

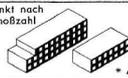
Richtwerte in der kommunalen Planung

von Peter H. Kramer

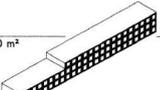
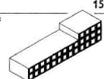
Viele der heute noch verwendeten Richtwerte zur Ermittlung des Gemeinbedarfes oder des Infrastrukturbedarfes lassen sich auf das Werk von Gottfried Feders Werk *„Die neue Stadt“*, erschienen 1939, zurückführen. 1968 wurde in einem Buch von K. Borchard über *„Orientierungswerte für städtebauliche Planung“* Feders Richtwerte als weitgehend korrekt interpretiert und übernommen (Neuaufgabe 1974). Selbst in den rebellischen 60er Jahren blieben die Richtwerte für die Stadtplaner aus der Frühzeit des Nationalsozialismus unangefochten. Seitdem hat sich nichts grundlegendes mehr geändert. Einige dieser Richtwerten fanden ihren Weg in Gesetze und insbesondere in deren Durchführungsverordnungen. Wer ist nun dieser Gottfried Feder und was war seine „bahnbrechende“ Leistung. Feder wurde 1883 geboren und studierte Bauingenieurswesen. Beim Marsch auf die Feldherrenhalle 1923, dem Münchner Putschversuch, marschierte Feder mit Ludendorff und Hitler in erster Reihe. Mit dem Wachstum der völkisch-nationalsozialistischen Bewegung wurde Feder zum Chef-Programmatiker der NSDAP. Nach der Machtübernahme wurde Feder wie viele andere Programmatiker abgeschoben. Er wurde 1934 Professor an der Fakultät für Bauwesen der Technischen Hochschule Berlin-Charlottenburg. Neben anderen Arbeiten entstand dort 1939 das Buch *„Die Neue Stadt – Versuch der Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung“*. Der Umstand, dass er nach 1934 in Ungnade der Nationalsozialisten fiel, genügte auch noch in den 80er Jahren Feders Arbeiten positiv zu würdigen und als richtungsweisend zu darzustellen. Feder starb 1941 nach längerer Krankheit.

Nach Feder sind die Großstädte der Tod der Nation, *„den die Großstädte fressen die Bevölkerungszuschuß vom Lande erbarmungslos auf und zerstören ihr“*. Diese *„Brutstätten des Marxismus und Bolschewismus“* gilt es durch Auflockerung und Sanierung zu zerstören. Dörfer mangelte es an Zivilisation, Kultur, Verwaltung und Gewerbe. Die kleinen Städten mit ca. 20.000 Einwohner waren nach seinen Vorstellung optimal, denn *„in der kleinen Stadt sind die Nachteile der Großstadt und des Dorfes vermieden“*. Was Feder unter „Vor- und Nachteilen“ verstand, waren rein subjektive Wertungen, die durch willkürlich ausgewählte mehr oder weniger belegbare Vermutungen „begründet“ wurden. Sie spiegeln den miefig kleinbürgerlichen Geschmack der Nationalsozialisten wider und dessen totalitären Anspruch. Den Ursachen und den Wirkungszusammenhängen der vermuteten Eigenschaften und wahrgenommenen Phänomenen wird nicht nachgegangen. Das von Feder wahrgenommene Erscheinungsbild der Städte und Dörfer wird von ihm als Ursache für die „Vor- und Nachteile“ erkannt. Daher kommt er zum Schluss, dass *„volkspolitisch gesehen, eine Landstadt von rd. 20000 Einwohnern die gesündesten Lebensbedingungen aufweist“*. Die Siedlung im Federschen Sinne ist das *„Allheilmittel gegen den biologischen Volkstod.“* Allerdings so führt er aus: *„Zur Siedlung taugt nicht jeder beliebige; man wird zu prüfen haben, ob die rassenhygienische*

