

### C. DURCHSETZUNG DES STADTENTWICKLUNGSPLANES

1. Die Ergebnisse der Untersuchungen zur wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik wie der Landeshauptstadt und der voraussichtlich weiteren wirtschaftlichen Entwicklung zeigen, daß nicht nur kurzfristig die Gefahr von Arbeitslosigkeit besteht; sie machen auch deutlich, daß die Periode des scheinbaren materiellen Überflusses und des unbegrenzten Wirtschaftswachstums auf absehbare Zeit vorüber ist. Das bedeutet, daß der finanzielle Manövrierraum nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Verwaltung wesentlich enger geworden ist. So, wie sich in der Wirtschaft in dieser schwierigen Zeit die guten Unternehmen zu bewähren haben, die ihren Betrieb zwischen der Scylla der hohen Kosten und der Charybdis der stark reduzierten Auftragslage hindurchzusteuern haben, wird sich auch die Verwaltungskraft der Landeshauptstadt zu bewähren haben, indem zwischen Wichtigem und Unwichtigem unterschieden wird, um die verfügbaren Mittel zum Wohle der Bürger dort einzusetzen, wo es besonders wichtig und vordringlich ist. Gerade dann, wenn die Mittel und Möglichkeiten besonders knapp und beschränkt sind, ist es erforderlich, klare Ziel- und Wertvorstellungen zu haben, um die vorhandenen Möglichkeiten auf die dringendsten Probleme zu konzentrieren.
2. Ebenso wenig wie ein Unternehmer in schwieriger Zeit darauf verzichten kann, Entwicklungs- und Absatzpläne für die Zukunft zu entwickeln, um seinen Betrieb auch langfristig konkurrenzfähig zu halten, kann eine Millionenstadt darauf verzichten, sich Gedanken über die Gestaltung des Morgen zu machen. Kommunale Entwicklungsplanung ist also nicht Sammlung von Wunschbildern, sondern die Grundlage der Entscheidungen darüber, was als dringendstes Problem heute, morgen und übermorgen anzusehen ist.

Im Zeichen einer sich heute schneller als früher einstellenden Umgewichtung von Werten und Zielen sowie strukturellen und technologischen Veränderungen steckt der Stadtentwicklungsplan die in einem Zeitraum von etwa 10 - 12 Jahre anzustrebenden Ziele und die zu ihrer Verwirklichung einzuleitenden Schritte ab. So, wie es vermessen wäre, den Versuch zu unternehmen, einen zu weiten Zeitraum in die Zukunft abzustecken, so unverantwortlich wäre es, auf Stadtentwicklungsplanung als Grundlage für ein planvolles, d.h. auf Ziele hin orientiertes Handeln zu verzichten. Unter diesen Aspekten ist die vereinzelt geäußerte Vorstellung abwegig, angesichts der gegenwärtigen und der absehbaren finanziellen Situation der Stadt sei es am zweckmäßigsten, ein Minimalprogramm zu erstellen, das auch finanziert werden könne. Abgesehen davon, daß derartige Minimalprogramme im Rahmen des mittelfristigen Investitionsprogramms jährlich fortgeschrieben werden, wird dabei verkannt, daß ein Stadtentwicklungsplan - wie dargelegt - auch die Aufgabe hat, der Verwaltung klare Zielvorstellungen vorzugeben und die Öffentlichkeit über die langfristigen, also über die Periode des mittelfristigen Investitionsprogramms hinausgehenden Zielvorstellungen des Stadtrates zu informieren und dadurch die Voraussetzung für ein sinnvolles Zusammenwirken von Verwaltung und Bürgern schafft. Dabei darf nicht vergessen werden, daß sich die Entwicklung der Städte stets im Zusammenwirken von öffentlichen ("hoheitlichen") und privaten Interessen und Initiativen vollzogen hat. Dieses Zusammenspiel von privater und öffentlicher Initiative ist auch in der Zukunft notwendig; wichtiger als früher ist dabei nur, daß bei Verdichtungen, wie sie heute in Städten von der Größenordnung Münchens

