Standorte, Größen und Anzahl von Bäckereien von einer anderen Organisation festgelegt als die der Fleischereien. Wiederum andere wären für Lebensmittel, Textilien und Haushaltswaren zuständig. Daß dabei keine Zentren mehr entstehen würden, sondern sich ein ebensolch chaotisches Standortgefüge wie bei der sozialen Infrastrukturplanung entwickelte, liegt auf der Hand.

4. Einkaufszentren als Beispiel verselbständigter Zwecke

Ein wesentlicher Anteil des Dilemmas kommunaler Infrastrukturplanung beruht auf dem Systemkonflikt zwischen »Einzweckträgern«⁷, wie z. B. der Landesstraßenbauverwaltung, den Trägern der Sozialfürsorge, Kaufhauskonzernen, und dem kommunalen »Allzweckträger«, der auch ein Spezialisten-Generalisten-Konflikt ist. Die Verabsolutierung der einzelnen Zwecke, die sich durch die Beschränkung auf eine Aufgabe zwangsläufig ergibt, wird in der Sache zunächst gemildert, da der Aufbau der Kommunalverwaltung überwiegend nach Zwecken organisiert ist und sich die Spezialistenziele der einzelnen Bereiche durch gegenseitiges Tolerieren noch weitgehend durchsetzen lassen. Ergebnis einer derartigen nur negativen Koordination ist dann zwangsläufig eine zunehmend auch räumlich ablesbare Addition segmentierter Entscheidungen. Diese wirkt sich um so deutlicher aus, je kapitalkräftiger der Träger ist, der sich entweder durch Aufkauf von zusammenhängendem Grundbesitz oder durch ein zusammenhängendes Grundangebot von den Gemeinden ein möglichst durch wenige Einschränkungen beeinflusstes, autonom bebaubares Areal sichert. Das Bestreben nach funktionaler und baulicher Autarkie ist unverkennbar und prägt zunehmend das Bild der Städte als einer Ansammlung monofunktionaler Inseln.

Die funktionale Spezialisierung segmentiert mit der Tendenz zur räumlichen Separierung auch die Nutzer. Fanden noch vor 20 Jahren betriebswirtschaftliche Optimierungsansätze eine Begrenzung durch die Maßstäbe des Baukörpers, der seinerseits durch die Einbindung in die Straßen- und Quartierstruktur vorgegeben war, so haben

sich nun die betriebs- und organisationsinternen Wirtschaftlichkeitsprinzipien, wie bei der Industrie von Anfang an, auch bei den Einzweckträgern großer Infrastruktureinrichtungen durchgesetzt, die mit ortsneutralen Schemaplanungen und riesigem Flächenbedarf eine standortbildende Eigengröße entwickeln und dadurch Standortstruktur und Bild der Stadt nach ihren Bedürfnissen verändern⁸. In der Plötzlichkeit, mit der von Einzweckträgern den Kommunen aufgrund interner Strukturüberlegungen, die selbst oft den dezentralen Einheiten dieser Träger in den Städten vorenthalten werden, Standort- und Flächenansprüche präsentiert werden, können sie selbst bei einer wesentlich vorausschauenderen Planung als der heutigen nicht befriedigt werden. Zu den Vertretern der stadtstrukturbeeinflussenden Einzweckträger gehören seit einiger Zeit auch jene Kapitalgruppen, die Großprojekte im Bereich des Einzelhandels realisieren. Bekannteste Beispiele sind die sogenannten Shopping-Centers auf der grünen Wiese, die sich ursprünglich auf die reine Verkaufsfunktion stützten und die schneller als andere Träger die psychologischen Auswirkungen zu einseitiger Funktionsoptimierung am Nachlassen des Geschäftserfolges zu spüren bekamen. Die Reaktion war eine zunehmende Programmerweiterung um einzelwirtschaftlich teilweise unrentable Service- und Unterhaltungsfunktionen und um kulturelle Veranstaltungen, deren peinliche Künstlichkeit auf den Hauptzweck, die Umsatzsteigerung, nur um so deutlicher hinwies. Es handelt sich hier letztlich um mit enormen Mitteln errichtete Montagen ohne jeden sozialen Unterbau. Ähnliches kann von den Fußgängerbereichen gesagt werden, die in allen großen Geschäftsbezirken entstehen: Die vordergründige Ästhetisierung durch Pflasterbemusterung und Mobiliar, Versuche mit Open-Air-Ausstellungen und sonstige aufgesetzte Hilfsfunktionen sind Symptom der gleichen Hilflosigkeit: der Herstellung von Bezügen zu sozialen Bedürfnisbereichen, die über den Anwesenheitszweck des Einkaufspublikums hinausgehen, was schon aufgrund der funktionalen Segmentierung dieses Publikums nicht gelingen kann.