Voraussetzungen vorliegen, ob gute Erbmasse und Kinderreichtum bei den Voreltern festgestellt werden können; ...“

| Lfd. Nr. | Einrichtung Anzahl | Symbol |  = 5 Beschäftigte | Grundstücksgrößen | beb. Fläche ungefähre Baumaße Fläche aller Geschosse (einschl. Nebenräume) (Jeder der Einzelquadern bedeckt eine Fläche von 100 m²) | Besonderes | Bemerkungen |
|---|----------------------|---|--|-------------------|---|---|--|
| I. Einrichtungen höherer Ordnung | | | | | | | |
| 1 | Justizgebäude * 1 |  |  70 | 5000 m² | Schwankt nach Geschosßzahl  = 4550 m² | Personalzahl des Landgerichts: etwa 32 | * Amtsgericht, Landgericht und Gerichtsfängnis zusammen (darunter 2—3 Säle von rd. 200 m²) |
| 1a | Amtsgericht |  |  37—38 | 4000 m² | 600 m²  1680 m² | | |
| 2 | Finanzamt 1 |  |  58 | 2800 m² | 700 m²  * 1700 m² | Einwohnerzahl des erfaßten Bezirks: durchschnittlich 71 000 | * reine Nutzfläche: 1250 m² |
| 3 | Arbeitsamt 1 |  |  48 | 1400 m² | 720 m²  1450 m² | Zahl der Arbeitnehmer: 44 000 Zahl der Arbeitgeber: 9 400 | |
| 4a | Landratsamt |  |  a) 60 | 4100 m² | 800 m²  1950 m² | b) Einwohnerzahl des Kreises: etwa 71 000 | |
| 4b | Kreisparkasse 1 |  |  b) 33 | | | | |
| 5 | Partei 1 |  |  hauptamtlich * 5—6  NS.-Schwestern 6—7 | 1900 m² | 550 m²  1100 m² | Kreisleitung, Leitung der NSV., NS-Wahlfahrts-, NS-Jugendamt, Verwaltung der DAF., Hauptbüro von KdF., NS.-Schwesternheim | * dazu kommen zahlreiche ehrenamtliche Angestellte |

...

| | | | | | | | |
|-----|---|---|---|--|--|---|---|
| 42 | Freibad |  |  (2) | 20 000 m² | 300 m²  300 m² | | |
| 43 | Hallen-Warmbad (eventuell mit Schwimmhalle) |  |  3 (6—8) | 1700 m² ohne, 2500 m² mit Schwimmhalle | 350 m²  700 m² | Für später anzubauende Schwimmhalle rd. 340 m² bebaute Fläche | Bei der Planung sollte die größere Fläche gewählt werden, damit das Gebäude anbaufähig ist. Die Zahlen in Klammern = Warmbad und Schwimmhalle |
| 44 | Kinderkrippen |  |  8 | 3300 m² | 655 m²  1197 m² | Fläche des Hortes: 277 m² Fläche des Kindergartens: 360 m² Fläche der Krippe: 360 m² Fläche des Personalraumes: 200 m² | Kinderhort, Kindergarten, Kinderkrippe zusammen 5 Anstalten, Kinder insgesamt 500 |
| 45 | Kindergärten und -horte |  |  | | | | |
| 46 | Krankenhaus, Entbindungsanstalt |  |  * 10—12  ** 60—70 | 30 000 m² | 2400 m²  6400 m² | * Ärzte ** nichtärztliches Personal Betten: (250—300) | |
| 47a | Landkrankenkasse |  |  13 | vorgeschl. 2000 m² | 150 m² (eingesch.) 230 m² (zweigesch.)  | Mitglieder durchschnittlich: 8000 Krankheitsfälle durchschnittlich: 14 600 | |
| 47b | Ortskrankenkasse a b |  |  31  10 | | | Mitglieder durchschnittlich: 16 552 Krankheitsfälle: 44 260 Mitglieder durchschnittlich: 6313 Krankheitsfälle: 15 950 | a) für Stadt und Umgebung b) nur für den Stadtbereich |
| 48 | Altersheim |  |  13 | 20 000 m² | 1300 m²  3000 m² | Zahl der Plätze durchschnittlich: 140 | |
| 49 | Friedhof |  |  1 | 130 000 m² | 85 m² (70—100 m²)  (70—100 m²) 85 m² | | |
| 50 | Krematorium |  |  (1) | 1000—3000 m² | je nach technischer Ausbildung | | nicht immer vorhanden |

aus: Gottfried Feder: Die neue Stadt. 1939

Anhang Tafel I: Richtwerte für die Öffentlichen Einrichtungen in einer Stadt mit 20000 Einwohnern (verkürzt)