erreicht werden, es nicht mehr verantwortet werden kann, die Entwicklung der Stadt dem sog. freien Spiel der Kräfte zu überlassen. Stattdessen ist eine planvolle, d.h. auf die anzustrebenden Ziele hin orientierte Koordination der einzelnen Initiativen unabdingbar. Diese Koordinationsaufgabe mittel- und langfristiger Ziele ist die wichtigste Aufgabe des Stadtentwicklungsplanes. Damit wird zugleich deutlich, daß die Aufgabe oder die Bedeutung des Stadtentwicklungsplanes nicht von den Mitteln abhängt, die in den Kassenbüchern des Kämmers als verfügbar ausgewiesen werden. Denn es gibt zahlreiche, die Entwicklung der Stadt beeinflussende Initiativen, z.B. von privaten Bauherren, von Industriebetrieben u.a., deren Verwirklichung bei der Stadt keine Ausgaben verursacht, die jedoch unabhängig davon auf ihre Verträglichkeit mit den Zielen der Stadtpolitik hin geprüft werden müssen. Da der Stadtrat eine "Stadt im Gleichgewicht", also ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Bevölkerung, Arbeitsplätzen und infrastruktureller Versorgung wünscht, ist es notwendig, daß einerseits diese unterschiedlichen Initiativen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den hier beispielhaft erwähnten städtischen Funktionen planvoll koordiniert und mit den Zielvorstellungen abgestimmt und andererseits die planerischen Voraussetzungen für die Realisierung dieser Initiativen geschaffen werden, um München als eine Stadt zu erhalten, in der es sich lohnt zu leben.

3. Die skizzierte Koordinationsaufgabe des Stadtentwicklungsplanes ist - und das kann nicht deutlich genug betont werden - unabhängig von den verfügbaren öffentlichen Mitteln zu sehen. Denn der Stadtentwicklungsplan schafft zu allererst in dem durch die Bevölkerungsentwicklung und Besiedlungsdichte notwendigen Ausmaß einen ordnenden Rahmen, in dem Initiative und Eigenverantwortung der Bürger sich nicht nur frei entwickeln und entfalten, sondern auch die erforderlichen und erwünschten Leistungen erbringen können. Er ist zugleich -- wie schon einleitend dargelegt wurde - Richtlinie und Koordinierungsinstrument für die Stadtverwaltung in allen Fragen des entwicklungsbedeutsamen Gesetzesvollzuges und Ermessungsgebrauches. Dieser ordnende Rahmen ist für die verschiedenen Bereiche von Stadtpolitik, z.B. das polyzentrische Konzept, die bildungspolitischen Vorstellungen, die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Verkehrspolitik u.a. im Laufe der nächsten Jahre zu konkretisieren. Es gilt also, z.B. Standortprogramme für die einzelnen Stadtteilzentren ebenso zu erarbeiten wie den Verkehrsentwicklungsplan in einen Generalverkehrsplan zu überführen, der, von den Grundüberlegungen und Berechnungen des Verkehrsentwicklungsplanes ausgehend, die notwendigen Details konkretisiert und festlegt.

Detailliertere Programme lassen sich aber erst genauer fixieren, wenn der Stadtrat Prioritäten gesetzt hat, nach denen die notwendigen Maßnahmen koordiniert werden können. Hier leistet der Stadtentwicklungsplan unabdingbare Vorarbeiten in einem notwendigerweise abgestuften Arbeitsprozeß. Dabei darf nicht außer acht gelassen werden, daß der Stadtentwicklungsplan ständig - wie schon wiederholt ausgeführt wurde - fortgeschrieben und an die sich wandelnden Gegebenheiten angepaßt werden muß.

Angesichts dieser Zusammenhänge und dieses Selbstverständnisses des Stadtentwicklungsplanes kann nicht oft genug betont werden, daß es eine völlig falsche Fragestellung wäre, wenn man die Ziele und Prioritäten des Stadtentwicklungsplanes mit der Frage konfrontieren würde, "wo sind die städtischen Mittel, um diese Ziele in den nächsten 5 oder 10 Jahren zu verwirklichen?".

Abgesehen davon, daß bestimmte Ziele, z.B. die Arrondierung und Erweiterung der auch schon jetzt vorhandenen Versorgungsschwerpunkte zu Stadtteilzentren ohnehin nicht in 10 oder 15 Jahren abgeschlossen sein sollte, um eine behutsame Entwicklung zu ermöglichen, kommt es weniger darauf an, wann im einzelnen ein bestimmter Entwicklungsstand erreicht ist, als vielmehr darauf, die Prioritäten richtig zu setzen. Das kann unter Umständen durchaus bedeuten, daß es zunächst genügt, wenn Entscheidungen verhindert werden, die den angestrebten Zustand unmöglich machen würden, wenn also durch sinnvolle Koordination ein sinnloses Agieren verhindert wird.