Das hier angedeutete Problem ist auch bei anderen, auf einen Zweck reduzierten Infrastruktureinrichtungen nicht unbekannt, etwa bei Krankenhäusern, Kindergärten, Jugend- und Altenzentren: das Defizit an Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung, die über die vom Träger verwalteten Zwecke hinausgehen. Es kann weiter gesagt werden, daß die Einzweckträger selbst innerhalb der ihnen übertragenen Funktion noch erhebliche Reduktionen durchführen. Da die Vorhersehbarkeit von Verhaltensweisen innerhalb des Zweckrahmens Voraussetzung ihrer Verwaltung ist, folgen daraus zwangsläufig Konflikte zwischen Spontaneität und Bürokratie. Das Bestreben der Minimierung von Investitions- und Unterhaltungskosten und der Vermeidung von Konflikten mit den Nutzern führt tendenziell zu einer Aushöhlung der ursprünglichen Zwecke, bis sie letztlich nur noch eine Attrappenfunktion

7 Muthesius, Hans: Die sozialen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 2. Jg. (1963) 1. Hjb. S. 1–22; hier S. 18. Der Ausdruck wird hier in einem weiteren Sinne als bei Muthesius angewendet. Als Träger werden auch private Investoren verstanden.

8 Die Bebauung um den Kennedydamm in Düsseldorf ist ein Musterbeispiel dafür.

behalten. Am deutlichsten ist dies sichtbar geworden bei den kommunalen Kinderspielflächen, die nach drei Hauptprinzipien entstehen:

1. Vermeidung hoher Anlagekosten.
2. Vermeidung hoher Unterhaltungskosten.
3. Vermeidung von Regreßansprüchen.

Wer verfolgt, in welchem Umfang zentrale Bedürfnisse von Trägern ignoriert werden, zweifelt an der Nützlichkeit von Einzeckträgern überhaupt. Dabei muß dem Bereich des Einzelhandels noch positiv zugerechnet werden, daß er über die Absatzpsychologie (Werbung, Mode, Laden- und Geschäftsstraßengestaltung), wenn auch für sehr handfeste Zwecke, zumindest einen Teil der Lustbedürfnisse befriedigt, die von der Mehrzahl der sozial orientierten Allzeckträger noch immer mit Erfolg ignoriert werden.

Eine erste Ursache für die genannten Probleme ist die Funktionalisierung menschlicher Existenzbereiche, die Bildung von Institutionen um einzelne Zwecke und deren Bürokratisierung.

Eine zweite Ursache, die die erste verstärkt, ist die zunehmende räumliche Separierung dieser Zwecke durch quasi autarke Bauten an weit gestreuten Standorten.

Eine dritte Ursache ist, daß sich Kommunalpolitik und, wo es um überkommunale Einrichtungen geht, auch Regionalpolitik weniger um Programme für die einzelnen Zwecke bemüht, für die die Gebäude nur die Hülle sind, sondern daß sich Politik im Schaffen der Gebäude erschöpft, statt sich auch um die Programme zu bemühen.

5. Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte als Steuerungsmittel?

