

SCHRIFTEN
DES DEUTSCHEN INSTITUTS FÜR URBANISTIK

Band 52

Infrastrukturinvestitionen in Großstädten

Probleme und Möglichkeiten der Optimierung von
konsumtiven Infrastrukturinvestitionen

von

Rainer Knigge

VERLAG W. KOHLHAMMER
STUTTGART BERLIN KÖLN MAINZ

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkungen	11
<u>PROBLEMSTELLUNG UND BEGRIFFLICHE KLÄRUNG</u>	13
1. Fragestellung und Gang der Untersuchung	13
2. Begriffliche Klärung	18
2.1 Stadt	19
2.2 Stadtentwicklungsplanung	22
2.3 Infrastruktur	24

TEIL I

GRUNDSÄTZLICHE PROBLEME DER INFRASTRUKTURPLANUNG 32

1. Kapitel

Bedeutung von konsumtiven Infrastrukturinvestitionen für städtische Verdichtungsräume 32

1.1 Funktionen und Bedeutung der konsumtiven Infrastruktur	32 X
1.2 Notwendigkeit einer rationalen Planung von Infrastrukturinvestitionen	38
1.2.1 Überproportional steigende Nachfrage nach Einrichtungen der konsumtiven Infrastruktur	39
1.2.2 Probleme der kapazitativen Auslastung von Infrastruktureinrichtungen	44 X
1.2.3 Infrastrukturplanung als Konzept einer langfristigen kommunalen Entwicklungsplanung	46 X

2. Kapitel

Art und Ausmaß des Entscheidungsfreiraums der Kommunen bei der Planung kommunaler Infrastrukturinvestitionen 47

2.1 Notwendigkeit der begrenzten Einflußnahme übergeordneter Entscheidungsträger auf die Infrastrukturplanung der Kommunen	49
2.2 Umfang der rechtlichen Planungsautonomie der Kommunen	53
2.3 Finanzielle Möglichkeiten der Kommunen zur autonomen Planung von Infrastrukturprogrammen	58

TEIL II

PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE EINER ZIELFORMULIERUNG1. KapitelGrundsätzliche Probleme der Optimierung in der Infrastruktur-
planung

67

1.1 Optimierung der Zielplanung

67

1.2 Notwendigkeit der Suboptimierung

71

1.3 Zielplanung verstanden als intersektorale Mittelverteilung

75

2. KapitelVersuch der Gewinnung von Planungszielen zur Infrastruktur-
optimierung aus politischen Zielfunktionen

78

2.1 Funktion von Zielen

78

2.2 Leitbilder für die Raumordnungspolitik

79

2.3 Planungsziele und Raumordnungsprogramm

83

2.4 Planungsziele und gesetzliche Planungen

85

3. KapitelVersuch der Gewinnung einer Zielfunktion auf wohlfahrtstheo-
retischer Basis

88

3.1 Der Ansatz der neueren Wohlfahrtsökonomie

88

3.2 Kritik der Anwendung angenäherter Kriterien

90

4. KapitelKritik der Praxis der gegenwärtigen Zielplanung

96

4.1 Kritische Analyse des Zielfindungsprozesses

96

4.2 Zielplanung in kommunalen Planungsverwaltungen

105

4.3 Problematik der Verwendung von Richtzahlen

117

TEIL III

MÖGLICHKEITEN ZU EINER RATIONALEREN GESTALTUNG
DES PLANUNGSPROZESSES

1. Kapitel

Bedingungen und Erfordernisse eines Konzepts der erweitert
rationalen Zielplanung

1.1 Bedingungen eines erweitert rationalen Zielplanungs- prozesses	123
1.2 Formale Erfordernisse eines Zielsystems	128
1.2.1 Operationalität	128
1.2.2 Bildung von Systemschwellenwerten	130
1.2.3 Festlegung von Standardqualitäten	132 X

