

Hartmut Häußermann

ENTWICKLUNGSPLANUNG IN X-INGEN: DIE FREIHEIT DES FREIEN PLANERS

Eine Fallstudie zur Berufspraxis

Dieser Bericht entstand im Rahmen des Projekts „Berufspraxis in der Stadt- und Regionalplanung“ am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin.

Die folgende Darstellung hat den Zweck, den Prozeß der Entwicklungsplanung durch ein privates Planungsbüro so zu dokumentieren, daß daraus Aussagen über Funktion und Qualifikation von Planern abgeleitet werden können. Der hier behandelte Fall ¹⁾ umfaßt die Erstellung eines Flächennutzungsplanes, eines Generalverkehrsplans, eines Gesamtentwicklungsplans und eines Standortprogramms nach den Richtlinien des Innenministers von Nordrhein-Westfalen. Die Auswahl des Falles war durch mehrere Zufälligkeiten bedingt, wobei die Zugänglichkeit der Informationen die wichtigste war.

Methodisch gingen wir so vor, daß wir zunächst anhand verschiedener Arbeitsunterlagen im Gespräch mit einem der beteiligten Planer von der URBS den Planungsprozeß rekonstruierten. Danach versuchten wir in mehreren ausführlichen Interviews mit Angehörigen der Verwaltung in X-ingen sowie mit Partei- und Stadtratsvertretern die Prozeßdarstellung zu überprüfen. Der hier geschilderte Fall kann aus mehreren Gründen nicht als repräsentativ angesehen werden: die Rahmenbedingungen der Planung verändern sich mit den Landesgrenzen; die ökonomische Situation der Gemeinden setzt wesentliche Prämissen für das Plankonzept; die Methoden der privaten Planer variieren mit der Zugehörigkeit zu bestimmten Büros etc. X-ingen liegt in der Nähe von zwei Oberzentren und am Rande einer großen Industrieregion, gehört aber selbst einem „Entwicklungsgebiet“ zu. Diese Situation ist nicht untypisch: Mittelstädte, die durch die Landesplanung zu zentralen Orten erklärt werden, stehen in starker Konkurrenz zu anderen Orten — ob sie darin bestehen oder verlieren, darüber soll die Qualität der Entwicklungsplanung mitentscheiden.

Für die Erstellung eines umfassenden Entwicklungsplans gab es in X-ingen mehrere Anlässe: für den Raum X-ingen steht die Verwaltungsneugliederung an, die von der Landesregierung allein nach deren Vorstellungen durchgeführt wird,

wenn die Gemeinden im Raum X-ingen nicht von sich aus aktiv werden und eigene, begründete Vorschläge machen. Die Formulierung der Bedingungen und Ziele der künftigen Siedlungspolitik der beteiligten 5 Gemeinden sollte im Prozeß der Entwicklungsplanung so erfolgen, daß sie von allen Gemeinderäten akzeptiert werden konnten. Ein weiterer aktueller Anlaß war die Verordnung des Innenministers von NRW, nach der die Vergabe von Städtebaumitteln ab 1975 von der Vorlage eines „Standortprogramms“ abhängig gemacht werden wird. Daß dies nicht lediglich eine formale Bestimmungen ist, erfuhren Vertreter des Rats und der Verwaltung von X-ingen, als sie wegen der konkreten Bebauungsabsicht für ein größeres zentral gelegenes Gelände in X-ingen im Jahre 1969 um finanzielle Zuschüsse im Innenministerium nachsuchten: denn dort wurde ihnen deutlich gemacht, daß Voraussetzung für die Förderung derartiger Einzelprojekte durch die Landesregierung die Vorlage einer Entwicklungsplanung für das gesamte Stadtgebiet sei.

Daß die Erstellung eines Entwicklungsplanes und Standortprogramms als Auftrag an ein privates Planungsbüro vergeben wird, war im Stadtrat und in der Verwaltung gar keine Frage. Das mit zwei Angestellten im gehobenen und einem Planer im höheren Dienst ausgestattete Stadtplanungsamt damit zu befassen, war von vornherein undenkbar. Zudem gewährte die Landesregierung für Planungsaufwendungen so großzügige Zuschüsse, daß bei einer Vergabe nach außen die Stadt die von der Landesregierung geforderten Unterlagen für die städtebauliche Förderung praktisch kostenlos geliefert bekam.

Bei der Suche nach einem geeigneten Planungsbüro standen für die Verwaltung verschiedene Angebote zur Wahl, wobei sich die Anbieter jeweils durch eine eigene, besonders praktische Planungsmethode zu empfehlen suchten. Die URBS bekam schließlich den Zuschlag, weil sie Erfahrung aus Planungen in nahegelegenen Gemeinden hatte und außerdem die Planung durch Architekten „mehr werbewirksam“ zu werden versprach, weil „die auch Pläne machen“, wie es der Stadtdirektor formulierte. Die Vertragsverhandlungen zogen sich über ein Jahr hin, so daß der Planungsbeginn erst im Juli 1972 lag.

Die Arbeitsweise war von der URBS von Anfang an nicht darauf angelegt, einen eigenständigen 'Plan' als selbständige Leistung zu erstellen und diesen dann am Ende der Auftragszeit als fertiges Produkt abzuliefern. Vielmehr sollte in der Art der Auftragserledigung und in der Form des Plawerks der Prozeßcharakter der Planung selbst zum Ausdruck kommen. Der Verwaltung wurde daher die Planungstätigkeit nicht 'aus der Hand' genommen und ersatzweise von der URBS erledigt, sondern es wurde versucht, die Verwaltung so weit wie möglich in den Planungsvorgang zu integrieren.

1) Um die Personen, die uns bei der Untersuchung so bereitwillig Auskunft gaben, vor mißverständlichen Fehleinschätzungen zu bewahren, müssen wir die Darstellung anonymisieren; die Stadt heißt jetzt X-ingen, das Planungsbüro URBS, sein Sitz ist nach Bremen verlegt.

Diese Planungsmethodik schlägt sich auch in der schriftlichen Dokumentation der Planung nieder: während des gesamten Planungszeitraums wurden die Ergebnisse der jeweiligen Arbeitsschritte in einer „Informationsmappe“ (in Form einer Loseblatt-Sammlung) allgemein zugänglich gemacht, die in einer Auflage von ca. 200 Exemplaren im Planungsgebiet an Beteiligte und Interessengruppen verteilt wurde. Auf diese Weise konnten sowohl die auftraggebende Verwaltung als auch die Kommunalparlamentarier und die Interessengruppen das Vorgehen und den jeweils aktuellen Stand der Arbeiten verfolgen.

Die Planer von der URBS hatten sich von dieser Methode eine breitere öffentliche Diskussion während des Planungsprozesses erhofft, als dies üblich ist. Diese Hoffnung erfüllte sich jedoch nicht: die örtliche Presse nahm kaum von der Planung Notiz, die ebenfalls informierten öffentlichen Instanzen außerhalb der Kommunalverwaltung beschränkten sich auf die interne Wahrnehmung ihrer Interessen. Öffentlichkeit der Planung gab es in X-ingen faktisch nicht.

Schon in den Vertragsverhandlungen hatte die URBS den Vorschlag gemacht, für den Verlauf der Planung eine Kontaktgruppe mit Vertretern der Verwaltungen aller betroffenen fünf Gemeinden einzusetzen. Der Planungsauftrag war zwar nur von der Stadt X-ingen vergeben worden, jedoch hatte sich die Verwaltung vorher mit den anderen Gemeinden abgestimmt. Dabei hatte sich eine Gemeinde offiziell geweigert, an der Planung mitzuarbeiten. Sinn des von der URBS angestrebten Planungsausschusses sollte es zum einen sein, die „gegensätzliche Denkweise“ der Gemeinden durch die gemeinsame Arbeit an einem integrierten Entwicklungsplan aufzubrechen, zum anderen, die Abstimmungsvorgänge zu rationalisieren. Denn ohne ein gemeinsames Gremium hätte jede Analyse oder Prognose oder Festlegung mit allen 5 beteiligten Gemeinden gesondert diskutiert und abgestimmt werden müssen, was einen sehr hohen Zeit- und Arbeitsaufwand bedeutet hätte. Daher wurde die „Planungsgemeinschaft X-ingen“ gegründet, der Mitglieder aus den Planungsausschüssen der fünf einzelnen Kommunalparlamente und Vertreter der Verwaltungen angehörten. Dieses Gremium wurde im Verlauf des Planungsprozesses zur wichtigsten Kontaktstelle für die Planer; seine Mitglieder wurden in die Arbeit hineingezogen, mit ihnen wurden Zwischenergebnisse und Zielvorschläge diskutiert. Die Planer waren dadurch nicht gezwungen, jeweils schon beschlußreife Texte oder Pläne vorzulegen, sondern konnten auf dieser informellen Ebene Probleme vorklären und erreichten dadurch auch noch die Unterstützung der Mitglieder der Planungsgemeinschaft in den Beschlußgremien, da sie die entsprechenden Vorlagen miterarbeitet hatten. In diesem Gremium konnten auch lokale Interessenverschiedenheiten zum großen Teil vorentschieden oder harmonisiert werden; so wurde die Gefahr ausgeschaltet, daß am Ende des Planungsprozesses eine der 5 Gemeinden die Zustimmung verweigern würde.

Vor Beginn des Planungsprozesses wurde ein Ablaufplan von der URBS aufgestellt. Er enthielt einen bis auf Tage festgelegten präzisen Ablauf der Planungsarbeiten. Die Termine für die Ratssitzungen, in denen über die Pläne beschlos-

sen werden sollte, waren darin festgelegt und wurden später auch tatsächlich eingehalten. Diese Terminfestlegungen dienten den Planern dazu, die Verwaltung und die Beschlußgremien zu bestimmten für die jeweilige Planungsphase notwendigen Handlungen zu zwingen mit dem Argument: „Wenn Ihr jetzt nicht diesen Schritt unternimmt, dann verlängert und verteuert sich die Planung.“ Dieses Argument soll seine Wirkung nicht verfehlt haben.

In fast allen Interviews, die wir in X-ingen geführt haben, wurde diese rigide Terminplanung seitens der URBS als besonders positive Leistung bezeichnet. Die Verwaltungsangehörigen betonten, daß ohne den selbst eingegangenen Verpflichtungsdruck zu Beschlüssen in den vorher bezeichneten Phasen des Planungsprozesses der ganze Vorgang viel länger gedauert hätte. Im Verwaltungsablauf scheint es ein übliches Verfahren zu sein, Entscheidungen, die einen bestimmten Verwaltungszweig binden sollen, möglichst lange hinauszuschieben, ohne die inhaltlichen Bedenken, die hinter der formalen Verzögerung stehen, offenlegen zu müssen. Das gleiche gilt für das Kommunalparlament: dieses Gremium mitsamt seinen Ausschüssen findet sich nur sehr unwillig zu generellen Beschlüssen („Planungsentscheidungen“) bereit, da langfristige Festlegungen bzw. globale Entscheidungen wie eine Beraubung der eigenen Entscheidungsfreiheit erscheinen. Die Parlamentarier befürchten, bei späteren Vorlagen zu konkreten Einzelentscheidungen an selbst beschlossene Randbedingungen gebunden zu sein, die „damals“ in ihren konkreten Folgen noch nicht abzuschätzen waren. Üblicherweise werden daher weitgreifende Planungsentscheidungen möglichst lange hinausgeschoben, um im Einzelfall dann nach den aktuell wichtig scheinenden Kriterien verfahren zu können.

Da aber gerade diese Verfahren mit allen seinen Zufälligkeiten und jeweilig verschobenen Entscheidungskriterien die Notwendigkeit für konzeptionelle Planung mitbegründet, ist es nicht besonders verwunderlich, wenn dies im Planungsprozeß selbst als Schwierigkeit wieder auftaucht. Die verschiedenen Verwaltungszweige und die parlamentarischen Gremien zu Kooperation und „zügigem Entscheiden“ durch das Verfahren gezwungen zu haben, wurde daher von unseren Interview-Partnern in X-ingen nicht zufällig als besonders wertvolle Leistung der URBS bezeichnet.

Im Juli 1972 wurde der Planungsprozeß mit der Informationssammlung über das Planungsgebiet eingeleitet. Dazu gehörte auch das Studium der übergeordneten Planungen (Nordrhein-Westfalen-Programm, Landesentwicklungspläne I und II sowie Gebietsentwicklungspläne der Landesplanungsgemeinschaft). Ein Teil dieser Daten war bei der URBS schon verfügbar, weil kurze Zeit zuvor ein Planungsauftrag für ein Gebiet in der Nähe abgeschlossen worden war. Nach einer persönlichen In-Augen-Scheinnahme durch den verantwortlichen Planer, in dem er sich einen Überblick über die baulichen, räumlichen und natürlichen Gegebenheiten verschaffte sowie „Eindrücke von Land und Leuten“ sammelte, wurde 2 bis 3 Wochen lang in X-ingen die Bestandsaufnahme vorbereitet.

Diese wurde dann ab Mitte August von einem Stab mit insgesamt 13 Personen (z.T. Studenten) bis Anfang September in X-ingen durchgeführt. Dazu gehörten Begehungen des Planungsgebiets und Kartierung ebenso wie die Kontaktaufnahme zu allen Verwaltungsstellen, mit denen man im Verlauf der Planung in Berührung kommen mußte.