Zumindest tendenziell ist die zweite Ursache als Problem regionaler Entwicklungspolitik seit Jahren erkannt. Mitte der 60er Jahre wurde das von Christaller 1933 empirisch auf der Grundlage des Versorgungsprinzips entwickelte Modell der zentralen Orte durch Isbary popularisiert. Bis Ende der 60er Jahre hatte sich in den Bundesländern, angefangen beim Landesentwicklungsplan I von Nordrhein-Westfalen und gefördert durch eine von den kommunalen Spitzenverbänden herausgegebene Denkschrift, das Prinzip der zentralen Orte für die großräumige Siedlungspolitik durchgesetzt. Die förderungspolitisch bedeutsame Entscheidung, welche Gemeinden aufgrund ihrer Größe in ein zentralörtliches Konzept einzubeziehen seien, war auf der Länderebene, abgesehen von Protesten einiger nicht einbezogener Gemeinden, kein landespolitisches Diskussionsthema. Die logische Fortsetzung des im Landesmaßstab entwickelten Schwerpunktprinzips für den Standort zentraler Versorgungsdienste in den Ballungsgebieten und Ballungsrandzonen wurde zunächst von den Landesplanern ausgeklammert, da sie zu eindeutig mit der Planungshoheit der Gemeinden kollidierte. Ein erster Ansatz wurde durch das 1968 veröffentlichte Entwicklungsprogramm Ruhr der Landesregierung und durch ein darauf aufbauendes, 1969 vom Siedlungsverband Ruhrkohlen-

bezirk vorgelegtes Konzept zur Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten versucht. Das Nordrhein-Westfalen-Programm 75, veröffentlicht im Jahre 1970, hat das Siedlungsschwerpunkt-konzept auch innerhalb der größeren Gemeinden für alle Ballungsgebiete des Landes zu einer landespolitischen Zielsetzung erhoben. Das kürzlich im Landtag von Nordrhein-Westfalen verabschiedete Landesentwicklungsgesetz macht den Gemeinden die Konzentration der Besiedlung auf von den Gemeinden festzulegende Schwerpunkte zur gesetzlichen Pflicht. Damit ist zumindest in Nordrhein-Westfalen der vorläufige Abschluß einer Diskussion erreicht, die sich um Grundprinzipien der Raumentwicklungssteuerung, Festlegung von Makrostandorten im Landes-, Regional- und Gemeindemaßstab für zentrale Versorgungseinrichtungen und um einen räumlichen Ansatz zur Koordination raumwirksamer sektoraler Förderungsmittel drehte. Das Förderungskonzept der Standortprogramme, im Nordrhein-Westfalen-Programm 75 angekündigt, wird auf der Grundlage der nach dem Gesetz zur Landesentwicklung festzulegenden Entwicklungsschwerpunkte der Gemeinden nun zu einem sachlich nicht mehr verzichtbaren Instrument der Entwicklungssteuerung der Gemeinden selbst.

Eine auf Siedlungsschwerpunkte bezogene Gemeinde-, Regional- und Landesentwicklung könnte theoretisch einen Teil der Probleme lösen, die durch unkoordinierte Standortentscheidungen von Einzeckträgern entstehen. Das ist schließlich auch ein wesentliches Ziel der Standortprogramme der Landesregierung gewesen. In der Praxis aber zeigt sich, daß eine räumliche Koordinierung der Trägerentscheidungen schon durch die jeweils zuständigen Fachministerien erschwert wird und daß das Ziel räumlicher Koordination ohne eine rechtzeitige Bodenvorratswirtschaft der Gemeinden an Siedlungsschwerpunkten nicht gelingen kann.

