

# *1 Ausgangslage, Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung*

## **1.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Räumliche Planung als integrierte Entwicklungsplanung gilt seit vielen Jahren als tot. Die Ziele einer umfassenden Integration und Koordination sind seit dem Scheitern der Planungsvorstellungen der 60er Jahre grundlegend diskreditiert. Welches neue Planungsverständnis jedoch gegenwärtig anstelle dessen zu suchen ist, darüber besteht völlige Ungewißheit.

Seit 1975, dem Jahr des Denkmalschutzes, befinden sich Stadt- und Regionalplanung kontinuierlich in einer Bewegung des Rückzuges von ehemaligen Gestaltungsansprüchen. Die Bauwerke der 60er und frühen 70er Jahre werden als bedrohliche Beispiele fehlgeleiteter Planungsvorstellungen gedeutet, die zu Bescheidenheit in der Planung und einem problemspezifischen Vorgehen mahnen. Kleinteilige Projekte der Wohnumfeldverbesserung, der behutsamen Stadterneuerung oder der Innenentwicklung sollen die Planung vor einem erneuten Fehltritt bewahren.

Dieser Rückzug vollzieht sich dabei pragmatisch - und oberflächlich betrachtet - reibungslos, indem man den individuellen Bedürfnissen und Problemlagen der Städte und Regionen gerecht zu werden sucht. Die Hoffnung, die sich mit dieser inkrementalistischen Strategie des "muddling through" verbindet (vgl. BRAYBROOKE/LINDBLOM 1972), ist die schrittweise und tastende Annäherung an ein neues Selbstverständnis von Stadt- und Regionalplanung.

Ob allerdings diese Konzentration der gegenwärtigen Planungspolitik auf kleinteilige Ansätze der Stadterhaltung dem gegenwärtigen Problem- und Handlungsdruck vor Ort gerecht wird, ist ausgesprochen fraglich. Während sich die Planung vorwiegend der historischen Substanz zuwendet, vollzieht sich in den Städten und Regionen der Bundesrepublik ein grundlegender Wandel.

Das Städtesystem spaltet sich in wachsende und schrumpfende Städte bzw. Regionen (vgl. HÄUSSERMANN/SIEBEL 1987). Die prosperierenden Regi-

onen wie z.B. München und Frankfurt befinden sich in einem Wachstumsdruck, der angefangen vom Wohnungsmarkt über das Verkehrsproblem bis hin zur Ausweisung von Bauland für Unternehmen das Fassungsvermögen der Agglomerationsräume sprengt. Die städtische Kulturpolitik, der Freizeitwert, das örtliche Image und urbane Ambiente sind die neuen Standortfaktoren des ökonomischen Wachstums und verändern die Voraussetzungen lokaler Prosperität.

Im Zuge dieser Metropolitanisierung der Raumentwicklung geraten die schrumpfenden Regionen und altindustrialisierten Räume zunehmend aus dem Blickfeld. Die Herausbildung lokaler Armutinseln, in denen sich Dauerarbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen<sup>1</sup> konzentrieren, deuten auf neue Segregationsprozesse im innerstädtischen Gefüge hin. Insgesamt spricht dabei vieles dafür, daß die Städte im Zuge der "Renaissance des Kommunalen" (BULLMANN/GITSCHMANN 1987) verstärkt in den Mittelpunkt der Gesellschaft rücken. Stadtpolitik wird sowohl aus dem Blickwinkel wirtschaftlicher Verwertung, gesellschaftspolitischer Steuerung, kultureller Sinnbildung und sozialer Konflikte zu einem bedeutenden Handlungsfeld der nächsten Jahre werden. Denn die Städte sind die Orte, an denen die Auseinandersetzungen um die zukünftigen Entwicklungsrisiken und -möglichkeiten ausgetragen werden.