Gleichzeitig wurde mit der Analyse der sozio-ökonomischen Struktur des Planungsgebiets und der Darstellung der Randbedingungen der weiteren Entwicklung begonnen. Diese Randbedingungen ergeben sich vor allem aus Festlegungen der übergeordneten Pläne der Landesplanungsbehörden, der Landesplanungsgemeinschaften und der verschiedenen Bundesverwaltungen (Verkehr und Militär vor allem im Fall X-ingen).

Die Bestandsaufnahme ²⁾ ist gegliedert nach den Kapiteln Bevölkerung; Wirtschaft; Wohnung und Siedlung; Gemeinbedarf; Verkehr; Stadttechnik und Landschaft/Naherholung.

Die Bevölkerungsprognose stellt ein zentrales Datum aller Planungen dar, da sowohl die wirtschaftlichen Entwicklungschancen „zum großen Teil über die Arbeitskräfte direkt von der Bevölkerungsentwicklung“ ³⁾ abhängen und alle öffentlichen Investitionen auf die zu erwartende Bevölkerungszahl zugeschnitten werden.

Die Analyse der Bevölkerungsentwicklung ergibt, daß X-ingen einen relativ hohen Anteil der Gruppe der unter 15-jährigen aufweist, aber nur geringe Wanderungsgewinne zu verzeichnen hat. Das wird darauf zurückgeführt, daß die „mobilen Bevölkerungsgruppen“, vor allem die, die „auf der Schwelle zwischen Berufsausbildung und Eintritt in das Erwerbsleben stehen“, in der Regel nicht in X-ingen bleiben. Dies sei nur durch gezielte Maßnahmen zu erreichen. Der Grund für den Zuzug bestehe derzeit „hauptsächlich im günstigen Flächenangebot für den Einfamilienhausbau“, während „Stadtimage, Freizeitwert, differenziertes Wohnungsangebot und Breite des Arbeitsplatzangebotes . . . zu wenig ausgebildet“ seien. Mit diesem analytischen Befund ist schon die Hauptstoßrichtung der späteren Planungsempfehlungen angegeben: Maßnahmen, die die „mobilen Bevölkerungsgruppen“ an X-ingen binden könnten.

Die Bevölkerungsprognose der URBS geht von einem Zuwachs bis 1980/81 von ca. 9% aus. Die Landesplanungsgemeinschaft legt ihrer Planung eine Zuwachsrate von ca. 7,5% zugrunde. Die von der URBS für die X-ingen-Planung errechnete 9%-Prognose liegt aber immer noch unter den Werten, die bisher in X-ingen angenommen worden waren. Zum Zeitpunkt der Planung war jedoch schon bekannt, daß die koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung für die BRD von der Annahme einer 2–3%igen Abnahme der Gesamtbevölkerung ausgeht. Der 9%-Ansatz kann offensichtlich nur als „politische“ Prognose gelten, als Zielwert also, der für die zu planenden öffentlichen Einrichtungen kräftige Dimensionen rechtfertigen und der Stadtverwaltung die Möglichkeit geben soll, entsprechend hohe Anträge zur Finanzierung zu stellen. ⁴⁾

Bei der Analyse der Wirtschaftsstruktur wurde eine Dominanz der Textilindustrie festgestellt (77% der Industriebeschäftigten), deren Entwicklungsaussichten nach einer Skala der PROGNO AG als schlecht eingestuft werden. Prognostiziert wird, daß allein aus dem Rückgang der Textil-Industrie-Beschäftigten bis 1980 in X-ingen 800 neue Arbeitsplätze zu schaffen seien. Aus der technologischen Entwicklung der Textil-Industrie wird eine Tendenz zur Qualifikationspolarisierung angedeutet: in Zukunft würden mehr ungelernte und hochqualifizierte, aber weniger Facharbeiter benötigt. Bei der Analyse des Arbeitsmarktes wird der hohe Anteil der Frauenarbeitslosigkeit betont, die als Hauptursache für die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in X-ingen bezeichnet wird. Grund dafür sei der Mangel an Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten und die geringe Qualifikation der Frauen. Auch Lehrstellen für technische Berufe und Handel/Banken fehlten.

Im Bereich Wohnung/Siedlung wird eine starke Überrepräsentation der Eigenheimform diagnostiziert, die eine Zersiedlung der Gemeindefläche zur Folge gehabt habe. Auch ergibt sich daraus, daß die Wohndichte erheblich unter den von der Landesplanung aufgestellten Zielen der Einwohnerdichte liegen. „In diesen Zahlen wird die notwendige siedlungsmäßige Verdichtung der bestehenden Wohnsiedlungen deutlich.“ Die Notwendigkeit der Verdichtung wird auch aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für die Dienstleistungseinrichtungen (öffentliche und private) und aus der Möglich-

2) Wir referieren hier nur einige Kapitel auszugsweise, da eine Gesamtdarstellung den Rahmen eines Aufsatzes weit sprengen müßte. Im übrigen wird in der gesamten Fallschilderung auf die Verkehrsplanung nicht besonders eingegangen, da diese ausgelagert und als Unterauftrag von der URBS an ein spezialisiertes Büro vergeben worden war. Die mit dieser weitverbreiteten Praxis der Behandlung des Verkehrs als technischer Aufgabe verbundenen Probleme müssen in dieser kurzen Darstellung unterschlagen werden.

3) Alle im folgenden nicht näher gekennzeichneten Zitate entstammen der „Informationsmappe“ bzw. der Planungsdokumentation, die von der URBS im Auftrag der Stadtverwaltung als „Entwicklungsplan“ erstellt wurde.

4) Vgl. dazu das ebenfalls nordrhein-westfälische Beispiel Langenberg, wo in der Prognose sogar eine 100%ige Zuwachsr-

te angenommen wird (Heidede Becker, Jochen Schulz zur Wiesch, So wird Langenberg fit für die Zukunft, in: Bauwelt 46, vom 10.12.73, 64. Jg, S. 1992) Dazu wird der Direktor des Planungsamtes Düsseldorf zitiert: „Wir kennen nun fast alle Gemeinden des Landes und haben ihre Planungen studiert. Keine Gemeinde will abnehmen, nur ganz wenige bemühen sich um die Erhaltung ihrer Einwohnerzahl. Alle anderen wollen wenigstens 10%, 20%, 30%, manche Gemeinden 50% mehr, einige sogar 100% und mehr zunehmen. Dabei hilft ihnen das Land sogar mit Städtebau-, Wohnungsbau- und Straßenbaumitteln und Zuschüssen für viele Einrichtungen . . . Man muß solche Entwicklungsvorstellungen jedenfalls als blanke Illusion, als gefährliche Entwicklungseuphorie und als Ausdruck einer schädlichen Entwicklungskonkurrenz unter den Gemeinden des Landes bezeichnen.“ (ebda.)

keit einer „ausreichenden Versorgung mit Gütern“ abgeleitet sowie aus den „jetzigen Erkenntnissen des Städtebaus“ über „zeitgemäße“ und „siedlungsgerechte Wohnformen“.

Ein „erhebliches Auseinanderklaffen von Bedarf und Angebot im Bereich Naherholung und Freizeit“ wird vorausgesetzt, da mit einem weiteren Anstieg der umweltverschlechternden Faktoren gerechnet werden müsse. „Erhöhte Anforderungen an die Gemeinschaftseinrichtungen . . . die in der Gemeinschaft den Ausgleich zur Arbeitswelt ermöglichen“, werden angenommen. Dies wird gleichzeitig als wesentlicher Bestandteil des „Wohnwertes im Bewußtsein der Bevölkerung“ bezeichnet und dann ein Mangel an Erholungs- und Freizeiteinrichtungen konstatiert. Quantitative Angaben werden dabei nicht gemacht.

Daß die Planer eine eigene Bestandsaufnahme überhaupt vornehmen sollten, war zunächst nicht unumstritten. Nach den Vorstellungen des Vorsitzenden der Planungsgemeinschaft sollten sie die schon vorhandenen Gutachten und Pläne sichten, beurteilen und daraus ein Entwicklungskonzept ableiten, aus dem für jede Einzelentscheidung ersichtlich sein sollte, ob sie aus „fachmännischer Sicht richtig oder falsch“ ist. Diese unterschiedlichen Interpretationen des Auftrages kamen zustande, weil die Planer gleich zu Beginn einige bisher als unumstößlich geltende Planfestlegungen in ihrer Haltbarkeit anzweifeln und somit zum Gegenstand neuer Überlegungen machten, was einige der Ortsansässigen als erledigt betrachten wollten.

Die Bedenken gegen das Vorgehen der URBS wurden dann aber weitgehend beseitigt, als die Planer im Januar 1973 die ersten Ergebnisse ihrer Bestandsaufnahme präsentieren konnten. Mit ihrer Sicht der Lage in X-ingen konnten sie das Interesse der Planungsgemeinschaft an ihrer Arbeit wecken und die Mitglieder zu einer Diskussion stimulieren, in der die Bestandsaufnahme durch die Detailkenntnisse der Gemeindevertreter korrigiert und ergänzt werden konnte.

Probleme traten dann aber in derselben Sitzung auf bei der Diskussion darüber, wie die Ergebnisse nun zu bewerten seien. Die Planer stellten die Lage des Gebiets nach ihren Erkenntnissen nicht so rosig dar, wie die Mitglieder der Planungsgemeinschaft sich das wünschen mochten. So wurden z.B. die landesplanerischen Festlegungen der Regierung im Nachbarland für das Randgebiet, das an den Raum X-ingen grenzt, in den Symbolen der NRW-Landesplanung dargestellt: dadurch wurde deutlich, daß eine nicht weit entfernte Stadt im Norden in der benachbarten Landesplanung den gleichen Rang hat wie X-ingen in der nordrhein-westfälischen. Das war bis zu diesem Zeitpunkt offenbar von der X-inger Kommunalpolitikern noch nicht realisiert worden, denn diese Information „wirbelte viel Staub auf“. Den Mitgliedern der Planungsgemeinschaft wurde eine der Grenzen der Entwicklungschancen deutlich. Ein ähnliches Beispiel stellte die Bewertung des zu erwartenden Autobahnanschlusses sowie des sonstigen Ausbaus des überörtlichen Verkehrsnetzes dar: die Planer machten auf die Tatsache aufmerksam, daß verbesserte Verkehrsverhältnisse nicht automatisch den Pendlerstrom in die Stadt hinein verstärken müssen, sondern

auch umgekehrt die Auspendlerrelationen zuungunsten der Stadt verändern können.

Die Planer haben also zunächst gezeigt, daß die Lage der Stadt gar nicht so aussichtsreich ist, wie es den lokalen Politikern erscheinen wollte. Diese Lagebeurteilung diente auch der Vorbereitung des nächsten Schrittes im Planungsprozeß: der Vorbereitung von Entwicklungskonzepten und Planungszielen. Denn die negativen Prognosen der Entwicklung wurden von den Planern immer mit der Voraussetzung eingeführt: das tritt ein, wenn nicht dies oder jenes von Seiten der Stadt getan wird. Die Diskussion der Bestandsaufnahme in der Planungsgemeinschaft hatte zur Folge, daß sich die Mitglieder dieses Gremiums in der Folgezeit mit der Planungsarbeit identifizierten und engagiert mitarbeiteten. Offenbar hatte die Methode der Problemdiagnose und die Klarheit der Darstellung die Kommunalpolitiker beeindruckt und das Aufrollen der materiellen Problematik ihr Engagement geweckt.

Eine andere Wirkung hatten die Aussagen der Bestandsaufnahme im Bereich Wirtschaft auf die in X-ingen ansässigen Unternehmer und deren Organisation, den Industrieverein X-ingen. Daß die ökonomischen Grundlagen des Gebiets von den Planern wegen der Dominanz der Textilindustrie als „monostrukturiert“ und „stark einseitig“ gekennzeichnet wurde, und daß zudem die Entwicklungsaussichten des dominierenden Industriesektors als ziemlich schlecht beschrieben wurden, das erschien den Repräsentanten des Kapitals als „linke Polemik“ gegen einen „an sich gesunden“ Wirtschaftszweig, dem die ganze bisherige Blüte der Stadt und Umgebung zu verdanken sei. Der Industrieverein war regelrecht beleidigt; das wollte er nicht auf sich sitzen lassen.

Die Unternehmer verlangten von der Stadtverwaltung, daß diese Charakterisierung der Wirtschaftsstruktur zurückgenommen und durch eine positivere Beschreibung ersetzt werde. Eine öffentliche Zurücknahme in einer Zeitungsanzeige schien ihnen das Mindeste zu sein, was sie zu ihrer Rehabilitation erwarten durften.

Aber auch die Stadtverwaltung war erschrocken über die „negativen“ Aussagen, die die Planer da zu Papier gebracht hatten. Den „Bremern“ wurde „Industriefeindlichkeit“ unterstellt, von nun an galten sie als „rot“. Drei Sitzungen, an denen Vertreter des Industrievereins, der Stadtdirektor und die Planer teilnahmen, waren notwendig, um die Wogen zu glätten. Die Unternehmerseite verwies auf die gar nicht so schlechten Entwicklungsaussichten, auf die technologischen Fortschritte und die Rationalisierungen; die Stadtvertreter befürchteten katastrophale Auswirkungen auf das Stadtimage, wenn da öffentlich gesagt werde, in naher Zukunft würden 2000 Leute aus der Textilindustrie entlassen. Und tatsächlich wurde das Wort „Monostruktur“ aus der Bestandsaufnahme gestrichen — allerdings, ohne in der Sache nachzugeben, wie die Planer meinen. Denn sie konnten nach ihrer eigenen Überzeugung sowohl dem Industrieverein als auch der Stadtverwaltung die Realitäten deutlich ins Bewußtsein heben und klar machen, daß — so die Formulierung eines Planers — „in X-ingen alle in einem Boot sitzen“.