4. Stadtentwicklungsplanung wird hier - wie dargelegt wurde - als räumliche, finanzielle und zeitliche Koordination privater und öffentlicher Initiativen auf bestimmte Ziele hin verstanden. Dabei wurde deutlich gemacht, daß das Hauptgewicht auf planvoller, also ziel-gerichteter Koordination liegt. Dieses zielgerichtete Handeln ist - wie heute allgemein an-erkannt wird - bei hoch verdichteten Siedlungen und in einer arbeitsteiligen Gesellschaft unabdingbar. Dabei unterscheidet sich die Verwaltung einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft von einer sozialistischen Planungsbürokratie u.a. dadurch, daß sie die Freiheit des einzelnen respektiert und den Bürger nicht verplant, also Raum läßt für eine sinnvolle Entfaltung der freien Kräfte, für Privatinitiativen und Eigenverantwortung.

Neben dieser Koordination von privaten und öffentlichen Initiativen umfaßt die Entwicklungsplanung allerdings auch Bereiche, in denen Zielvorstellungen nur durch Einsatz öffentlicher Mittel realisiert werden können. Dabei ist unbestritten, daß die Realisierung dieser Zielvorstellungen mehr Geld kostet, als vorhanden ist. Aber das war schon immer so; auch bei den absolutistisch regierenden Monarchen! Es geht also in erster Linie darum, unter Abwägung und Gewichtung aller angesprochenen Ziele und der durch ihre Verwirklichung eintretenden positiven wie negativen Nebenwirkungen Prioritäten zu setzen.

Das Setzen von Prioritäten erfolgt in der jährlichen Fortschreibung des mittelfristigen Investitionsprogramms mit der entsprechenden Umsetzung in den jährlichen Haushaltsplan. Daß dabei nicht alle Zielvorstellungen kurzfristig in dem Maße mit Ausgabetiteln bedacht werden können, wie das vielfach gefordert wird, ist für den, der sich von der Euphorie der Machbarkeit bzw. der noch immer grassierenden Inflation überzogener Ansprüche nicht anstecken ließ, verständlich. Da es sich bei den zu verausgabenden Mitteln stets um Gelder handelt, die der Steuerzahler aufbringen muß, ist der Umstand, daß viele Ansprüche nicht sofort befriedigt werden können, gelegentlich sogar günstig, weil auf diese Weise Zeit gewonnen wird, die langfristige Zweckmäßigkeit und die wirkliche Priorität der Ansprüche zu überprüfen. Denn es wird hier nicht einer Politik das Wort geredet, die an die Verwendung öffentlicher Finanzmittel weniger strenge Maßstäbe legt als an die Verwendung privater Mittel.

5. Die Formulierung stadtentwicklungspolitischer Ziele dient aber nicht nur dazu, Prioritäten zu setzen, um der Verwaltung klare Zielvorstellungen zu geben bzw. die Voraussetzungen für ein sinnvolles Zusammenwirken von Verwaltung und Bürgern zu schaffen. Der Stadtentwicklungsplan ist auch das geeignete Instrument der Stadt, um den kommunalen Körperschaften, die mit ihr auf die vielfältigste Form verflochten sind, ihre entwicklungspolitischen Vorstellungen zu

vermitteln und jedem die Möglichkeit zu geben, im einzelnen nachzuprüfen, welche Ziele die Stadt im Verhältnis zu ihrem Umland anstrebt. Damit verbindet sich auch die Hoffnung, vor allem den Landkreisen im Umland der Landeshauptstadt klarmachen zu können, daß die Stadt z.B. mit ihrem polyzentrischen Konzept nicht die Kaufkraft der Umlandgemeinden "aufsaugen" will, sondern daß es ihr - in Übereinstimmung mit dem Entwurf des Landesentwicklungsprogramms - darum geht, den Verdichtungsraum München durch ein System zentraler Orte sinnvoll zu ordnen. Diese zentralen Orte bzw. Stadtteilzentren sind sowohl innerhalb der Stadt als auch in den Kreisstädten so zu entwickeln, daß sie ihre Aufgaben gut erfüllen können. Darüber hinaus erlaubt es die im Stadtentwicklungsplan ablesbare Konzeption der Stadtpolitik allen Vertretern der Stadt, diese Politik z.B. gegenüber den übergeordneten Instanzen oder in Verbänden u.ä. verbindlich und umfassend darzulegen. Der Stadtentwicklungsplan ist unter diesem Aspekt eine wirksame Hilfe bei der Praktizierung des sogenannten Gegenstromverfahrens.