In 72 ausgewählten deutschen Städten wurde von Feders Mitarbeitern die Infrastruktur und das Gewerbe erfasst. Nachgegangen wurde den Fragen, was alles in eine „optimale“ Stadt gehört, wie viele dieser Einrichtungen erforderlich sind, wohin sie gehören und wie groß die Grundstücke sein müssen. Die Auswahl der Städte ist absolut willkürlich. Damit wird nicht die zuvor aufgestellte These überprüft. Die Daten dienen ausschließlich dazu, die wissenschaftlich nicht begründete Annahme, dass einer „Landstadt“ mit ca. 20.000 Einwohner¹ optimal ist mit Inhalten zu füllen. Die für damalige Verhältnisse enorme Datenmenge suggeriert eine wissenschaftliche Grundlage und Vorgehensweise. Die Auswahl, Erhebung, Auswertung und Interpretation der Daten entbehrt einer wissenschaftlichen Grundlage. War die Auswahl der Städte schon willkürlich, so wurden Ergebnisse, die nicht dem völkisch-nationalsozialistischen Ideologie entsprachen, gar nicht erst berücksichtigt oder einfach als untypisch herausgerechnet. Die daraus abgeleiteten Richtwerte für die Ausstattung einer neuen Stadt sollten zunächst für den noch zu erobernden „Lebensraum im Osten“ dienen, später rückte der Wiederaufbau der kriegszerstörten Städte in den Vordergrund. Nach dem Tode von Feder wurden diese Arbeiten von H. Killus und F. Rechenberg fortgeführt. In den Nachkriegsjahren waren die Arbeiten von Feder eine wichtige Grundlage für den Wiederaufbau der Städte. Die „*Ideologielosigkeit*“ Feders „*Neuer Stadt*“, die „*faszinierte sozialtechnische Empirie der Richtwertbestimmung*“ veranlasste zur kritiklosen Übernahme der Richtwerte. Statt der ständigen Improvisation lag hier etwas Handfestes vor. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Folgen und der Reichwerte der Arbeiten von Feder steht noch immer aus.

In dem Standardwerk für Stadtplaner von W. Müller „*Städtebau*“ (3. Auflage 1979) werden noch immer Richtwerte für Gemeinbedarfseinrichtungen angegeben, die auf den Angaben von Feder zurückgeführt werden können. Angaben wie zum Beispiel 1 Kindergartenplatz je 50 Einwohner oder 8% der Wohnbevölkerung besucht eine Schule der Sekundarstufe, davon die Hälfte eine Hauptschule entbehren jeglicher rationalen Grundlage. Auf Basis dieser Richtwerte werden jedoch noch immer in Bebauungs- und Flächennutzungsplänen Gemeinbedarfsflächen für Kindergärten, Schulen, Friedhöfe usw. festgelegt. In einigen Fällen wurden sogar auf Basis dieser Richtwerte Gemeinbedarfseinrichtungen neu gebaut. Auch die Vorgehensweise von Feder findet heute noch Anwendung. Bei Neuplanungen wird willkürlich ein gefälliges Referenzgebiet ausgewählt, deren Ausstattung dann auf das Neubaugebiet übertragen wird.