Das war auch notwendig, denn das Verhältnis zwischen Industrie und Stadtverwaltung war in der Vergangenheit durchaus gespannt — man umschrieb das mit dem Begriff eines „seit langem anhaltenden Grabenkrieges“. Diese Situation ist so zu umschreiben: in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts und in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts war X-ingen eine „Textilstadt“. Die Produktionsmittel waren in den Händen weniger Familien, die damit eine patriarchalische Position in der Gemeinde einnahmen, denn das gesamte soziale und politische Geschehen im Raum X-ingen war durch die Textilbetriebe bestimmt. Das läßt sich noch heute an den Siedlungsformen erkennen: in zentralen Lagen stehen die Fabrikgebäude, um die herum Arbeiterwohnungen gruppiert sind — jede Fabrik sozusagen ein selbständiger Stadtteil. Die Werkszeitung der Firma Textil AG ⁵⁾ gibt heute noch eine Vorstellung davon, wie sehr die Betriebe die gesamte Kommune beherrscht haben — auch wenn dies heute nur noch karikaturhaft erscheinende ideologische Reflexe sind: Fabrikarbeit und kommunales Gemeinschaftsleben erscheinen darin als harmonische Einheit, die Stadt als eine große Familie.

Die Kommunalverwaltung war unter solchen Bedingungen ausführendes Organ der herrschenden Industriepolitik auf politischer Ebene — offene Einflußnahme oder Pressionsversuche zugunsten des lokalen Kapitals waren überflüssig, denn die Kommune war lediglich der Mantel der Textil-Industrie. Dieses eindeutige Verhältnis zwischen Kapital und kommunaler Selbstverwaltung wurde erschüttert, als sich die materiellen Grundlagen dieses Verhältnisses durch die Verschlechterung der Verwertungsbedingungen in der Textilbranche zu ändern begannen. Die in der Folge notwendig werdende Diversifizierung der Branchenstruktur durch Neuansiedlung von Betrieben brach das absolute ökonomische Monopol der Textilindustrie — und die Forcierung dieses Prozesses wurde zu einer wichtigen Aufgabe der Stadtverwaltung, um die aufgrund der einseitigen Abhängigkeit von der Textilindustrie zu erwartenden Krisen mildern zu können. Diese Einsicht setzte sich jedoch erst mit den verschiedenen Krisenperioden in der Textilbranche durch, denn sie versetzten das bisher dominierende Kapital von der Position des seligmachenden Patriarchen in die Lage, ständig als potentielle Gefahrenquelle für die Arbeitskraft und als Steuerzahler für die öffentlichen Finanzen gelten zu müssen. Die Stadtverwaltung geriet nun notwendig in einen Widerspruch zu den am Ort dominierenden Kapitalbesitzern: wollten diese ihre sinkenden Verwertungschancen durch verschärfte Ausbeutung über ein niedriges Lohnniveau retten, was die Ansiedlung von Betrieben mit höherem technologischen Stand und entsprechend besserer Entlohnung der Arbeitskraft ausschloß, so mußte im Gegensatz dazu die Stadtverwaltung versuchen, die ökonomische Basis der Kommune zu verbreitern, also Industrieansiedlung forcieren.

Aus dieser Situation erklärt sich der besagte Grabenkrieg: die Repräsentanten des alteingesessenen Kapitals konnten

ihre Strategie nicht offensiv vertreten, da die ökonomische Realität (Entlassungen aufgrund von Produktionseinschränkung, Betriebsschließungen etc.) die Schwäche ihrer Position offen sichtbar gemacht hatte. Demzufolge verlegten sie ihre Aktivitäten in den „Untergrund“, d.h. sie versuchten mit den verschiedensten Mitteln, Neuansiedlungen von modernen Industriebetrieben zu verhindern. Zu diesen Mitteln gehören Grundstücksgeschäfte, Pressionen auf abhängige Grundstücksbesitzer, undurchsichtige Einflußnahmen über die Arbeitgebervereinigungen, Kammern usw. Diese Vorgänge sind nicht durch Material belegbar; viele Kommunalpolitiker in X-ingen sprechen davon als einer selbstverständlichen Tatsache, kennen auch Beispiele, niemand kann allerdings solche Vorgänge „beweiskräftig“ dokumentieren.

Wie dem auch sei: der Industrieverein hatte die Kommunikation zur Stadtverwaltung abgebrochen, obwohl die Inhaber von Spitzenpositionen der Verwaltung und die politischer Repräsentanten auf Parteiebene sämtlich der CDU angehören. Die größte Kapitalfraktion ist in X-ingen, obwohl gegenwärtig noch zentraler Bestandteil des ökonomischen Fundaments des Raumes, zum hemmenden Faktor für die zukünftige Entwicklung geworden. Das Problem besteht darin, eine ökonomische „Modernisierung“ gegen das dominierende Kapital einleiten zu müssen, um zu verhindern, daß sich die gesetzmäßige Entwicklung, die an den Tendenzen auf dem Weltmarkt abzulesen ist, in scharfen politischen und sozialen Krisen durchsetzt. Das war von den Planern gemeint, wenn sie davon sprachen, daß in X-ingen „alle in einem Boot“ sitzen.

Bei der Gemeindebedarfs-Prognose werden aus der Bevölkerungsprognose zunächst die Gesamtzahlen der Einwohner und eine ungefähre Aufteilung nach Altersgruppen abgeleitet. Die gegenwärtig vorhandenen Gemeinbedarfs-(=Infrastruktur-)Einrichtungen werden nicht lediglich auf den Bevölkerungszuwachs hochgerechnet, vielmehr werden *Bedarfszahlen als Zielwerte* angegeben, die aus verschiedenen Quellen stammen. Diesen Richtzahlen wird der vorhandene Stand an Einrichtungen gegenübergestellt; aus der Differenz ergibt sich der Bedarf oder das Ziel für die soziale Infrastruktur.

Die in der X-ingen-Planung zugrundgelegten Richtwerte ⁶⁾ sind z.T. empirisch ermittelte Durchschnittswerte, z.T. politisch gesetzte Zielwerte. Die konkrete Bedingungskonstellation für die Realisierung der jeweiligen Einzelwerte ist nicht untersucht. Abgesehen von den technischen, datenmäßigen und methodischen Schwierigkeiten, die einem solchen Vorhaben entgegenstünden, ist wohl das wichtigste Argument gegen diesen Versuch der kaum zu rechtfertigende Ertrag im Vergleich zum Aufwand an Zeit, Arbeitskraft und Geld, der notwendig wäre, um diese Zusammenhänge genauer zu klären. Die Verwendung „allgemein anerkannter“ Werte oder der Vergleich zu statistischen Durchschnitten entlastet den Planungsprozeß von Untersuchungen und Berech-

5) Der Name ist frei erfunden.

6) Zur generellen Problematik der Richtwerte vgl. Stadtbau-

welt 24/1969 mit Beiträgen von H. Hübner, K. Borchard und N. Lenort/G. Specht.

nungen, deren dynamische Voraussetzungen die Ergebnisse innerhalb kurzer Zeit ohnehin wertlos werden lassen könnten.

Der „beplanten“ Gemeinde entstehen weder Nach- noch Vorteile daraus, weil das Verfahren allgemein üblich ist und derselbe Leisten auch in anderen Gemeinden angelegt wird, wo dann auf derselben Basis Bedarfsücken festgestellt und Planziele aufgestellt werden. Für die übergeordneten Planungsbehörden, die über die Vergabe von Mitteln für öffentliche Einrichtungen zu entscheiden haben, die aufgrund solcher Bedarfsermittlungen zustandegekommen sind, bleibt die Entscheidungsfreiheit gerade dadurch gewahrt, daß die einzelnen Gemeinden von einem – nicht fixierten – faktischen Konsens über das anzustrebende Ausstattungsniveau ausgehen, wenn die Planer die „geltenden“ Werte angewandt haben.

Im Entwicklungsplan selbst entsteht aber der Schein von Wissenschaftlichkeit und Exaktheit, wenn z.B. der Bedarf für Kinderspielplätze 1980 bis auf 50 qm genau angegeben wird, oder wenn der Fehlbestand an Büchern in der öffentlichen Bücherei bis auf 10 Bände genau errechnet werden kann. Eine politische Diskussion in der Gemeinde über Entwicklungsziele oder über das anzustrebende Niveau der sozialen Einrichtungen erübrigt sich dadurch, denn in den „Richtwerten“ scheint Verbesserung der gegebenen Situation (wenn sie unterm Durchschnitt liegt) mit Realisierungschance schon gewichtet zu sein, sie erscheinen als das, worauf man Anspruch hat und was man mit gutem Recht auch fordern kann – schon deshalb, weil's die anderen auf der gleichen Basis auch tun.

Bei der Darstellung der prognostischen Methoden und Techniken der Bedarfsermittlung ist noch auf die Problematik der *Industrieentwicklung* einzugehen, da die URBS hierbei spezifische Erhebungsmethoden in X-ingen anzuwenden versucht hat. Die URBS wollte für die Vorausschätzung der Industrieentwicklung, aus der dann die städtische Entwicklungsstrategie abgeleitet werden sollte, die Industrie selbst befragen: über Innovationspotential, Entwicklungsaussichten und Arbeitsmarktanforderungen. Dafür war ein Fragebogen ausgearbeitet worden, in dem Daten über Art und Umfang der gegenwärtigen Produktion, der zukünftigen Planungen usw. gesammelt werden sollten. Diese Betriebsbefragung sollte eine Vollerhebung werden, d.h. die Planer wollten selbst von Betrieb zu Betrieb gehen und das Management befragen. Dabei zeigten aber viele Betriebe Gesprächs- und Informationsunlust; offenbar hatte der Industrieverein nach den vorangegangenen Erfahrungen mit den Planern ein Rundschreiben mit einer Warnung vor den „Bremern“ an seine Mitglieder gehen lassen.

Die Betriebsbefragung brachte daher auch nicht viel ein: die Befragten zeichneten ein optimistisches Stimmungsbild und Zukunftsbild, das für die Planung schließlich völlig ohne Informationswert war. Weder konnten daraus Aussagen für die zukünftig notwendigen Arbeitskraftqualifikationen noch über die Investitionsplanungen der Unternehmen ent-

nommen werden. Wie sinnlos diese Befragung im Endeffekt war, zeigte sich an einem Beispiel, wo der Betrieb noch während des Planungsprozesses stillgelegt wurde, obwohl bei der Befragung im entsprechenden Betrieb von Schwierigkeiten überhaupt nicht die Rede war.

Die prognostischen Aussagen zur Industrieentwicklung in der Info-Mappe bleiben daher auch sehr vage: „Der Rückgang der Textil-Arbeitsplätze der letzten Jahre läßt sich nicht ohne weiteres in die Zukunft projizieren. *Nach Auskunft der befragten Betriebe* (Hervorhebung von mir, HH) sind die Rationalisierungen weitgehend abgeschlossen, so daß der Beschäftigungsstand momentan gehalten werden kann. Mittelfristig muß jedoch mit einem weiteren, wenn auch im Vergleich zu den letzten Jahren wesentlich geringeren, Rückgang der Textil-Arbeitsplätze gerechnet werden. Nach Schätzungen der Fachgewerkschaft wird er zwischen 2% und 3% jährlich sein. Soll der Industriebesatz in X-ingen nicht verringert werden, bedeutet dies, daß allein wegen der Freisetzen aus der Textil-Industrie bis 1980 ca. 800 neue industrielle Arbeitsplätze geschaffen werden müßten. Man kann jedoch davon ausgehen, daß entsprechend dem allgemeinen Trend eine Abwanderung der Arbeitskräfte in den tertiären Sektor erfolgt. . . .“ Für den tertiären Sektor werden also expandierende Tendenzen angenommen, die sich auch in Zuwachsraten beim Einzelhandel niederschlagen. Dabei wird – trotz des starken „Sogs“ der beiden großen Zentren, die in leichter Erreichbarkeit liegen, X-ingen eine Versorgungsfunktion für das Umland beim aperiodischen Bedarf zugeschrieben und der Flächenbedarf für eine Zuwachsrate von 10% ausgerechnet. In diese Prognose gehen Annahmen über ein Bevölkerungswachstum von 9%, ein bestimmter „jährlicher einzelhandelsrelevanter Verbraucherzuwachs“ und die Zielsetzung „Steigerung der Zentralität der Stadt“ ein. So ergeben sich die exakt ausgerechneten Zahlen von 8.000 qm im periodischen und 23.000 qm im aperiodischen Sektor.