6. Die Ziele des Stadtentwicklungsplanes und die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Verwirklichung sind aber auch - neben allen anderen hier angeführten Aspekten - ein wichtiger Gradmesser dafür, inwieweit eine Stadt wie München unter dem Bündel von Erschwernissen, die auf der kommunalen Selbstverwaltung lasten, überhaupt noch in der Lage ist, eigenverantwortlich Selbstverwaltung zu betreiben. Das Bündel der Erschwernisse: Überflutung mit Gesetzen und Verordnungen, Vorgaben staatlicher Planung, Schrumpfen der Eigenmittel und Lenkung am sog. goldenen Zügel der Zuschüsse, ist allen Verantwortlichen bekannt. Ob sie auch richtig zu würdigen wissen, was ihnen bekannt ist, mußte in den letzten Jahren allerdings häufig bezweifelt werden: Unbestritten ist, daß das übergeordnete Ziel, wertgleiche Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik zu schaffen, eine überörtliche Planung erfordert. Unbestritten ist auch, daß es steingewordene Fehler der Selbstverwaltung gibt. Aber solche und andere Fehler gibt es auch auf Landes- und Bundesebene; derjenige werfe den ersten Stein, der frei von Fehlern ist!

Die entscheidende Frage ist vielmehr, ob die Belastungen der Gemeinden in dieser Zeit nicht einen Umfang angenommen haben, der de facto den Artikel 28 des Grundgesetzes so aushöhlt, daß die Gemeinden nicht mehr die Möglichkeit haben, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, weil ihnen die Gesetze, die dazu den Rahmen geben sollen, die finanziellen Mittel verweigern; Mittel, die notwendig wären, um dieses Verfassungspostulat erfüllen zu können.

Ohne schwarz malen zu wollen, muß dem, der den Niedergang der nordamerikanischen Städte nicht nur beklagt, sondern auch von den Ursachen her zu verstehen sucht, größte Sorge deshalb bedrücken, weil zu befürchten ist, daß die bundesrepublikanische Gesellschaft im letzten Viertel dieses Jahrhunderts wahrscheinlich ähnliche Fehler begehen wird, wie sie in den USA gemacht wurden und werden. Dabei sind sich die Fachleute darüber einig, daß in vielen amerikanischen Großstädten wegen der heruntergekommenen Bausubstanz, der unzureichenden Verkehrserschließung und der zum Teil katastrophal schlechten infrastrukturellen Versorgung, zu deren Verbesserung finanzielle Mittel in einem Ausmaß erforderlich wären, von dem keiner weiß, woher es kommen sollte, und nicht zuletzt als Folge der Demoralisierung der Bevölkerung der "point of no return" bereits überschritten zu sein scheint.

Betrachtet man auch unter diesen Gesichtspunkten die Ziele dieses Stadtentwicklungsplanes, vor allem sein Hauptziel, die Attraktivität unserer Stadt wieder zu erhöhen, um die Abwanderung der Bevölkerung zu stoppen und ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen Wohn- und Arbeitsbevölkerung und ihrer infrastrukturellen Versorgung, also eine Stadt im Gleichgewicht zu erreichen, dann drängt sich die Frage auf, ob die gegenwärtige Raumordnungs- und Landesplanungspolitik schon genügend dem erst seit kurzem erkennbaren Umstand Rechnung trägt, daß sich die Bevölkerungszahl stark reduziert. Unter diesen neuen, stark veränderten Bedingungen, die zur Folge haben werden, daß die Bevölkerung in der Bundesrepublik bis 1985 um bis ca. 3 Millionen abnehmen wird (vgl. Kap. 1), und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß in den nächsten Jahrzehnten das Schwergewicht der Städtebaupolitik weniger im Neubau von Wohnungen liegen kann als vielmehr in der Modernisierung und Sanierung der vorhandenen städtebaulichen Substanz, gilt es mehr, als das bisher geschehen ist, z. B. auch durch wissenschaftliche Analysen zu prüfen, ob es für die Gesamtentwicklung in der Bundesrepublik nicht vorteilhafter wäre, alle verfügbaren Mittel in den Großstädten einzusetzen, um noch vor der weiteren sozialen Erosion der ländlichen Zonen durch Abwanderung der dortigen Bevölkerung in die Mittelstädte die soziale Erosion der Großstädte (nach amerikanischem Vorbild!) zu vermeiden. Hier stehen alle deutschen Städte, nicht nur München, vor dem Problem, daß die gegenwärtige Finanzverfassung<sup>1</sup> weder das Prinzip der Selbstverwaltung ausreichend berücksichtigt, noch dem Umstand Rechnung trägt, daß die maßgebenden Einrichtungen der Daseinsvorsorge von den Kommunen errichtet und unterhalten werden müssen. Besonders die Kapitel Soziales (VI), Freizeit, Erholung, Sport und Kultur (VIII), Infrastruktur (IX) und Verkehr (X) haben gezeigt, daß die "große Herausforderung", der sich die Landeshauptstadt gegenüber sieht, die Abwanderung der Bevölkerung zu stoppen, nur dann gelingen kann, wenn die Attraktivität der Stadt als Wohnstandort wieder erhöht werden kann. Dabei muß man sich darüber im klaren sein, daß es letztlich für unsere Gesellschaft höhere Kosten verursacht, wenn die Bevölkerung bei absolutem Rückgang der Bevölkerungszahl in den nächsten 2 Jahrzehnten aus den mit erheblichem Mittelaufwand infrastrukturell ausgestatteten Verdichtungsräumen abwandert, als wenn sie die sog. ländlichen Zonen verläßt, deren Infrastrukturausstattung auch bisher schon unzureichend war. In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, daß "ein Teil der in den Ballungsräumen aufgebrauchten öffentlichen Mittel nicht wieder diesen Gebieten selbst, sondern den übrigen, vor allem den steuerschwächeren Räumen des Landes, zufließt".<sup>2</sup>