¹ Im Zuge der Gebietsreform in den 1970er Jahren kam diese Zielgröße wieder ins Spiel. Auch in den zahlreichen Gutachten zur aktuellen Gebietsreform von Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse taucht dieser Wert wieder auf. Allerdings gibt es auch nach seinen eigenen Angaben, keinen wissenschaftlichen Nachweis, dass diese bzw. größere Verwaltungseinheiten wirtschaftlicher oder effizienter Arbeiten. U.a. in: Kommunalstrukturen in Niedersachsen, Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, 2010

Die gegenwärtige Praxis der Stadt-, Raum- und Sozialplanung in Deutschland hat folgende Eigenschaften mit der Vorgehensweise von Feder nach wie vor gemein:

- keine Berücksichtigung der zeitlichen Entwicklung
- massive Komplexreduktion
- normative Setzungen
- totalitärer Ordnungsanspruch
- das subjektiv wahrgenommene Erscheinungsbild wird als Ursache gedeutet
- die alternativen politischen Entscheidungsmöglichkeiten und Steuerungsmöglichkeiten werden nicht herausgearbeitet und werden nicht dargestellt

Dazu ein Beispiel:

Im Kieler Stadtteil Suchsdorf plante die Landeshauptstadt ein größeres Neubaugebiet. In dem Aktenvermerk des Jugendamtes Kiel vom 09.11.2001 wird auf Grundlage der Formel *6,4 Kinder je 100 Wohneinheiten* der Kindergartenplatzbedarf berechnet. Der Entwicklungsträger sollte die dadurch entstandenen Kosten für weitere Gemeinbedarfseinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen) übernehmen.

Zunächst ist festzustellen, dass eine nachvollziehbare Begründung für diese Aussage fehlt. Auch in der Verwaltung liegt die Beweislast für die Gültigkeit derartiger Aussagen beim Autor und nicht bei dem der sie kritisch hinterfragt. Unter diesem Vorbehalt wird im nachfolgenden die Gültigkeit der Aussage anhand einiger weniger Punkte überprüft.

Kinder werden alle Menschen bis zum Erreichen der Geschlechtsreife bezeichnet. Weltweit besuchen nicht alle Kinder bis zum Erreichen der Geschlechtsreife einen Kindergarten. Vermutlich wurden die Kinder gemeint, die einen Kindergarten oder eine vergleichbare Einrichtung besuchen d.h. es fehlte die Bestimmung des Begriffes, etwa eine Altersabgrenzung. Ebenso ist der Anteil der Kinder zu klären, die eine derartige Einrichtung besuchen werden, da in Deutschland keine gesetzliche Verpflichtung zum Besuch einer solchen Einrichtung besteht.

Wohneinheiten sind Zusammenfassungen von nach außen abgeschlossenen, einzeln oder zusammenhängenden Räumen, die ausschließlich oder überwiegend Wohnzwecken dienen und der Führung eines eigenen Haushaltes ermöglichen. Hierbei ist es gleichgültig, ob in der Wohneinheit ein Haushalt oder mehrere untergebracht sind, ob die Wohneinheit leer steht oder Freizeitzwecken dient. Mehrere Wohneinheiten in einem Gebäude, die nur von einem Haushalt genutzt werden, gelten als eine Wohneinheit.

Zunächst ist zu klären, ob es einen logischen Zusammenhang zwischen Kindern und Wohneinheiten gibt. Wohneinheiten sind baulich Objekte. Der Behauptung *6,4 Kinder je 100 Wohneinheiten* folgend, können Kinder in Wohneinheiten existieren die nicht bewohnt werden. Kinder wohnen aber nicht in leerstehenden Wohnungen oder in Freizeitwohnungen. Damit sind diese Kinder imaginär. Vermutlich wurde der Begriff Wohneinheit in unzulässiger Weise mit dem Begriff Haushalt gleich gesetzt. Allein aus der Begriffsdefinition wird ersichtlich, dass diese Verkürzung unzulässig ist. Da der Begriff Wohneinheiten verwandt wurde, ist davon auszugehen, dass davon ausgegangen wird, dass auch sonstige Wohneinheiten im Gebiet gebaut werden, also auch Wohnheime (Asylbewerberheime, Saisonarbeiterheime, Studentenwohnheime, Pflegeheime usw.). Gleichzeitig wird damit unterstellt, dass Kinder auch in diesen Einrichtungen wohnen oder der Anteil der sonstigen Wohneinheiten an allen Wohneinheiten keinen Einfluss auf die Zahl der Kinder hat. In Studentenwohnheimen, Pflegeheimen oder in sonstigen Wohneinheiten ohne eine Küche oder in Einraumwohnungen wohnen nicht ebenso viele Kinder wie in Eigenheimen.