Damit ist die zentrale Problematik der Entwicklung des Raumes X-ingen angesprochen, die im „Problemkatalog“ der 1974 von der Stadt X-ingen veröffentlichten Planergebnisse („Planung Raum X-ingen – Stadtentwicklung, Standortprogramm“) recht deutlich wird. Die Prognose des Zuwachses im *tertiären Sektor* beruht auf der Voraussetzung, daß die Einwohnerzahlen zunehmen und daß das Kaufkraftpotential ausgeweitet werden kann. Der tertiäre Sektor einer Stadt ist in seiner Entwicklung jedoch abhängig vom sekundären Sektor: „Qualifizierte Arbeitsplätze im tertiären Sektor lassen sich im allgemeinen erst dann realisieren, wenn durch eine Ausweitung der Arbeitsplatzzahl im sekundären Sektor hierzu die Voraussetzungen geschaffen sind.“ (S. 36). Wie sind die Chancen des *sekundären Sektors* in X-ingen? „Eine Vermehrung der Arbeitsplätze im sekundären Sektor soll in erster Linie auf eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur ausgerichtet sein. . . . Die Ansiedlung von zukunftsicheren Industriezweigen mit qualifizierten Arbeitsplätzen soll daher angestrebt werden. Voraussetzung hierfür ist das Vorhandensein eines qualifizierten Arbeitskräftepotentials, das in X-ingen bisher fehlt.“

Wie sieht es mit dem *Arbeitskräftepotential* aus? X-ingen hat – wie schon erwähnt – einen relativ hohen Anteil der Altersgruppe bis 15 Jahre; diesem hohen Anteil steht jedoch ein relativ geringes Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten innerhalb der Stadt gegenüber. Qualifizierte Arbeitsplätze und Studienmöglichkeiten finden sich dagegen in großem Ausmaß in einem nahen Oberzentrum, das daher eine starke Sogwirkung ausübt. Im Raum X-ingen selbst haben „bis zu 87%“ der Bevölkerung ledig den niedrigsten Schulabschluß, denen nur „maximal 2%“ mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluß gegenüberstehen. Der Arbeitsmarkt für wachstumssichere Industrien, die relativ qualifizierte Arbeitskräfte anwenden, ist also in X-ingen alles andere als attraktiv. X-ingen gilt als „Arbeiterstadt“, wie ein Interviewpartner meinte. „Die jungen Bevölkerungsgruppen – besonders die Unverheirateten nach Abschluß der Berufsausbildung oder nach Erlangung eines Studienplatzes – müssen als die wegzugsgefährdetsten Einwohner angesehen werden.“ (S. 36) Andererseits kommen die Individuen, die diese Gruppe bilden, nach Abschluß ihrer Ausbildung nicht wieder nach X-ingen zurück, weil keine entsprechenden Arbeitsplätze angeboten werden. Können aber die als notwendig prognostizierten 2.000 Arbeitsplätze im sekundären Sektor zum Auffang der Rationalisierungsgeschädigten und des natürlichen Bevölkerungszuwachses nicht geschaffen werden, dann werden auch die 2.500 Arbeitsplätze im tertiären Sektor nicht entstehen können, und die Einwohnerzahl insgesamt müßte abnehmen.

Das Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt X-ingen bezeichnet ebenso wie die Planer das Fehlen von „jungen, mobilen Leuten, von qualifiziertem Nachwuchs“ als eines der wesentlichsten Probleme für neue Industrieansiedlungen. Allerdings wird auch die Verkehrslage (kein Autobahnanschluß) als besonderer Nachteil gesehen. Für eine gezielte Entwicklung des sekundären Sektors sieht der Leiter dieses Amtes kaum Möglichkeiten: „Es ist ein Glücksfall, wenn einer kommt; wenn wir überhaupt einen an der Angel haben, müssen wir uns ein Bein ausreißen. Wir können Grundstücke schenken und trotzdem kommt keiner!“ In der BRD sei gegenwärtig das Angebot an Gewerbeflächen 20 Mal so groß wie die Nachfrage; die Aussichten für X-ingen seien unter den gegebenen Voraussetzungen denkbar schlecht.

Man kann die Lage der Stadt als einen *Zirkel* beschreiben: die vorherrschende Industrie hat schlechte Entwicklungsaussichten; unter den günstigsten Annahmen (stabile Absatzlage) setzt sie noch immer Arbeitskräfte frei durch Rationalisierung und Automatisierung. Die freigesetzten Arbeitskräfte finden keine ihrer Ausbildung gemäßen Arbeitsplätze mehr, müssen also in jedem Fall die Branche wechseln. An den neuen Arbeitsplätzen werden sie von der Industrie in der Regel nur als Ungelehrte beschäftigt, d.h. der Arbeitsmarkt ist wenig attraktiv für Betriebe, die ein hohes technisches Niveau haben – und gerade solche Betriebe sollen als „zukunftsichere“ angesiedelt werden. Die in der Ausbildung Befindlichen wandern entweder schon zu diesem Zweck oder nach dem Abschluß ihrer Ausbildung ab, da entsprechende Arbeitsplätze in X-ingen nicht angeboten werden können. Industrievertreter auch aus der Textilbranche be-

klagen schon jetzt, daß das geringe Angebot an qualifizierter Arbeitskraft Rationalisierung und technische Umstellungen erschwere.

Der relativ schlechte Arbeitsmarkt ist in doppelter Weise Ergebnis der bisherigen Industriestruktur: die Anforderung an die Qualifikation durch die Textilindustrie waren relativ gering; da die Textilindustrie die meisten Arbeitskräfte absorbierte, kann bei Verringerung des variablen Kapitals nicht auf eine qualifizierte Arbeitskraftstruktur von anderen Zweigen zurückgegriffen werden. Zum anderen mußte der hohe Anteil des variablen Kapitals in der Textilproduktion beim Kapitalisten zu einer Strategie der Minimierung von Lohnkosten führen, die verschiedene Wege gehen konnte: Beibehaltung eines niedrigen Lohnniveaus durch Behinderung von Neuansiedlung besser bezahlender Unternehmen und möglichst weitgehendes Niedrighalten des allgemeinen Konsum- und Reproduktionsniveaus, aus dessen Ansteigen Forderungen nach höheren Löhnen sich hätten ergeben können. Schlechte soziale Infrastruktur einschließlich schlichter Ausstattung mit Qualifikationsmöglichkeiten entsprachen so durchaus dem Interesse des dominanten Kapitals. Eine bildungsmäßig wenig qualifizierte, im Konsum ländlich orientierte, religiöse (zur Unterordnung in der patriarchalisch organisierten Kommune und im Betrieb bereite) Bevölkerung entsprach diesem Interesse, die jetzt zu einem der wesentlichsten Entwicklungshindernisse zu werden droht.

Aufgabe der Planer war es, diese Problemsituation nicht nur zu diagnostizieren (was verständlicherweise in sehr vorsichtigen Worten geschehen mußte), sondern Wege der Stadtentwicklung aufzuzeigen, die sie zu überwinden versprechen. Da die Situation, wie wir gesehen haben, einem Zirkel vergleichbar ist, in der das eine Problem das andere bedingt, mußten die Planer einen Ansatzpunkt wählen, der der Stadtverwaltung die Möglichkeit zu versprechen schien, etwas zu tun, um die drohende Abwärtsspirale nicht in Gang kommen zu lassen.

Als Angelpunkt zum Aufbrechen des Zirkels wählten die Planer daher die Probleme der qualifizierten Arbeitskräfte und der drohenden Abwanderung von jüngeren Einwohnern. Ihre These lautete, daß diese Bevölkerungsgruppen im Raum X-ingen nur gehalten bzw. neugewonnen werden können, wenn die Stadt insgesamt *attraktiver* gemacht werde.

Attraktivität läßt sich auflösen in folgende Komponenten:

- Wohnmöglichkeiten
- Bildungsmöglichkeiten
- kulturelles Angebot
- Arbeitsmarktsituation und Verdienstmöglichkeiten
- Freizeitwert (Erholungs- und Vergnügungsangebot)
- Verkehrslage (Lokal und überlokal)
- Konsumangebot

Quantität und Qualität von Einrichtungen und Angeboten dieser Art bestimmen die Attraktivität einer Stadt. In der Steigerung dieser Attraktivität sahen die Planer die Möglichkeit, den Entwicklungsproblemen X-ingen beizukommen. Dieser Ansatzpunkt scheint durch verschiedene Faktoren

bestimmt gewesen zu sein: erstens mußte das Planungskonzept Vorschläge enthalten, aus denen sich tatsächlich Handlungsanleitungen für die Stadtverwaltung ergeben. Flächenausweisung, Lokalisierung und gezielte Auswahl öffentlicher Infrastrukturinvestitionen gehören zu den wenigen Lenkungsinstrumenten der Stadtentwicklung, über die die Verwaltung verfügen kann. Andere Entwicklungsstrategien (wie z.B. Industrieförderung durch finanzielle Anreize) sind in X-ingen durch die genannten Faktoren unwirksam. Zweitens drängte der Planungsauftrag, ein Standortprogramm zu erstellen, zu einer besonderen Befassung mit dem Stadtzentrum. Die in Nordrhein-Westfalen geltenden landesplanerischen Festlegungen und die Förderungspolitik des Innenministeriums zwangen die Planer und die Stadtverwaltung, ein „Innenstadtkonzept“ vorzulegen, um die Vorteile der Ausweisung X-ingers als Entwicklungsschwerpunkt I. Ordnung ausnützen zu können, die sich in Form von Investitionszuschüssen für öffentliche Einrichtungen niederschlagen.

Abgesehen von diesen sich aus den Randbedingungen aufdrängenden Kriterien für die Wahl eines Innenstadtkonzeptes zum zentralen Hebel der Entwicklungsplanung, dürften auch allgemeinere städtebauliche Überlegungen der Planer selbst diese Strategie mitbeeinflusst haben. Nach den bisherigen Erfahrungen mit Gartenstadtiddeen, „aufgelockerten“ Stadtlandschaften etc. werden in jüngerer Zeit wieder mehr Stadtbauvorstellungen favorisiert, die „Urbanität“, Funktionsmischung, lebendige Stadt etc. versprechen und sich im „Leitbild“ städtebaulicher Verdichtung niederschlagen. Zielvorstellung solcher Planung ist es, die Verödung der Innenstädte, ihre kommerzielle Auspowierung nicht weiter durch Stadtrandausbau zu unterstützen, sondern im Gegenteil, als Konterkarierung dieser Entwicklung verstärkt öffentliche Investitionen und Wohnungsbau in die Stadtmitte zu lenken. Darin ist die Hoffnung enthalten, daß der über die kapitalistische Bodenordnung vermittelte Zerstörungs- und Verödungsprozeß der Städte gestoppt oder gar rückgängig gemacht werden könne. Die Standortprogrammplanung der NRW-Landesregierung, wie sie sich im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 niedergeschlagen hat, kommt diesem Trend entgegen, indem Förderungsmittel für die Schaffung von Zentren um Haltestellen des öffentlichen Schienennetzes bevorzugt vergeben werden.

In der Info-Mappe wird bei der Einleitung zum Kapitel „Gemeinbedarf“ die Strategie kurz angedeutet, die der Attraktivitätssteigerung der Innenstadt als Entwicklungsimpuls zugrundeliegt: „Für die weitere Entwicklung der Städte und der ländlichen Gebiete ist . . . neben einer guten Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, Arbeitsplätzen und Gütern in zunehmenden Maße ein im Umfang und Niveau ausreichendes Angebot an Bildungs-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen notwendig. Wie in wissenschaftlichen Untersuchungen (z.B. Stadtbauwelt, Nr. 26 1970) nachgewiesen wird, richten sich gerade die in den Produktionsprozessen stehenden mobilen jungen und aktiven Menschen

und insbesondere die Führungskräfte in ihrer Wohnortwahl nach dem Vorhandensein dieses Angebots. Damit wird aber die Ausstattung mit sozialen Infrastruktureinrichtungen neben den bisherigen gültigen klassischen Standortfaktoren wie Verkehrsgunst, Flächenangebot und Arbeitsmarkt zu einem weiteren Meßwert für die Standortüberlegungen von Betrieben. Dies gilt besonders für zukunftssichere Industriezweige mit einem gewöhnlich hochwertigen Arbeitsplatzangebot. Der Entwicklungsstand von Gemeinbedarfseinrichtungen wirkt sich jetzt schon deutlich auf die Konkurrenzsituation zu anderen Entwicklungsräumen aus und beeinflusst zunehmend die Wanderungsmotivation der Bevölkerung.“

Bei den zitierten „wissenschaftlichen Untersuchungen“ in der Stadtbauwelt handelt es sich u.a. um einen Aufsatz vom Prognos-Autor Heik Afheldt („Städte im Wettbewerb“), der die theoretische Grundlage zur Image-Strategie legen will.

Afheldt geht von der These aus, daß der Wettbewerb der Städte um Arbeitskräfte und Betriebe schärfer werde, weil Arbeitskräfte und Betriebe zahlenmäßig knapper werden. Die Zahl der inländischen Arbeitskräfte nimmt bis 1975 absolut ab, die Zahl der Betriebe durch Konzentration und „Strukturbereinigungen“ ohnehin. Gleichzeitig nehme die Mobilität zu: sowohl die der Betriebe als auch die der Arbeitskräfte. Denn die Betriebe werden „allein durch die Mobilität der knappen Arbeitskräfte zu Standortreaktionen gezwungen. Sie müssen den Wohnortwünschen der Beschäftigten folgen.“ Die Menschen werden „zunehmend vom Objekt zum Subjekt der Standortwahl“.

Dabei genüge es, „wenn wenige hochqualifizierte Arbeitskräfte die Richtung bestimmen. Die übrigen müssen folgen.“ (101). Transportkosten verlören gegenüber Lohnkosten an Bedeutung und die Lebensdauer der Anlagen gehe immer mehr zurück, was die Mobilität der Betriebe erhöhe.