1 Zu den Forderungen, die Finanzverfassung der Großstädte zu verbessern, vgl. im einzelnen: v. Heckel, M.: München und das Land - wer lebt auf wessen Kosten? Manuskript, München 1975, S. 9 ff.

2 Wirnshofer, J.: Der Anteil der Ballungsgebiete an den öffentlichen Haushalten unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Investitionen in Bayern, in: Der Anteil der Ballungsgebiete an den öffentlichen Haushalten unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen - dargestellt an den Beispielräumen Bayern und Niedersachsen - Bremen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1972, S. 93.

Wenn diese Überlegungen richtig sind - und es spricht sehr viel dafür, ohne daß das in diesem Rahmen im einzelnen dargestellt werden könnte - und wenn nicht nur die Kommunalpolitiker davon überzeugt wären, die ohnehin schon längst diese Meinung teilen<sup>3</sup>, dann bestünde die Hoffnung, daß die Durchsetzung der Ziele dieses Stadtentwicklungsplanes auch finanziell stärker, als das jetzt abzusehen ist, durch Bund und Land gefördert wird.

Ein erster wichtiger Schritt in dieser Richtung wäre es schon, wenn der Landeshauptstadt München zumindest ein Teil der finanziellen Mittel erstattet würde, den sie ohne Gegenleistung für das Umland jährlich verausgabt.<sup>4</sup>

7. Faßt man die Probleme der Durchsetzbarkeit des Stadtentwicklungsplanes zusammen, so gilt generell, daß es Stadtentwicklungskonzeptionen, die verwirklichungsreif im Sinne von unmittelbar umsetzbar oder vollstreckbar sind, nicht gibt und vermutlich auch nie geben wird.

Ganz entscheidend hängt deshalb - und das kann nicht deutlich genug betont werden - die Durchsetzung der Ziele dieses Stadtentwicklungsplanes von der Konsequenz des Stadtrates selbst ab. Dabei ist es notwendig, trotz der immer wieder auftretenden und sattsam bekannten sog. Sachzwänge an der als richtig anerkannten Konzeption festzuhalten, bei der Notwendigkeit, Kompromisse zu schließen, das jeweils kleinere Übel zu wählen und dabei unbeirrt zu versuchen, das angestrebte Ziel nicht zu verfehlen, und zwar auch dann, wenn es jenseits der Grenze der Wahlperiode liegt! Zugleich gilt es, die notwendige Flexibilität aufzubringen, die notwendig ist, um auf die sich ständig wandelnden Probleme nicht nur schematisch, sondern auch mit neuen Lösungen im Sinne der hier dargelegten Ziele zu reagieren.

3 Vgl. den Beitrag von Vogel, H.-J.: Rettet unsere Städte jetzt, in: Rettet unsere Städte jetzt, Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 16. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 25. - 27. Mai 1971 in München, Köln 1971.

4 Vgl. hierzu v. Heckel, M.: a.a.O..