6. Die Schwierigkeit neuer Ansätze

Das hier angesprochene Problem ist zwar schon seit einiger Zeit in seinen Grundzügen bekannt, aber noch nicht ausreichend durchreflektiert. Insofern sind auch noch keine grundsätzlichen Lösungen in Sicht. Schon seit einiger Zeit werden Vorschläge wie die Mehrfachnutzung öffentlicher Gebäude und Anlagen diskutiert. Solche Überlegungen, wie auch der Ansatz der Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen, sind Reaktionen des Unbehagens auf die durch sektorale Isolierung bürokratisierte und betriebswirtschaftlich optimierte Bedürfnisverwaltung. Deutlich sollte geworden sein, daß die aufgetretenen Mängel Produkt segmentierter Aufgabenabgrenzung sind und deshalb immer wieder auftreten werden. Eine grundsätzliche Ablösung dieses Systems durch ein anderes ist nicht in Sicht. Es können deshalb nur Korrekturvorschläge zur Debatte stehen. Diese könnten sein:

1. Vermeidung großer funktionshomogener Einzeckinvestitionen (also auch die Vermeidung von den Nachfragern isolierter oder nur mit überwiegender Einkaufsfunktion versehener Einkaufszentren).

2. Die Überprüfung aller Infrastrukturbereiche, die zu großmaßstäblichen Lösungen führen (wie z. B. Einkaufszentren, Hochschulen, große Schulzentren, Großkrankenhäuser, Verwaltungszentren) daraufhin, ob durch die aufgrund betrieblicher Überlegungen entwickelte Größe die gesellschaftlichen und städtebaulichen Nachteile überwiegen, die derart große Anlagen hervorrufen, und in welchem Umfang wieder Teilfunktionen herausgelöst werden könnten.
3. Die Programmvorstellungen und Programmvollzüge der Infrastrukturträger müssen als kommunaler Gestaltungsbereich erkannt werden. Dem rein betriebsökonomischen Denken auf Kosten zentraler Nutzerbedürfnisse ist, gegebenenfalls durch Unterstützung alternativer Ansätze und adäquater Selbstorganisation von Nutzern, entgegenzuwirken.
4. Dezentrale Einheiten geeigneten Maßstabs und verschiedener Zwecke können durch räumliche Zuordnung, etwa durch Ansiedlung im gleichen Gebäude, zu einem Ausgleich ihrer Nachteile, zur Vorhaltung gemeinsamer Dienste und zu sozial erwünschten Integrationen gebracht werden.
5. Der Umfang der Bedürfnisbefriedigung oder der Leistungsreduktion sollte für öffentliche und private Einrichtungen regelmäßig aus einer nutzerorientierten Perspektive untersucht werden, um seitens der Gemeinde zu sichern, daß die Belange der örtlichen Gemeinschaft von den Trägern auch tatsächlich erfüllt werden.
6. Verstärkte Tätigkeit der Gemeinde als Investor und/oder Träger, wenn die Diskrepanz zwischen den Pro-

grammvorstellungen der Nutzer und dem Programmangebot der Träger nicht mehr akzeptierbar ist und wenn die Standortwünsche seitens der Träger für stadtstrukturell bedeutsame Einrichtungen völlig von den räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde abweichen.

Besonders hier muß völlig neu nachgedacht werden. Die Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten gehört nach Artikel 28, Absatz 2 GG und der geltenden Rechtsprechung zum Kernbereich gemeindlichen Wirkens. Die Gemeinden können neue Tätigkeitsgebiete aufnehmen und das Subsidiaritätsprinzip dort in Frage stellen, wo die Leistungen der Träger an den Bedürfnissen der Bürger allzuweit vorbeigehen. Es ist ihnen auch nicht verwehrt, wirtschaftlich tätig zu werden, wenn dies durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt wird⁹.

»Der Eigeninitiative der Gemeinden bei der Übernahme gesellschaftlich bedeutsamer Aufgaben wird demnach grundsätzlich vom Kommunalrecht her keine Schranken gesetzt.«¹⁰ Es muß deshalb erwogen werden, ob die Gemeinden ihre Gestaltungsvorstellungen, wenn sie sich im Einklang mit den Interessen der Bürger befinden, stärker in eigener Regie verwirklichen und sich anderer Träger nur dort bedienen, wo sie mit deren Gestaltungsvorstellungen übereinstimmen.

9 Vgl. Scheuner, Ulrich: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 12. Jg. (1973) 1. Hjbd., S. 1-44; hier S. 24.

10 Ebenda.