Im Kern beinhalten die Aussagen von Afheldt die These, daß sich die Investitionsentscheidungen der Unternehmen nicht mehr vorwiegend an Rentabilitäts Gesichtspunkten orientierten, sondern an den Wohnwünschen ihrer leitenden Angestellten.

In Widerspruch gerät diese Aussage mit der ebenfalls aufgestellten Behauptung, daß die Transportkosten gegenüber den Lohnkosten an Bedeutung verlieren. Damit kann ja nicht gemeint sein, daß die Zirkulationskosten generell für die Kapitalverwertung sekundär werden.⁷⁾ Wenn die Durchschnittskosten aufgrund vergrößerter Transportkapazitäten gesenkt werden können, so ist die Verkehrslage als Voraussetzung für Senkung der Transportdauer nach wie vor sehr wichtig. Die Verlagerung von Raffineriekapazitäten und Stahlwerken an die Meeresküste in Nord- und Südeuropa kann sicher nicht mit den Wohninteressen einiger Manager erklärt werden. Das ist das eine.

7) Das kann allenfalls für eine periphere Gruppe von kleineren

Unternehmen gelten, die Extraprofite machen können.

Ein anderer widersprüchlicher Punkt ist, daß aus der Behauptung, die Lohnkosten würden gegenüber den Transportkosten wichtiger, keineswegs folgt, daß sich eine Verlagerung von Industriestandorten in die von den Managern bevorzugten Gegenden erleichtert. Eine Identität von attraktivem Standort und niedrigen Lohnkosten ist keineswegs logisch, eher das Gegenteil ist wahrscheinlich. Denn ein attraktiver Standort kann nur dort entstehen, wo genügend Geld für den Ausbau einer kulturellen und sozialen Infrastruktur vorhanden ist. Dafür aber ist Voraussetzung die Ballung von Industrie bzw. Gewerbesteuerzahlern, also Verdichtung. Mit zunehmender Verdichtung steigen die Kosten für alle Infrastrukturbereiche, seien sie nun allgemeine oder spezielle Produktionsvoraussetzungen oder soziale bzw. Freizeit-Infrastruktur. Damit aber ist eine Erhöhung der Reproduktionskosten für die Arbeitskraft gegeben, die wiederum beim Kapital als Lohnkosten zu Buche schlagen. Zwischen den Interessen der leitenden Angestellten, wie sie Afheldt beschreibt, und den ökonomischen Interessen des Betriebs besteht also offensichtlich nicht automatisch Deckungsgleichheit.

Die Afheldtsche Attraktivitätstheorie hat keinen Erklärungswert; sie kann daher auch nicht 'umgedreht' und als Entwicklungskonzept angewendet werden.

Mit dieser Kritik soll nun weder dem Autor Afheldt noch den Planern ein moralischer Vorwurf etwa derart gemacht werden, daß sie unter dem Mantel der Wissenschaftlichkeit die Verwaltungsplaner und die Gemeinden insgesamt verschaukeln wollten. Vielmehr müssen solche Versuche, „Planungsinstrumente“ zu entwickeln, zu legitimieren und sie anzuwenden, als Ausdruck der Lage von Planern gesehen werden, die mit den unter kapitalistischen Bedingungen zur Verfügung stehenden Instrumenten der Stadtentwicklungsplanung eine Strategie entwerfen müssen, in der die öffentlichen Instanzen als Motor und Lenker einer bewußten Entwicklung erscheinen. Im Grunde kommt in solchen Konzepten selbst sehr deutlich die Abhängigkeit der lokalen Entwicklung von den Entscheidungen des Kapitals zum Ausdruck, indem so periphere Momente wie die Wohnwünsche des Managements zum Aufhänger eines Entwicklungskonzepts gemacht werden müssen.

Nach dieser Darstellung der Bestandsaufnahme, einiger Prognosen und der zentralen Entwicklungsprobleme nehmen wir jetzt den Faden der *Prozeßschilderung* wieder auf. Wir haben den Planungsprozeß bis zur Diskussion der Bestandsaufnahme in der Planungsgemeinschaft verfolgt, die im Januar 1973 stattgefunden hat. Vom Januar bis März wurde das Material so aufbereitet, daß einige „Probleme“ aus der Situationsanalyse und der Trendbeschreibung formuliert werden konnten, zu denen nun Planungsziele erarbeitet werden sollten.

Diese Phase wurde in Bremen vorbereitet; für jeden Planungsbereich wurden Materialien mit Daten, Analysen, Problem-diagnosen und Trendbeschreibungen vorgelegt. Die URBS-Planer luden die Mitglieder der Planungsgemein-

schaft zu einer Wochenendsitzung ein, auf der fünf Arbeitsgruppen gebildet wurden: Bevölkerung und Gemeinbedarf; Wohnen; Wirtschaft; Landschaft, Erholung, Gemeinbedarf; Verkehr.

Zu den Arbeitsgruppen gehörte jeweils ein URBS-Mitglied, auch die entsprechenden Fachleute aus den Gemeindeverwaltungen nahmen teil. Die Planer brachten aus Bremen eine *Matrix* mit, in der an beiden Seiten die möglichen Zielsetzungen für die fünf Bereiche aufgeführt waren. Zunächst diskutierten die AGs die Zielsetzungen ihres 'eigenen' Bereichs und setzten Prioritäten. Auf diese Weise ergab sich eine gewisse Zielhierarchie für die einzelnen Bereiche. Dann wurde versucht, die zwischen den Zielen der Gruppen auftretenden Konflikte zu lösen, indem entweder dem einen Ziel Priorität zugesprochen oder beide in ihrer Bedeutung reduziert wurden.

Die Matrix sah 78 verschiedene Einzelziele vor, die in 20 „Oberzielen“ zu Zielgruppen zusammengefaßt waren. Die Oberziele sind dabei so formuliert, daß Zustimmung oder Ablehnung eigentlich kein Problem sein konnte: wer könnte z.B. gegen das Oberziel „bedarfsgerechter Wohnungsbau“ oder „optimale Umweltbedingungen“ Einwände haben? Auch die diesen Oberzielen untergeordneten (oder daraus abgeleiteten) Einzelziele dürften, jedes für sich genommen, kaum Widerspruch auslösen. Das Problem, sich für oder gegen ein Einzelziel entscheiden zu müssen, tritt erst auf, wenn aus ihrem Vergleich Zielkonflikte, sich gegenseitig ausschließende Zielsetzungen oder sich gegenseitig aufhebende Ziele ersichtlich werden.

Diese Konflikte deutlich zu machen und entsprechende Prioritäten zu setzen, war die Aufgabe der Arbeitstagung. Nach anfänglichen Problemen mit der 'Abstraktheit' der Zielsetzungen sollen sich nach Darstellung beider beteiligter Seiten die Parlamentarier und die Verwaltungsleute gut in die Problemstellung eingefunden und engagiert mitgearbeitet haben.

„Unlösbare“ Konflikte wurden dabei durch eine Kompromißformulierung aus der Welt geschafft, die später natürlich wieder nach allen Seiten ausgelegt werden kann. Das ist aber nur einer von verschiedenen möglichen Bedenken gegen ein solches Verfahren:

- Eine Matrix, in der 78 Einzelziele einander gegenübergestellt werden, ergibt immerhin 7.084 Felder, in denen geprüft werden müßte, ob Zielkonflikt, Zielübereinstimmung, Zielunterstützung oder Zielgegensatz usw. vorliegt. Das hinreichend in 2 Tagen zu tun, kann wohl von Planungslaien nicht erwartet werden.
- Das Verfahren selbst erweckt zumindest den Eindruck, als ob eine transitive Zielskala denkbar oder möglich wäre bzw. angestrebt werden sollte. Da das nicht der Fall sein kann (Ziele sind oft nicht vergleichbar, nicht entscheidbar), hat zumindest ein Teil dieser Diskussionstä-

tigkeit den Charakter von Sandkastenspielen; und: wo sich nicht-vergleichbare Ziele widersprechen, wo zwischen gleichwertigen Zielen zu wählen ist, da entscheiden nicht die Teilnehmer eines Wochenendseminars darüber, was tatsächlich Wirklichkeit wird, sondern andere soziale Prozesse.

- Als weiteres Problem kommt hinzu: man muß, um einen solchen Zielfindungsprozeß ernstzunehmen, glauben können, daß die „Wertung“ bzw. „Prioritätensetzung“ zwischen den verschiedenen Einzelzielen dann auch tatsächlich Einfluß auf die spätere Entwicklung hat. Das aber scheint kaum gesichert möglich ohne eine gründliche Analyse des Bedingungs Zusammenhangs, in dem die Entwicklung der einzelnen Zielbereiche steht. Insoweit ist das beschriebene Zielfindungsverfahren als *formal* zu bezeichnen und es besteht die Gefahr, daß es die Illusion nährt, die Planungsentscheidungen der professionellen Planer und der Kommunalpolitiker inklusive der Verwaltungsleute könnten die Entwicklung der Kommune *tatsächlich durch die Festlegung dieses oder jenes Ziels* lenken. Eine „Gefahr“ stellt dies insofern dar, als dann die Planung dazu beitrüge, die Einsicht in die realen Determinanten der Gemeindeentwicklung zu verstellen.

In der Einleitung zu dem Kapitel „Zielfindung“ in der Informationsmappe wird auf das Problem der ‘Demokratisierung der Planung’ eingegangen, wobei dargestellt wird, daß die Demokratisierung „weitgehend eine an der Planung interessierte Bürgerschaft“ voraussetzte. Daß Beteiligung der Betroffenen kaum stattgefunden hat, wird auf mangelnde Information der Bürger zurückgeführt, aber auch darauf, daß die bisherigen Planungsschritte „noch zu abstrakt“ gewesen seien – etwa im Gegensatz zur Sanierungsplanung.

Sicher sind beide Argumente richtig; auf der anderen Seite ist aber auch zu fragen, inwieweit nicht die Apathie der Bevölkerung bei der Entwicklungsplanung in einem – wenn auch nicht ganz bewußten und artikulierten – vernünftigen Verhältnis zur realen Bedeutung solcher Anstrengungen steht, wenn es schon auf der Expertenebene kaum möglich ist, die Entwicklung in ihren *materiellen* Bedingungen zur Diskussion zu stellen.

Diese erscheinen spätestens bei der Umsetzung der Ergebnisse der Planung als „Durchführungsproblem“. Dabei geht es darum, daß die Verwaltung (und das kommunale Parlament) in der Folgezeit bei jeder entwicklungsrelevanten Entscheidung plankonform handeln muß, wenn das Gesamtziel in ferner Zukunft erreicht werden soll. Die eine Seite dieses Problems, nämlich daß die fertigen Pläne häufig in Archivschränken verschwinden und keineswegs Handlungsanleitung für die Folgezeit sind, wurde in X-ingen dadurch zu umgehen versucht, daß man Parlamentarier und Verwaltung in den Planungsprozeß einbezog und so eine gute Vertrautheit mit den Problemen und Zielen sowie eine Identifikation mit den Intentionen des Plans zu erreichen suchte. Die andere Seite dieses Problems, ob der Plan, seine Analysen und Ziele soweit konkretisierbar sind, daß sie tatsächlich an jede Einzelentscheidung als Maßstab angelegt

werden können und ob diese Ergebnisse und Festlegungen ein, zwei oder mehrere Jahre später auch wirklich das *maßgebliche* oder zumindest wesentliche Entscheidungskriterium abgeben, das ist im Stadium der Planung noch völlig offen. Die ökonomische Situation kann sich in dieser Zeit wieder so verändern, daß andere Interessen die Oberhand gewinnen und die Verwaltung zu Entscheidungen gezwungen ist, die dem Plan zuwiderlaufen.

Dafür braucht man sich nur eine Kontroverse vor Augen zu führen, die sich zwischen den URBS-Planern und dem Stadtdirektor im Fall X-ingen ergeben hatte: entgegen den Vorstellungen der Planer wollte der Stadtdirektor bei der Entwicklungsstrategie auf die Vorrangigkeit der Industrieansiedlung hinaus. In den Diskussionen der Planungsgemeinschaft gelang es den URBS-Planern, deutlich zu machen, daß dies kaum ein aussichtsreiches Konzept abgebe, sondern daß die Stadt eher auf Stärkung der vorhandenen Industrie und auf Ansiedlung zusätzlicher mittelständischer, nicht grosser Industrien aus sein sollte. Die Planungsgemeinschaft und Angehörige der Verwaltung vertraten diese Auffassung schließlich zusammen mit den Planern gegen den Stadtdirektor. In der Zieldiskussion erhielt das Einzelziel „Aktive Industrieansiedlungspolitik“ denn auch die Wertigkeit 2, den Vorrang mit Wertigkeit 1 bekamen die Ziele „Stärkung und Neuansiedlung mittelständischen Gewerbes“ sowie „Aktive Stärkung der ansässigen Industrie bei Aufnahme neuer Produktion“.

Sollte nun tatsächlich ein größerer Industriebetrieb Ansiedlungsabsichten mit bestimmten Flächenvorstellungen in X-ingen bekannt werden lassen, dann ist doch sehr die Frage, ob es sich die Politiker und die Verwaltung leisten können, ein solches Ansinnen mit dem Hinweis auf die im Entwicklungsplan enthaltenen Vorstellungen restriktiv zu behandeln.