2. Kapitel

Möglichkeiten und Probleme partizipatorischer Zielplanung

2.1 Möglichkeiten einer partizipatorischen Zielplanung	135
2.1.1 Notwendigkeit einer demokratischen Beteiligung bei der Zielplanung	136
2.1.2 Grundsätzliche Einstellungen zur Demokratisierung der Planung	143
2.1.3 Darstellung und Kritik der wesentlichsten erprob- ten Ansätze einer partizipatorischen Beteiligung	146
- Soziologische Bedarfsermittlung	147
- Bürgerforen, Bürgerinitiativen	151
- Anwaltsplanung	156
2.2 Grundsätzliche Probleme bei der Realisierung einer parti- zipatorischen Planung	159
2.2.1 Notwendigkeit von Einstellungsänderungen bei den Verwaltungsmitgliedern	160
2.2.2 Voraussetzungen bei den Bürgern	162

3. Kapitel

<u>Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Zielplanung</u>	166
3.1 Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Zielplanung	167
3.1.1 Spezifisch öffentliche Güter - ein Hemmnis für eine präferenzorientierte Infrastrukturplanung	167
3.1.2 Der meritorische Charakter von Infrastruktureinrichtungen	170
3.1.3 Grenzen der Konsumentensouveränität	174
3.1.4 Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Beratung der Zielplanung	178
3.2 Wissenschaftliche Beratung der Zielplanung	180
3.2.1 Bisherige Formen der wissenschaftlichen Politikberatung	180
3.2.2 Grundmodelle der Politikberatung	182
3.2.3 Mögliche Beiträge der Wissenschaft zur Entwicklung von Zielen	185
3.3 Organisatorische Probleme der Politikberatung bei der Planung der Zielstruktur	189
3.3.1 Ausweitung der wissenschaftlichen Kapazität der Planungsämter	189
3.3.2 Schaffung von externen Beratungsstäben	191
3.4 Die Forderung nach einer wissenschaftsunterstützten zentralen Zielplanung	195

4. Kapitel

<u>Vorschlag für die Methodik einer partizipatorisch-wissenschaftlichen Zielplanung</u>	203
4.1 Skizzierung des Forschungsansatzes	203

4.2 Die Delphi-Methode - ein Verfahren zur vorläufigen Bestimmung eines Zielprogramms	206
4.2.1 Theoretische Grundlagen	207
4.2.2 Anwendungsmöglichkeiten der Delphi-Methode für die Zielbestimmung in der Infrastrukturplanung	210
4.3 Bildung eines Expertenteams	215
4.4 Demonstrativbauvorhaben	222
4.4.1 Bedeutung von Demonstrativbauvorhaben in der BRD	222
4.4.2 Demonstrativbauvorhaben zur Überprüfung der Infrastruktur-Zielstruktur	225
4.5 Anwendung der Aktionsforschung zur Überprüfung der vorläufigen Zielstruktur	227
4.5.1 Methodischer Ansatz der Aktionsforschung	229
4.5.2 Anwendung der Aktionsforschung für die Zielplanung von Infrastruktureinrichtungen	232
4.6 Zusammenfassende Beurteilung des Forschungsansatzes	237
<u>5. Kapitel</u>	
<u>Rechtliche Probleme und Möglichkeiten der Realisierung der entwickelten Zielstruktur</u>	242
5.1 Erlaß von Richtlinien durch die Bundesregierung (Modell 1)	243
5.2 Gesetzliche Bindung der Kommunen durch die Länder (Modell 2)	246
5.3 Zielvorgabe durch den Bund (Modell 3)	248
<u>6. Kapitel</u>	
<u>Probleme der Anpassung der Zielstruktur an die Belange der einzelnen Großstadt</u>	252
<u>ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN</u>	267
<u>ANHANG: Kritische Analyse neuerer Versuche der Zielplanung in Großstädten</u>	271
Literaturverzeichnis	283
Abkürzungen	308