Es ist somit eine paradoxe Situation, wenn Stadt- und Regionalplanung sich einerseits zunehmend auf kleinteilige Gestaltungsbereiche zurückziehen, während sich andererseits grundlegende und z.T. bedrohliche Veränderungen in den Städten und Regionen vollziehen. Räumliche Planung gerät damit in eine Defensive gegenüber den aktuellen Veränderungstendenzen. Sie steht in der Gefahr, die lokale Opportunität als alleiniges Entscheidungskriterium zu fördern. Die Frage nach dem Gesamtzusammenhang und einem Querschnittsdenken wird planungspolitisch kaum noch gestellt. Die Anzeichen für einen Gestaltungsverzicht räumlicher Planung sind unübersehbar.

Denkwürdig ist hierbei insbesondere, daß es nicht nur die Planungspraxis ist, die sich derzeit mit einer Strategie des "muddling through" begnügt.

---

<sup>1</sup> Diese Schreibweise ist ungewöhnlich und entspricht nicht den Regeln der allgemeinen Rechtschreibung. Für eine angemessene Berücksichtigung der männlichen und weiblichen Bezeichnungen scheint mir diese Sprachregelung jedoch das "geringere Übel" zu sein.

Auch innerhalb der Planungstheorie werden kaum Lösungsansätze oder neue konzeptionelle Grundlagen für das stadt- und regionalplanerische Handeln entwickelt. Auf dem breiten Konsens über die Ablehnung der entwicklungsplanerischen Vorstellungen aus den 60er und frühen 70er Jahren fehlt stattdessen eine Thematisierung von grundsätzlichen Fragen zur Aufgabe und Bedeutung räumlicher Planung.

An der Notwendigkeit einer Veränderung der planungspolitischen Ziele, Handlungs- und Organisationsformen kann insgesamt kein Zweifel bestehen. Die Ablehnung der Vergangenheit genügt hierfür allein nicht, sondern es gilt, die Zukunft räumlicher Planung neu zu besetzen. Welche neuen Maßstäbe und Kriterien dazu entwickelt werden müssen, ist derzeit jedoch noch vollkommen offen. Die zaghaften Versuche einer Stadtplanung als "urban management" oder die Suche nach dem neuen Leitbild einer "ökologischen Stadt" bieten nur bruchstückhafte Lösungsansätze.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen setzen das Erkenntnisinteresse der Untersuchung und die Forderung nach einer planungstheoretischen Reflexion ein. Zielsetzung der Arbeit ist es, einen Diskussionsanstoß zu geben in diesem von planungstheoretischer und planungspraktischer Seite derzeit vernachlässigtem Themenbereich. Es ist dabei zum einen zu fragen nach der traditionellen Aufgabe und Bedeutung räumlicher Planung. Was ist räumliche Planung, was kennzeichnet sie historisch und gegenwärtig?

Zum anderen müssen Formen und Möglichkeiten der Neuorientierung entdeckt werden, die eine Reformulierung des Anspruches auf Integration, Koordination und Entwicklung raumstruktureller Prozesse ermöglichen. Was soll räumliche Planung sein, und was kann sie werden? Die Wiederentdeckung der Gestaltbarkeit der Gesellschaft, die Reflexion des planerischen Selbstverständnisses und die Neuordnung der Gestaltungsmittel von Stadt- und Regionalplanung stehen dabei im Mittelpunkt.

Es ist offensichtlich, daß angesichts der Grundsätzlichkeit und Komplexität der Fragestellung keine fertigen Antworten und rezeptartigen Lösungsmuster erwartet werden können. Deshalb ist es angemessen, das Thema der Arbeit in den Bereich der Planungstheorie einzuordnen.

Mit der erforderlichen Grundsätzlichkeit der anzustellenden Überlegungen gehen notwendig spezifische Verkürzungen einher. Die Planungssituation und das örtliche Planungsverständnis in den einzelnen Städten und Regio-

nen sind nicht immer mit dem gleichzusetzen, was auf der Ebene planungstheoretischer Reflexionen über den Stand der räumlichen Planung diskutiert wird. Ebenso trifft die zentrale These des Gestaltungsverzichtes räumlicher Planung sicherlich nicht auf alle einzelnen gegenwärtigen Pläne und Programme zu. Dennoch erscheint eine solche Verallgemeinerung und prinzipielle Fragehaltung bzw. Untersuchung angesichts der Widersprüchlichkeit der gegenwärtigen Planungspraxis und der grundlegenden Veränderungen im raumstrukturellen Gefüge der Bundesrepublik notwendig.