Bei der Aussage *6,4 Kinder je 100 Wohneinheiten* wird ein linearer Zusammenhang zwischen der Zahl der Kinder und der Zahl der Wohneinheiten hergestellt. Dabei steigt die Zahl der Kinder mit der Zahl der Wohneinheiten. Es wird also davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Wohneinheiten durch die Zahl der Kinder vermehren oder umgekehrt, dass die Zahl der Kinder durch den Bau von Wohneinheiten entstehen. Kinder werden jedoch von Frauen geboren und Wohneinheiten von Menschen gebaut. Wohneinheiten gebären keine Kinder. Auch hier kann wiederum nur vermutet werden, dass davon ausgegangen wurde, dass nach der Fertigstellung einer Wohnung ein Haushalt in diese Wohnung einzieht. Ob in diesem Haushalt Kinder, die eventuell einen Kindergarten besuchen werden, leben, ist jedoch offen. Je nach Art der Wohnung bzw. Baugebietes wandern völlig unterschiedliche Altersgruppen zu. Unter Umständen wandern gar keine Kinder zu. Die Spannweite reicht hier von 0 bis maximal 300 Kinder je 100 Wohneinheit. Hier fehlt ein nachvollziehbarer Beweis für die Behauptung es wären *6,4 Kinder je 100 Wohneinheiten*. Der ist allerdings nicht zu erbringen.

Im weiteren Verfahren wird von der Zahl der geplanten Wohneinheiten auf die Zahl der Kinder geschlossen. Auch hier wird ein einfacher linearer Zusammenhang unterstellt. Demnach entsteht das Baugebiet quasi über Nacht, ohne Realisierungszeitraum. Außerdem wird damit unterstellt, dass die Menschen oder zumindest die Kinder in dem Baugebiet nicht altern. Vor allem diese Aussagen stehen außerhalb der rationalen Vernunft. Baugebiete entstehen tatsächlich über einen längeren Zeitraum und nicht quasi über Nacht. Selbst wenn die Vermutung zufällig stimmen sollte, dass auch Kinder im Kindergartenalter zuziehen, altern sie und werden mit der Erreichen der Schulpflicht eingeschult. Dann befindet sich das Baugebiet u.U. noch immer in der Realisierungsphase. Die Kinder werden also nicht alle gleichzeitig im Kindergartenalter sein und bleiben. In der Regel werden sie zur Haushaltgründung das Gebiet verlassen. Spätestens dann werden nur noch wenige Kindergartenkinder im Gebiet wohnen.

Es wurde davon ausgegangen, dass 850 bzw. 650 Wohneinheiten im Neubaugebiet Suchsdorf realisiert werden. Bei der Annahme *6,4 Kinder je 100 Wohneinheiten* ist es dabei völlig gleichgültig, um was es sich dabei handelt – ob um Eigenheime oder sonstige Wohneinrichtungen in Pflegeheimen. Tatsächlich ist die Haushaltsgröße und das Alter der Personen in einem Haushalt abhängig von der Art der Wohneinheit. Daher kann nicht von der Zahl der Wohneinheiten direkt auf die Zahl der Einwohner geschossen werden. Auch hier sind darüber hinaus die Veränderungen in der Haushaltsgröße aufgrund des Realisierungsprozesses des Baugebietes und des Alterungsprozesse von Menschen zu berücksichtigen. Die Werte 850 bzw. 650 Wohneinheiten wurden aufgrund der maximal zulässigen Zahl der Wohneinheiten berechnet, so wie im Bebauungsplan festgesetzt. Dabei wurde offensichtlich willkürlich einer von mehreren limitierender Grenzwerten als Berechnungsgrundlage herangezogen. Zur Berechnung der maximal realisierbaren Anzahl an Wohneinheiten sind jedoch alle Grenzwerte des Bebauungsplanes und deren Wechselwirkungen zu beachten. Außerdem beabsichtigt ein Bauherr sein Eigenheim zu bauen, er hat nicht die Absicht einen bestimmten Grenzwert zu realisieren. Es ist hier zu prüfen, wie viele der nachgefragten Wohnungen innerhalb des Regelwerkes wahrscheinlich gebaut werden. Statistisch gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Zahl der abgeschätzten Wohneinheiten im Zuge der Planung eines Neubaugebietes und der später tatsächlich gebauten Zahl der Wohnungen.