Die Ziel-Diskussionen in der Planungsgemeinschaft zogen sich bis zum Juni 1973 hin und wurden mit der Vorentscheidung über das Entwicklungskonzept abgeschlossen. Eine Ausstellung über die bis dahin vorliegenden Konzepte fand Anfang Juni statt; auch eine Bürgerversammlung wurde zu diesem Thema abgehalten, die jedoch auf geringes Interesse stieß.

Die ständige Beteiligung der Planungsgemeinschaft hatte einen wichtigen Effekt für die Endphase des Planungsprozesses: dadurch, daß die Parlamentarier und Verwaltungsangehörigen der 5 Gemeinden ständig informiert und beteiligt waren, blieb die Gefahr gering, daß eine der Gemeinden am Ende ausscherte und die Planung insgesamt für sich ablehnte. Nicht nur dieses technische Moment war von Vorteil; die überlokale Diskussion hatte auch bei der Festlegung der Einzelziele für die verschiedenen Orte und Ortsteile einen positiven Effekt. Die ‘Vetternwirtschaft’ der kleinen Gemeinden und die Dominanz bestimmter Privatinteressen konnte im größeren Rahmen als Störfaktor minimiert werden, da im Diskussionskreis des gesamten Raums sich andere Argumente ergaben, als dies bei isolierter Sicht einer kleinen lokalen Einheit möglich gewesen wäre, wo ‘nachbarschaftliche Rücksichtnahmen’ eine geringere Rolle spielen.

Das 'Florians-Prinzip' (Abschieben problematischer Einrichtungen an den Rand zum Nachbarn) konnte sich nicht mehr austoben.

So wurden z.B. die Flächen für das produzierende Gewerbe weitgehend in eine kleine Gemeinde abgeschoben, wo die entsprechenden Verkehrsanschlüsse vorhanden sind und wo auch die Wohnbebauung stagniert. Hätte diese Gemeinde weiterhin isoliert geplant, dann wäre sicher die Ausweisung von Wohnflächen rund um das Haus des Bürgermeisters nie zurückgenommen worden, eine Konzentration der Gewerbeflächen im Raum X-ingen wäre ebenso wenig zustande gekommen. Einer weiteren Zersiedlung des gesamten Raums glauben die Planer auch dadurch begegnen zu können, daß sie durch restriktive Flächenausweisung für Gewerbe und Wohnen die Erhaltung und den Ausbau der bestehenden Wohngebiete zum Entwicklungsziel erhoben. Die jetzt schon erschlossenen Flächen sollen vorrangig genutzt werden. Die künftige Entwicklung soll also anhand der Flächenausweisung der Planungsgemeinschaft verlaufen und nicht mehr nach mehr oder weniger kryptischen Kriterien der einzelnen Orte.

Die aus den geschilderten Diskussions- und Abstimmungsprozessen hervorgegangenen Konzepte zum Flächennutzungsplan und Generalverkehrsplan wurden im September in den Planungsausschüssen der Einzelgemeinden, im Oktober von den jeweiligen Räten beraten. Die Planer waren dabei jeweils anwesend, um die Konzepte zu erläutern und gegenüber den Ratsmitgliedern zu vertreten.

Der Entwurf zum Flächennutzungsplan war in der Zwischenzeit auch mit den Aufsichtsbehörden (Landesplanungsgemeinschaft und Regierungspräsident) besprochen und abgestimmt worden. Diese Termine wurden von den URBS-Planern wahrgenommen, wobei Vertreter des lokalen Planungsamts sie begleiteten. In diesen Besprechungen wurde von den Aufsichtsbehörden vor allem darauf geachtet, daß die von ihnen festgelegten oder auch nur vorgesehenen Bestimmungen für die Gebietsentwicklungen eingehalten waren und daß förmliche Fehler beseitigt wurden. Durch diese Abstimmungsvorgänge wurden jedenfalls schon von vornherein Bedenken der oberen Planungsbehörden berücksichtigt, die im späteren Genehmigungsverfahren Verzögerungen hätten bringen können. Diese Abstimmungsverfahren sind in den Landesplanungsgesetzen vorgeschrieben. Bemerkenswert erscheint hier, daß diese Kontakte vor allem von den freien Planern wahrgenommen wurden und die Verwaltungsplaner dabei eher den Status von Begleitpersonen hatten. Das ergibt sich einerseits aus der intensiven Kenntnis des Plankonzeptes, das ja schließlich in allen seinen Teilen und seinen Zusammenhängen von den beauftragten Planern entwickelt worden ist – wobei die Planer der Verwaltung mehr als „Hilfskräfte“ zur Materialbeschaffung usw. eingesetzt wurden –, und aus ihrem Status als Planungsexperten. Als solche werden sie sowohl von der auftraggebenden Verwaltung wie auch von den Planern der oberen Behörden als kompetenter Gesprächspartner akzeptiert.

Die URBS-Planer werden auch nach der Beschlußfassung im Kommunalparlament von der Stadtverwaltung zu allen weiteren Kontakten mit den übergeordneten Planungsbehörden und den „Trägern öffentlicher Belange“ hinzugezogen; darin zeigt sich, daß sich die städtischen Planer allein gegenüber den Landesbehörden unsicher oder „schwach“ fühlen und sich daher „fachlich“ durch die weitere Inanspruchnahme der Dienste des freien Büros absichern wollen. Soweit die Deskription des Falles. Nun folgen einige analytische Thesen zum Qualifikationsproblem und zur Praxis des „freien“ Planers.

Das Planungsverfahren hat nach Aussagen der Verwaltungsplaner „keine wesentlich neuen Erkenntnisse“ erbracht. In der Bestandsaufnahme sowie in den Planungskonzepten zu den einzelnen Bereichen sind verschiedene Gutachten und Untersuchungen, die schon früher im Auftrag der Stadt X-ingen angefertigt worden waren, zusammengefaßt und verarbeitet. Die Bereiche Schule und Verkehr wurden ohnehin von anderen Planungsbüros bearbeitet, wobei zum Bearbeiter des Verkehrsplans enge Kontakte bestanden, der Schulentwicklungsplan jedoch zu Beginn der hier geschilderten Planung schon vorlag. Die Verwaltung konnte einen so umfassenden Auftrag trotz des Vorliegens zahlreicher Einzeluntersuchungen vergeben, weil die Landesbehörden die integrierte Planung finanzierten. Die Gründe der beteiligten Gemeinden für die Auftragsvergabe sind eindeutig: die Stadt X-ingen war zum Entwicklungsschwerpunkt und „Standort“ durch die Landesplanung deklariert worden und konnte die daraus entstehenden Vorteile (finanzielle Zuschüsse für öffentliche Investitionen) nur wahrnehmen, wenn sie ein „Standortprogramm“ vorlegte, das eine Gesamtplanung für den Standortbereich (ca. 1 km um den Haltepunkt der Bahn) beinhaltet und die ihrerseits in eine Gesamtentwicklungsplanung des Stadtgebietes eingebettet ist. Der drohende zwangsweise Zusammenschluß der beteiligten umliegenden Einzelgemeinden veranlaßte auch diese, an der integrierten Planung teilzunehmen, um auf diese Weise eigene Vorstellungen für die Zukunft in der Planung noch unterbringen und einem von oben dekretierten Zentralismus zugunsten der Stadt X-ingen zuvorkommen zu können.

Die Pläne selbst sind zunächst der greifbarste Ertrag des Planungsprozesses. Das erste und für die Verwaltung wichtigste Ergebnis ist die Tatsache, daß nun die von der Landesregierung geforderten *Unterlagen (für die Beanspruchung von Städtebaumitteln) in Form des Standortprogramms* vorliegen. Das ist ein formaler Aspekt, für den Inhalt und Qualität der Planung zunächst nicht primär bedeutsam sind. Daß das Planungsbüro diese Anforderung nach Form und Umfang erledigen würde, war die Minimalerwartung der Verwaltung. Da das Planungsamt von sich aus den Ansprüchen, die mit einem Standortprogramm verbunden werden, in absehbarer Zeit nicht hätte hinreichend gerecht werden können, war ja das Planungsbüro herangezogen worden.

Des weiteren wird von der Verwaltung der *repräsentative Aspekt* des Planwerks betont. „Ich habe nun etwas, was ich

vorzeigen kann", lautete die Formulierung des Stadtbaurats. Dieses Vorzeigen bezieht sich auf alle Aktionspartner der Verwaltung: lokale Öffentlichkeit und Parlament, denen Einzelentscheidungen als im Zusammenhang mit einer umfassenden Entwicklungsstrategie stehend nahegebracht werden können; übergeordnete Behörden, bei denen zukünftig jeder Antrag mit dem Verweis auf die Gesamtzusammenhänge begründet und abgesichert werden kann; für die Wirtschaftsförderung, um umworbenen Industrievertretern Aktivitäten, Ziele und Perspektiven des Gemeinwesens dokumentieren zu können; und schließlich auch gegenüber Gruppen, die bestimmte Ansprüche bei der Stadtverwaltung geltend machen wollen, denen dann mit dem Hinweis auf die Gesamtplanung begegnet werden kann. Solche ad hoc auftretenden Interessen werden zukünftig jedenfalls bei abweichenden Wünschen die Beweislast gegen den Plan auf ihrer Seite haben.

Ein inhaltlich eindeutiges Ergebnis für die stadtplanerischen Festlegungen, die Konzentration von zentralen öffentlichen Einrichtungen in der Innenstadt („Innenstadtkonzept"), war im Frühjahr 1974 schon wieder umstritten: das in diesem Konzept für einen Standort am Flußufer vorgesehene Bürgerzentrum („möglichst vielseitige und differenzierte Funktionen", Planung S. 49) wurde inzwischen von der CDU als „sozialistisch" denunziert; die Mehrheitspartei favorisierte nun stattdessen ein Projekt am Strand: eine Kombination aus Stadthalle und Soldatenheim, das also von der Stadtverwaltung und von der Bundeswehr gemeinsam getragen werden sollte. Über dieses Problem kam es sogar innerhalb der CDU zum Streit, denn die CDU-Mitglieder, die in der Planungsgemeinschaft mitgearbeitet hatten und sich offensichtlich stark mit den Ergebnissen identifizierten, hielten am Plankonzept fest. Der Vorsitzende der Planungsgemeinschaft trat deshalb sogar von seinem Amt zurück. Das verweist auf die Durchführungsprobleme dieser Planung insgesamt, auf die wir aber hier nicht näher eingehen können: das Durchhalten eines Gesamtkonzepts in jeder Einzelentscheidung über viele Jahre hinweg – auch dann, wenn die freien Planer nicht mehr da sind. Das gilt auch für die Wohn- und Industriegebietsausweisung in der FNP. Die Planer haben dabei das Ziel einer Reduzierung des Einfamilienhausbaus und die Auffüllung der vorhandenen Baulücken im Stadtgebiet durch restriktive Wohnflächenausweisung in noch nicht bebauten Gebieten durchgesetzt. Die bisher wildwüchsige Industrieansiedlung ist in dem beschlossenen FNP auf wenige Gebiete konzentriert.

Letzteres ging auf Kosten einer der beteiligten kleinen Gemeinden, deren bisher vorgesehene Wohnbauflächen drastisch reduziert und in Industrie- und Gewerbegebiet umdefiniert wurden. Das ist ein Ergebnis der *überörtlichen* Planung, denn ohne den Zwang zur gemeinsamen Planung durch die bevorstehende Eingemeindung wäre die Flächennutzungsplanung in der Stadt und in der betreffenden Gemeinde mit Sicherheit weiterhin nach den jeweiligen borierten lokalen Interessen gelaufen. Die Planer – und später auch die Stadträte – nahmen sogar in Kauf, daß ein Siedlungsgebiet, in dem erst kürzlich mit der Bebauung begonnen wurde, nun in seiner weiteren Entwicklung gestoppt und zum Nachbarn von Industriegebiet wurde.

Unterschiedliche Planungen in den verschiedenen Gemeinden, die natürlich auch untereinander konkurrierten, konnten also im Planungsverfahren zumindest so weit harmonisiert werden, daß eine integrierte Gesamtplanung zustande kam und am Ende keine Gemeinde mehr gegen die endgültigen Festlegungen Einspruch erhob. Dieses Ergebnis ist sehr bemerkenswert, wenn man bedenkt, welche Verluste damit für manche dominanten Partialinteressen vorhanden sein können. Die lockere Vereinigung der Vertreter aus den verschiedenen Gemeinderäten in der Planungsgemeinschaft stellte allein noch kein Instrument dar, mit dem diese zurückgedrängt hätten werden können – es sei denn durch Überredung, Einsicht oder Unterordnung unter „sachliche Zwänge". Das Nachgeben gegenüber solchen „sachlichen Zwängen" konnte in den Beratungen nur erreicht werden, wenn die Planer bestimmte Ziele oder Konzeptionen als „aus der Sache heraus notwendig" darstellen und bisher geltende Überzeugungen oder Planungsziele als „falsch" qualifizieren konnten. Daß die Planer in dieser Weise gegenüber verschiedenen Sonderinteressen von Grundbesitzern in kleineren Gemeinden „Rückgrat bewiesen" haben, wird von verschiedenen Gesprächspartnern besonders positiv hervorgehoben. Das Expertentum des Planers bzw. die „Wissenschaftlichkeit" der Argumentation scheint im Planungsprozeß eine bedeutsame Rolle gespielt zu haben.