## 1.2 Aufbau der Untersuchung

Anhand der vorhergehenden Überlegungen wurde deutlich, daß sich die Untersuchung auf eine offene und flexible Suche nach strukturellen Zusammenhängen und möglichen Aspekten einer Neuorientierung ausrichten muß. Der Untersuchungsgang bewegt sich deshalb "lernend" von jeweils einem Zwischenergebnis zum nächsten Suchprozeß fort. Dieser spezifische Aufbau ist für die LeserInnen z.T. relativ mühsam. Er soll jedoch dazu beitragen, die Transparenz des Argumentationsganges zu erhöhen, indem Brüche und Sackgassen nicht umgangen werden, sondern die Entwicklung und Erarbeitung der Konzeption kenntlich gemacht werden.

Die Untersuchung gliedert sich grob in die drei Abschnitte der planungstheoretischen Grundlagen (Teil A), empirischen Spurensuche (Teil B) und Perspektiven der Planungspolitik (Teil C). In einem ersten Arbeitsschritt (Teil A, Kap. 2) wird der Verlauf der Planungsgeschichte untersucht mit dem Ziel, anhand des historischen Wandlungsprozesses die traditionelle Bedeutung sowie Formen der Veränderung räumlicher Planung zu analysieren. Die Ergebnisse werden mit den gegenwärtigen Entwicklungstendenzen der Planungspraxis konfrontiert, um die aktuellen Veränderungen historisch einordnen und bewerten zu können (Kap. 3). Die Diskussion planungstheoretischer Ansätze dient der konzeptionellen Grundlegung einer möglichen Neuorientierung von Stadt- und Regionalplanung in Form des Ansatzes eines "prospektiven Krisenmanagements" (Kap. 4). Dieser erste Abschnitt der Untersuchung zur Planungsgeschichte, Planungspraxis und Planungstheorie hat einerseits einen relativ eigenständigen Charakter und bildet eine abgerundete Bestandsaufnahme und Analyse der Grundlagen räumlicher Planung. Andererseits sind diese umfangreichen Vorüberlegungen notwendig, um empirisch zu werden.

Der zweite Teil der Untersuchung (Teil B) wendet sich konkret-empirischen Ansätzen zu. Anhand der Leitkonzeption eines "prospektiven Krisenmanagements" sollen planungspraktische Möglichkeiten der Gestaltung entdeckt werden, die für eine grundsätzliche Veränderung von Stadt- und Regionalplanung leitend sein könnten. Das Bauhaus (Kap. 5) ist ein historisches Fallbeispiel für eine grundlegende Umbruchsituation, in der räumliche Planung schon einmal auf Unsicherheit reagieren mußte und neue Wege der Gestaltung entdeckt hat. Die Untersuchung der städtebaulichen Nachbesserung in der Großwohnsiedlung Münster/Kinderhaus (Kap. 6) ist ein aktuelles Beispiel der Planungspraxis, das durch die Konfrontation mit den Planungsfehlern der Vergangenheit die Suche nach neuen Lösungswegen erwarten läßt. Die Untersuchung der Fallbeispiele dient vor dem Hintergrund des gesetzten Erkenntnisinteresses nicht der Skizzierung und Bearbeitung der konkreten Planungsprobleme, sondern vor allem der Analyse des dahinter stehenden Planungs- und Problemverständnisses als spezifischen Reaktionsformen auf den Umgang mit Unsicherheit und einer scheinbaren Gestaltungsunfähigkeit.

Die Schlußfolgerungen (Teil C), die sich aus den planungstheoretischen und empirischen Untersuchungsabschnitten ergeben, können nicht den Anspruch einer umfassenden, neuartigen planerischen Konzeption erheben. Der Weg eines "prospektiven Krisenmanagements" - wie er am Ende der Arbeit (Kap. 7) skizziert wird - hat den Charakter eines heuristischen Diskussionsanstosses und ist der Versuch einer Orientierung in der gegenwärtig komplexen Situation planungspolitischer Gestaltungsunfähigkeit.