Wie kam dann aber dieser Wert zu stande? Die Mitarbeiter*innen im Rathaus hatten ein gefälliges Beispiel in der Stadt ausgewählt und dann festgestellt, dass dort 6,4 Kinder je 100 Wohneinheiten wohnten. Sie waren also exakt so vorgegangen wie der Faschist Feder. Das war im Jahr 2001, also vor fast schon 20 Jahren. Was hat sich seitdem geändert?

Die Nordwestzeitung (NWZ) berichtete am 11.03.2020 über die Grundsichsituation in der Gemeinde Hatten, einer Nachbargemeinde der Universitätsstadt Oldenburg. Dort hieß es: *„Eine neue Zahlenbasis (der Verwaltung) prognostiziert noch etwas mehr Kinder für die nächsten Jahre. Grund ist ein großes Baugebiet.“* Die Gemeindeverwaltung hatte bei ihrer Schülerprognose für das Baugebiet Mühlenweg auf 1,23 minderjährige Kinder pro Familie erhöht. *„Diese Zahl sei vom Landesamt für Statistik bekanntgegeben und gelte für Niedersachsen“*, heißt es aus dem Rathaus.

Aus mangelnder Kenntnis, weil es einfach ist und niemand nachhakt, werden Richtwerte und Faustzahlen bis heute angewandt, lediglich ihre Werte und der Ursprung hat sich geändert. Richtwerte und Faustzahlen können aber nur als grobe Einschätzung der Lage dienen. Als Grundlage für Bedarfsberechnungen sind sie völlig ungeeignet.

Eine genaue Ermittlung des Gemeinbedarfes erfordert einer sorgfältige umfassende Systemanalyse. Beispiele finden sich hierzu auf der Homepage www.kramergutachten.de

Bad Eilsen im Frühjahr 2020

Dipl.-Ing. Peter H. Kramer

Büro für angewandte Systemwissenschaften
in der Stadt- und Gemeindeentwicklung
31707 Bad Eilsen www.kramergutachten.de
Hermann-Löns-Str. 6 Tel. 05722 / 95 48 470

Weitere Ausarbeitungen zum Thema:

Eine Kritik der üblichen, jahrzehntewährenden Praxis bei der Ermittlung des **Gemeinbedarfes** bzw. kommunaler Infrastruktur, die Beschreibung der fatalen Folgen für den Wohlstand und die Demokratie sowie ein kurze Beschreibung wie es besser geht:

https://www.kramergutachten.de/GEM/Kramer_Ermittlungen-zum-Gemeinbedarf.pdf

Eine Kritik der üblichen, jahrzehntewährenden Praxis bei der Ermittlung des **Wohnungsbedarfes** und der Erstellung so genannter Wohnungs(markt)konzepte, die Beschreibung der fatalen Folgen für den Wohlstand und die Demokratie sowie ein kurze Beschreibung wie es besser geht:

https://www.kramergutachten.de/GEM/Kramer_Anmerkungen-zum-Wohnungsbedarf.pdf

Eine Kritik der 100-jährigen Praxis bei der Erstellung von **Bevölkerungsprognosen** und ihre fatalen Folgen für den Wohlstand und die Demokratie sowie ein kurze Beschreibung wie es besser geht:

https://www.kramergutachten.de/DEMO/Kramer_Vorsicht-Prognose.pdf