Neben diesen direkt sichtbaren und nachprüfbar Ergebnissen des Planungsprozesses scheinen uns noch einige Erkenntnisse wichtig zu sein, die wir aus den Gesprächen mit den Planern und den Beteiligten in X-ingen gewonnen haben: dabei handelt es sich einmal um Veränderungen im bürokratischen Prozeß der Entscheidung über entwicklungsstrategische Probleme innerhalb der Verwaltung, zum anderen um Effekte, die mehr auf der Ebene des „Bewußtseins" im Bereich der Problemdefinition liegen.

Von Seiten der Beteiligten in der Gemeinde wird als wichtigstes Ergebnis genannt immer wieder der „Lernprozeß", den man im Planungsprozeß durchgemacht habe. So ist der Leiter des Wirtschaftsförderungsamtes über die Erkenntnis in der Stadtverwaltung froh, daß jede städtebauliche Maßnahme auch etwas mit ökonomischer Entwicklung zu tun habe, daß also der Wohnungsbau z.B. nicht ein Problem darstelle, für das nur das Planungsamt zuständig sei. Dieses *Sichtbarmachen der Interdependenzen und der Komplexität des gesamten städtischen Entwicklungsprozesses* scheint auch innerhalb des Rathauses und auf der Ebene zwischen den betroffenen Gemeinden die Notwendigkeit ressortübergreifender und grenzüberschreitender Abstimmung und Kooperation bewußt gemacht zu haben; einerseits, so wurde uns berichtet, wurschtelt nun nicht mehr jedes Dezernat (möglichst noch in Konkurrenz zu den anderen) mit seinen Problemen vor sich hin, und andererseits haben die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche durch den Planungsprozeß mehr Mitspracherechte in den anderen Verwaltungsbereichen bekommen. Ein Nebeneffekt des geschilderten Planungsprozesses scheint also tatsächlich darin bestanden zu haben, daß Ansätze zur Regorganisation des Verwaltungsablaufs in Planungsfragen verwirklicht werden konnten. Indem die Planer während der Planungszeit die verschiedenen Verwaltungszweige quasi für ihre eigene Arbeit funktionalisierten, nahmen diese

zur Kenntnis, welche faktischen Berührungspunkte sie bisher negiert hatten.

Dieses mit der traditionellen, hierarchischen Referatsgliederung zusammenhängende Problem läßt sich auch erkennen in einem der Planung vorgelagerten Bereich, dem der Analyse und Problemdiagnose. Dabei spielten die Planer aber nicht nur für die Verwaltung eine besondere Rolle: Die Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt X-ingen sind, nüchtern betrachtet, nicht gerade aussichtsreich. Die Planer versuchten, diese Situation in ihrer Zustandsanalyse deutlich zu machen, wurden dabei jedoch schon gezwungen, in der Diktion Konzessionen zu machen – was nicht als Schwäche der Planer ausgelegt werden darf, sondern vielmehr ihre Funktion für das „Problembewußtsein“ in der Stadt und den umliegenden Gemeinden andeutet: die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde wurden von den mit der Planung in der Stadt befaßten allgemein auch recht skeptisch beurteilt. Das Abwandern der jüngeren, qualifizierten Arbeitskräfte wurde als Alarmsignal durchaus gesehen – nur, woran dies liegt und was man dagegen tun könnte, dazu gab es sehr verschiedene Meinungen. Die einen machten die Textilindustrie mit ihrem Monopolanspruch verantwortlich; andere sahen das Heil in Industrieansiedlung um jeden Preis, während von dritten die Vermehrung der öffentlichen Verwaltungsstellen (Kreisverwaltung) als Mittel zur Aufwertung angesehen wurde.

Jede dieser Analysen hatte ihr Richtiges, aber daraus ergab sich noch keine Entwicklungsstrategie für Verwaltung und Stadtrat. Eine von den lokalen Verflechtungen und Positionen unbelastete Analyse erhoffte man sich daher von der Planung durch ein außenstehendes Büro. Die Erkenntnisse, die dann von den privaten Planern serviert wurden, wurden zunächst nicht ohne weiteres hingenommen, wie z.B. ihre Qualifizierung der Wirtschaftsstruktur. Andererseits zeigten die Planer auch noch überörtliche Bezüge auf, die den lokalen Politikern als möglicherweise entwicklungsbestimmend noch gar nicht aufgestoßen waren, wie z.B. die Landesplanung im Nachbarland oder die Autobahnplanung. Die Planer hatten die Aufgabe, einerseits die Situation ohne Beschönigungen darzustellen, andererseits aber auch Handlungsmöglichkeiten zu formulieren, die von einer schicksalhaften Hinnahme der geschilderten Trends wegführen konnte.

Der erste Schritt war also die Desillusionierung über die bisher als gegeben angesehenen Entwicklungschancen, die Schärfung des Bewußtseins für die Entwicklungsprobleme. Dies bestand im Fall X-ingen hauptsächlich darin, die beherrschende Stellung der Textilindustrie als wesentliches Problem zu beschreiben, sowohl gegenüber der Verwaltung als auch gegenüber der Industrie selbst. War das gegenüber letzteren ein aussichtsloses Unterfangen, so konnten die Planer doch den Verwaltungsbeamten und den Parlamentariern die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsstruktur und Stadtplanung klarmachen. Insofern haben sie einen erheblichen Beitrag zur „Modernisierung“ des Bewußtseins der politischen Elite in der Stadt beigetragen.

So sehr dadurch den Verantwortlichen die Problematik der Stadt klar wurde, so wenig durften es die Planer dabei belassen, denn sie waren ja beauftragt, einen Entwicklungsplan – und nicht lediglich eine Situationsanalyse – vorzulegen. Sie sind auf jeden Fall gezwungen, einen Plan zu erstellen, der die Richtung der Handlungen von Kommunalparlament und Verwaltung angeben kann. Und dieser Plan darf auch nicht auf von vornherein irrealen Annahmen aufbauen, wie etwa die Annahme einer bestimmten industriellen Entwicklung, für die es keine Anzeichen gibt. Der Schein der *Wissenschaftlichkeit* der von den Planern angewandten Methoden hat nach unseren Beobachtungen verschiedene wichtige Funktionen im Planungsprozeß, die Voraussetzung seines Gelingens sind. Als Experten erschienen die Planer den Beteiligten auf Seiten der Stadt einerseits durch ihre Analyse der Situation, in der sie die verschiedensten Teilbereiche im Zusammenhang brachten und Entwicklungstrends vorzeichneten; indem sie die realen Probleme aufzeigten, traten sie gleichzeitig als Kritiker – bewußt und ohne es zu wissen – verschiedener politischer Positionen in der Lokalpolitik auf, als Zerstörer von nicht begründbaren Illusionen. Das ließ sie als objektiv und unbestechlich erscheinen, was bei der einen Partei als „wissenschaftlich“, bei der anderen als progressiv galt, in jedem Fall ein gewisses Vertrauen zu ihrer weiteren Arbeit begründete. Wissenschaftlichkeit dokumentierte sich ebenso in den Berechnungstechniken der verschiedenen Trend- und Bedarfsprognosen, auf die wir oben z.T. schon eingegangen sind. Da die Zahlen exakt und nachprüfbar waren und es sich bei den beteiligten Vertretern aus den Gemeindeparlamenten um Laien auf diesem Gebiet handelte, beeindruckte dieser Teil des Planungsverfahrens offenbar sehr.

Die Planungsproblematik der auftraggebenden Stadt wird durch die Analyse- und Darstellungsmethoden des freien Büros *objektiviert*; da wird anscheinend klar und nüchtern diagnostiziert, ohne Rücksichtnahme auf lokale Traditionen oder Machtverhältnisse. Eine Überprüfung der Qualität der Aussagen oder Angemessenheit der Methoden ist weder den Verwaltungsplanern noch den beteiligten Politikern möglich. Auf diese Weise wird eine Arbeitsebene geschaffen, auf der anscheinend selbst noch bei der Ziel- und Konzeptdiskussion wissenschaftlich vorgegangen wird. Wir haben das am „Innenstadtkonzept“ und an der „Zieldiskussion“ zu zeigen versucht. Durch das Einführen von Diktion, Arbeitsmethoden und Theorien, die die Beteiligten „erlernen“ (das wurde immer wieder in den Interviews betont), verschwinden reale Probleme und politische Dimensionen vorübergehend aus der Perspektive und tauchen zu einem späteren Zeitpunkt („Zielfindung“) als gelöst wieder auf. Auf diese Weise können verschiedene Interessen abgeklärt und harmonisiert werden, ohne daß die Betroffenen hinterher noch so recht wissen, an welcher Stelle nun eigentlich die Weichen für diese oder jene Entscheidung gestellt worden sind.

Wenn diese Beschreibung so stimmt, dann ist auch klar, daß es sich nur um eine Überdeckung und Verschleierung von Widersprüchen handeln kann, die später in den Phasen der Anwendung und Durchführung des Plans wieder aufbrechen müssen. (Die Beispiele der Süd-Tangente und des Bürgerhauses haben wir angeführt.)

Können also auf diese Weise wirkliche Probleme der Entwicklung nicht aus der Welt geschaffen werden, so können doch *Partialinteressen domestiziert* und einem auf diese Weise etablierten Gesamtinteresse des Gebiets untergeordnet werden. Das trifft in unserem Fall für einige schon als Baugebiet ausgewiesene Flächen zu, die auf Betreiben von Lokalmatadoren so kategorisiert worden waren ⁸⁾, aber auch auf die Partialinteressen kleinerer Gemeinden gegenüber der Zentralstadt. Ein hartnäckiges Vertreten dieser kaum legitimierbaren Interessen hätte sich auf der Ebene der „wissenschaftlichen“ Diskussion bewegen müssen, was natürlich nicht möglich ist; sie als nackte Besitzinteressen durchzusetzen, ist selten möglich. ⁹⁾

In solchen Schiedsrichter-Funktionen ¹⁰⁾ wird der freie Planer noch bestärkt durch das Genehmigungsverfahren, dem die auf lokaler Ebene entworfenen Pläne bei den Landesbehörden unterworfen sind. Wir haben oben schon gesehen, daß sich die Gemeinden bei allen Terminen bei der oberen Planungsbehörde durch die freien Planer vertreten lassen, um entsprechend viel Sachverstand gegen die Landesplaner aufzubieten. Diese Tatsache bzw. Notwendigkeit kann sich im Planungsprozeß als „Waffe“ der freien Planer gegen die lokalen Sonderinteressen richten durch das Argument: „Das genehmigen die nie!“ Im Planungsprozeß selbst repräsentieren die Planer somit schon immer die antizipierten Einwände der Genehmigungsbehörde. Diese sind den Planern durchaus bekannt, weil sie ständig Kontakt zu den Trägern öffentlicher Belange und zu den Genehmigungsbehörden halten, um deren Rahmenbedingungen, Festlegungen und Zielsetzungen schon im Entwurfsstadium berücksichtigen zu können.

Von der Landesplanungsbehörde werden die freien Planer als gleichwertige Gesprächspartner wiederum akzeptiert, weil sie nicht die Lokalinteressen repräsentieren, sondern als Experten fungieren. Die Unterordnung der lokalen Planung unter die Vorstellungen der Bezirks- und Landesplanung wird dadurch gar nicht mehr zu einem wirklichen Entscheidungsproblem, sondern geht über die Experten als sachliche Voraussetzung in die Planung ein. Beispielsweise sind die Festsetzung von Bevölkerungszuwächsen und die daran hängende Dimensionierung von Flächenausweisungen und öffentlichen Einrichtungen sehr wohl politische Entscheidungen, die die Zukunft des Planungsgebiets wesentlich beeinflussen können. Das übliche Gerangel um die Prozente bei der Bevölkerungsprognose ist Ausdruck dieser Tatsache.

In diesem Streit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen kann das freie Planungsbüro, indem es mit den Partnern einen vertretbaren Kompromiß aushandelt, ebenfalls eine Schiedsrichter-Funktion wahrnehmen.

Einen Kompromiß zu finden und sich nicht auf die eine oder andere Seite zu schlagen, liegt dabei durchaus auch im Eigeninteresse der Planer: mit der Auftragsvergabe erhofft sich die Stadtverwaltung als Ergebnis einen Plan, der das Genehmigungsverfahren reibungslos durchlaufen kann. Würden die Planer nicht auf dieses Ziel hinarbeiten, sondern Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Behörden provozieren, dann würde ihre Beschäftigung für die Gemeinde und für die Landesbehörden ¹¹⁾ eher Mehraufwand als Entlastung bedeuten, was dem „Ruf“ des Büros abträglich und damit ökonomisch existenzgefährdend wäre. Sein eigenes materielles Interesse muß den Planer also dazu bewegen, allzu viel Konflikt und Aufwand zu vermeiden. Das Medium der „Wissenschaftlichkeit“ kann auch hierbei helfen, in tatsächlichen Entscheidungsfällen weder Verlierer noch Gewinner, sondern nur noch „Vernünftige“ erscheinen zu lassen.

Zur notwendigen *Qualifikation des Planers* können wir aus unseren Beobachtungen einige partielle Hypothesen formulieren, da wir den Planungsprozeß ja nur ex post verfolgen konnten und auf Sekundäraussagen angewiesen waren; zur teilnehmenden Beobachtung bestand keine Möglichkeit. Die Methoden der Planung waren weitgehend durch Routine-Verfahren bestimmt; das gilt für die Bestandsaufnahme insgesamt, die nach einem Verfahren erfolgte, das vom privaten Büro schon mehrfach angewandt wurde, und in dem die Planer Erfahrung hatten: sie wissen, wie man am schnellsten an die notwendigen Daten kommt, welche Kontakte aufzunehmen sind und wie die Ergebnisse darzustellen sind. Diese Routine und diese Erfahrung ist eines der Dinge, die sich die Gemeinde durch die Auftragsvergabe kostengünstig einkauft, da die Sammlung derselben Daten in eigener Regie infolge mangelnder Erfahrung und der geringen personellen Kapazitäten einmal sehr viel zeitraubender wäre und zum anderen wahrscheinlich, bei zeitlicher Abkürzung, nicht so vollständig. Die Planer traten also bei der Bestandsaufnahme als Experten auf, die über bestimmte skills verfügen, die sich die Verwaltungsplaner erst mit zeitlich nicht zu vertretendem Aufwand aneignen müßten. Denn ersten muß dieses Verfahren relativ schnell über die Bühne gehen, damit die gesammelten Daten nicht schon bei ihrer Darstellung wieder veraltet sind, und zweitens darf der gesamte Planungsprozeß nicht so verzögert werden, daß sein Ergebnis, das das Plateau für die weiteren Handlungen der Verwaltung abgeben soll, nicht allzu lange auf sich warten läßt. Die Gesamtplanungszeit von 16 Monaten ist für die Möglichkeiten der Planungsstelle in der Kommunalverwaltung eine atemberaubende Geschwindigkeit.

8) In den kleineren Gemeinden gab es z.T. eine erstaunliche Identität zwischen Grundbesitz und Gemeinderatsmitgliedschaft, die ihre bekannten Folgen für die FNP hatte.

9) Diese Möglichkeit nimmt mit der Größe des Besitzes und Mächtigkeit einer Gruppe oder Person zu.

10) Der Ausdruck ist von Hannes Friedrich, (Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt/M. 1970, S. 162) entlehnt, der eine solche Funktion bei der wissenschaftlichen Beratung in den Bundesbehörden sieht.

11) Die Landesbehörden geben gegenüber den Gemeinden häufig Empfehlungen für die Wahl eines bestimmten Planungsbüros ab.

Voraussetzung für eine solche Tätigkeit ist in jedem Fall die Beherrschung der analytischen Techniken der Bestandsaufnahme, die weitgehend routinisiert sind. Wesentlicher Bestandteil der Bestandsaufnahme in der Entwicklungsplanung ist die Analyse der Wirtschaftsstruktur, die Kenntnisse einschlägiger Methoden erfordert. Die Sammlung der sozio-ökonomischen Daten setzt voraus, daß man die Quellen kennt, in denen die Daten zu finden sind, und daß man die üblichen Hoch- bzw. Herunter-Rechnungstechniken von aggregierten Daten auf die lokale Situation anwenden kann. Das gilt auch für die Bevölkerungsprognose, die nach einschlägigen Erfahrungen kein großes Problem mehr sein dürfte, zumal ihre endgültige Festlegung Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit den übergeordneten Planungsbehörden ist.

Das *Planungskonzept* scheint sich aus dem Auftrag selbst und aus den bisherigen baulichen Entwicklungen in X-ingen ergeben zu haben: die aufgelockerte Bebauung mit Einfamilienhäusern und vielen Baulücken im Stadtgebiet entspricht der vielgeschmähten Zersiedlung des Raumes und widerspricht den allgemeinen Formeln von „geordneter Entwicklung des Raumes“. Die „moderne“ städtebauliche Vorstellung der „Verdichtung“ zumindest im Zentrum wurde von den Planern gleich zu Beginn als Zielvorstellung gegenübergestellt. Diese Zielvorstellung entspricht auch der Stoßrichtung der städtebaulichen Leitlinien der Landesregierung. Daß die Innenstadt also „geordnet“ und „verdichtet“ werden sollte, stand von Anfang an fest. Die Notwendigkeit dieses Entwicklungskonzepts wurde der Planungsgemeinschaft und der Verwaltung zusätzlich als Entwicklungsstrategie dargestellt, die sich aus der Problemsituation der Gemeinde aufdrängt: „Attraktivitätssteigerung der Innenstadt“ als möglicher Bindungsfaktor für die jungen, mobilen, qualifizierten Arbeitskräfte.

Für den Zielfindungsprozeß sind vor allem vereinfachende Darstellungstechniken notwendig sowie die Kenntnis von gängigen „Entwicklungstheorien“, die zur Begründung bestimmter Maßnahmen herhalten können. Dabei spielen dann auch städtebauliche Leitbilder für die physische Planung eine Rolle, die allerdings mehr oder weniger explizierte, mehr oder weniger fragwürdige Annahmen über soziale Prozesse beinhalten, die nicht allzu sehr problematisiert werden dürfen, wenn nicht die Illusion der Möglichkeit einer Formulierung von selbstbestimmten Handlungsstrategien der Verwaltung zerstört werden soll. In der Endphase werden dann traditionelle architektonische Fähigkeiten gefordert, wenn es an die Ausarbeitung und das Zeichnen von Flächennutzungsplänen geht. Das ist eine fachliche Qualifikationsvoraussetzung, die von Laien auf diesem Gebiet nicht ersatzweise geboten werden kann.

Ein sehr großer Anteil der Qualifikationsanforderungen scheint sich aus den Tätigkeiten zu ergeben, die im Umfang mit der Verwaltung, mit Parlamentariern, mit Interessengruppen, mit Öffentlichkeit und mit den übergeordneten Planungsbehörden vollzogen werden: Besprechungstermine also, in denen Zielvorstellungen gesammelt, Daten eruiert, Konzepte diskutiert, Arbeitsschritte geplant und koordiniert, Vermittlungs- oder Überredungsversuche unternommen und

aufgekommene Wogen geglättet werden müssen. *Planungsmanagement* oder Leitung oder wie immer man das nennen will.

Mit dieser Funktion eng verbunden ist der Status als Planungsexperte. Aus unserer Darstellung ist deutlich geworden, daß entscheidend für das Gelingen des Planungsprozesses das Auftreten als „Experte“ ist, das ihn als Gesprächs- und Verhandlungspartner allen Seiten akzeptabel macht. Er muß Neutralität, Objektivität, Wissenschaftlichkeit und möglichst Dynamik repräsentieren; denn würde er sich selbst in die bestehenden lokalen Gegensätze verwickeln lassen, wäre der Versuch einer Gesamtplanung aller Wahrscheinlichkeit nach gescheitert. In X-ingen haben alle Gesprächspartner betont, daß „in der Planung Gottseidank keine parteipolitischen Fronten“ aufgetreten seien. Den Verdacht der Parteilichkeit müssen die Planer solange zu vermeiden versuchen, bis die Substanz ihrer tatsächlichen Erkenntnisse oder ihr planerisches „Gewissen“ angegriffen sind; das kann sich an Formulierungen aufhängen, wie der „Monostruktur“ oder an städtebaulichen Vorstellungen, wie der Einschränkung des Einfamilienhausbaus. Die Grenze dieses Nachgebens wird letztlich durch die persönliche wissenschaftliche Ethik, was Tatsachenaussagen angeht, oder durch die fachliche Kontrolle durch Kollegen bzw. Fachöffentlichkeit (wenn die Ergebnisse veröffentlicht werden) gesetzt. Politische Überzeugungen spielen dabei natürlich auch eine Rolle, können aber sehr schnell mit den materiellen Interessen an Weiterbeschäftigung in Konflikt kommen. Aus dem Auftrag, der nur mit einem fertigen Plan erfüllt ist, haben wir den Zwang zum „Gelingen“ der Planung entwickelt; dies liegt gleichzeitig im eigenen materiellen Interesse des Büros, da daran die Erlangung von Folgeaufträgen gekoppelt ist. Aus diesem Zwang ergibt sich die Notwendigkeit, Gegensätze überdecken oder harmonisieren zu müssen, was nur in der Experten-Rolle ohne offene Parteinahme möglich scheint.

Bei unserem Fallbeispiel handelt es sich um Entwicklungsplanung, deren politische Relevanz als nicht allzu groß eingeschätzt werden muß, weil sie – außer dem FNP – keine Rechtsverbindlichkeit hat und ihre Realisierung erst durch viele Einzelentscheidungen im Laufe der folgenden 10 bis 15 Jahre erfolgt. Das nimmt einer solchen Planung – z.B. im Vergleich zur Sanierung, wo unmittelbare Folgen für die Betroffenen erkennbar sind – ihre Brisanz; daher entzündeten sich in solchen Prozessen auch selten politische Kontroversen.

Zu fragen ist aber, ob mit einer solchen Planung nicht doch politische Vorentscheidungen gefallen sind, ob eine solche Planung selektiv Interessen berücksichtigt und ob diese Tatsache den Planern bewußt ist – und dann, ob es eine progressive Verhaltensmöglichkeit für Planer innerhalb eines solchen Prozesses gibt.

Geht man von der Frage aus, wie die Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Lohnarbeiter im Planungsgebiet aussehen, dann können wir aus den von den Planern erhobenen Daten erkennen, daß in der vorherrschenden Textilindustrie

Dequalifikationsprozesse durch Automatisierung und Freisetzen durch Rationalisierung zu erwarten sind; bei dem zu erwartenden geringen Zuwachs an neuen Industrien ist mit einer Verschärfung der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen, Arbeitslosigkeit also bzw. Kampf um Arbeitsplätze, in dem sich die Lohnarbeiter nicht mehr mit ihrer veralteten Qualifikation verkaufen können. Neue Arbeitsplätze zu schaffen steht allein in der Macht des Kapitals. Letzteres ist zum Ausgangspunkt der Planung gemacht worden, während die hinter der in der Analyse angedeuteten krisenhaften Entwicklung der Textilindustrie versteckten sozialen Probleme der bisher von dieser Branche ausgebeuteten Arbeitskraft zu keinem Planungsproblem wurde; Attraktion von jungen qualifizierten Arbeitskräften als Voraussetzung für die Neuansiedlung „moderner“ Industrie mußte zu einem der Hebel der Entwicklungssteuerung gemacht werden. Der große Hebel zukunftsorientierter Planung geht offenbar über die aus der Vergangenheit stam-

menden „Restprobleme“ hinweg. 12)

Die Aussichten für die Entwicklung des Planungsraumes X-ingen sind, wie gezeigt, nicht gerade günstig. Wesentliche Voraussetzung für die Vermeidung krisenhafter Zuspitzung ist die Differenzierung der Branchenstruktur und ein Zuwachs an soliden, technologisch modernen Betrieben. Gibt es da für die Planer überhaupt eine Chance, anders vorzugehen, als es in dem Plan vorgesehen ist? Voraussetzung für eine bewußte Arbeiterpolitik ist ein entwickeltes Kapital – ebenso könnte man formulieren, daß Voraussetzung für eine progressive Kommunalpolitik eine auf festen ökonomischen Fundamenten stehende Gemeinde ist. Wo die industrielle Basis schwach entwickelt ist, sitzen tatsächlich alle „in einem Boot“, wie im Zusammenhang der Auseinandersetzungen mit dem Industrieverein formuliert wurde. Und des freien Planers Freiheit zur Entscheidung sitzt da mit drin.

12) Auf eine genauere klassenspezifisch orientierte Inhalts-

analyse muß hier aus Platzmangel verzichtet werden.

K R I T I S C H E

B E R I C H T E

Mit dieser Zeitschrift verfolgt der "Ulmer Verein für Kunstwissenschaft" das Ziel, die Aufgaben und die Möglichkeiten des Faches Kunstgeschichte vor dem Hintergrund seiner gesellschaftlichen Funktion zu diskutieren.

Die Zeitschrift wurde 1973 gegründet; es erwies sich als notwendig, für diese Diskussion ein eigenes Forum zu schaffen; denn Fachbeiträge, welche die traditionelle Konzeption der Kunstgeschichte in Frage stellen, sind zunehmend von einer immanenten Fachzensur betroffen.

Der Akzent der Zeitschrift liegt auf der Theorie-Praxis-Diskussion und ihrer Darstellung anhand konkreter Arbeitsprojekte im Bereich der Theoriebildung, der Stadtsanierung und Denkmalpflege, der Museumsarbeit und der Medienpolitik.

Aus dem Inhalt der ersten Jahrgänge:

- Materialien zur Denkmalpflege
- zur gegenwärtigen Situation der frühen Arbeitersiedlungen im Ruhrgebiet
- Ästhetik im Spätkapitalismus
- Walter Benjamin und die Kunstgeschichte
- Natur und Religiosität in der deutschen Frühromantik
- Museumsfragen
- Über die Notwendigkeit schichtspezifischer Programme für Museumspädagogik

Geplant sind:

- Referate vom Kunsthistorikertag 1974 (Heft 2 -5/6-)
- Bericht der Sektion "Lübeck - Stadtdenkmal und Planungsrealität"

KRITISCHE BERICHTE erscheinen sechsmal im Jahr. Preis des Einzelheftes DM 5,-, Jahresabonnement für Mitglieder des UV und Studenten (Nachweis) DM 25,-, sonst DM 30,-. Anschrift der Redaktion und des Vertriebs: 355 Marburg c/o Institut für Kunstwissenschaft Wolffstraße.