

---

Gerd Held

# Potentiale der kompakten Stadt

Eine institutionenökonomische Studie  
über die spanische Schuhstadt Elche

Dortmund 1998  
IRPUD  
ISBN 3-88211-107-0

---

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	11
<b>1. Einleitung</b>	<b>13</b>
<i>Ein restriktives Szenario (15). Die geographische Wahl (17). Die Theorie- strategie (18). Die wissenschaftlichen Anknüpfungspunkte (22). Aufbau der Arbeit (24).</i>	
<b>2. Grundbegriffe und Rationalität der Neuen Institutionenökonomik</b>	<b>25</b>
2.1 Von der Produktion von Gütern zur Reduktion von Komplexität	25
<i>Eine andere Sicht gesellschaftlicher Umweltbeziehungen (27). Eine andere Modernisierungstheorie (29). Fazit (30).</i>	
2.2 Transaktionskosten im Wirtschaftsleben – Beispiele	31
<i>Die effiziente Grenze zwischen Markt und Unternehmen (32). Vertragslösung oder Eigentumslösung bei Arbeiterwohnungen (33). Alternative soziale Arran- gements bei verschiedenen Umwelteinträgen (35).</i>	
2.3 'Unsicherheit' - Die Sphäre der Transaktionsprobleme	36
<i>Brüche und Reibungen (37). Schwierige Redundanz (39). Spezifität und Frag- mentierung (40). Transaktionsprobleme der 'flexiblen Spezialisierung' (42).</i>	
2.4 Institutionelles Handeln	44
<i>Vom Transaktionsproblem zu rationalisierbaren Transaktionskosten (45). Institutionen als Formen der Reduktion von Komplexität (46). Relationale Formen (48).</i>	
2.5 Ökonomie der institutionellen Formen	51
<i>Eine erweiterte Grenzkostenrechnung (53). Anwendungsfall 1 (54). Anwen- dungsfall 2 (55).</i>	
2.6 Die Spreizungsthese	57
2.7 Die Aktualität der Spreizungsthese am Beispiel der Schuhindustrie	58
2.8 Der Mythos der 'organischen Zusammensetzung' des Kapitals	63
2.9 Die Substitutionsthese	67
2.10 Zur Diskussion um die 'Industriedistrikte' - eine Anmerkung	69

<b>3.</b>	<b>Hypothese und Methode der Fallstudie</b>	<b>73</b>
<b>4.</b>	<b>Die Schuhstadt Elche</b>	<b>78</b>
4.1	Urbane Bevölkerungskonzentration	79
4.2	Elche an der Schwelle der 80er Jahre <i>Ein detailliertes Bild der Ensanche (83). Ein industrielles Entwicklungsmodell der 70er Jahre (87).</i>	83
4.3	<i>Die Wendung der Schuhindustrie in den 80er Jahre Abbau der industriellen Stufenleiter (97). Neue Realitäten und die Revision des PGOU (96).</i>	90
4.4	Fragmentierung und Stadtöffentlichkeit	99
4.5	Die Grenzen der Produktionssteigerung <i>Innovative Unternehmen und duale Wirtschaftsentwicklung (106). Bedeutung des innovativen Sektors in Elche (111).</i>	106
4.6	Modernisierung als Existenzgründung <i>Eine Gründerdynamik in der Erwerbstätigkeit (114). Heimarbeiterinnen in der Provinz Alicante (119). Das neue Unternehmerprofil (124). Eine andere Logik von Modernisierung (129).</i>	113
4.7	Das Gründungspotential der Stadt Elche <i>'Gründergeist' und 'Gründungsatmosphäre' (131). Jugendlichkeit und Erwerbssinn (132). Niedrige Standards auf breitem Niveau (135).</i>	130
4.8	Neue Grenzräume der Stadt <i>Die Huerta als neues Mischgebiet der Schattenwirtschaft (140). Das Gewerbegebiet Carrús als 'Handelstor' der Stadt (145). Der Barrio Los Palmerales als 'Grenzposten' der sozialen Integration (149).</i>	137
4.9	Die Gesamtkonfiguration des Stadtraums <i>Urbane Logik (157). Welche Gründe entscheiden über die Standortwahl? (162). Industriedistrikt oder Industriestadt? (165). Eine metropolitane Region Elche-Alicante? (168).</i>	157
4.10	Die Rolle der Stadtplanung <i>Die Revision des PGOU 1992 - 1997 (170). Ein Rekurs auf die 'industrielle Toleranz' (174). Eine starke räumliche Grundordnung (178). Der bürgerlich-praktische Sinn (181). Die Selbstkritik der Planung in den 70er und 80er Jahren (184). Stadtplanung als Definition von Eigentumsanteilen (187).</i>	170
<b>5.</b>	<b>Die institutionenökonomische Effizienz eines kompakten Stadtraums</b>	<b>190</b>
	<i>Elche als System von Eigentumsanteilen (191). Räumliche Einschlüsse als Formen der Selbstbeteiligung (196).</i>	
<b>6.</b>	<b>Exkurs: Barcelona als Führungsmetropole- ein Kontrastfall</b>	<b>200</b>
	<i>Die Formierung einer Dienstleistungsmetropole (200). Zentrale Areale als Kristallisationspunkte (202). Zentralisation durch Kooperation (204). Transaktionskostensenkung durch stadträumliche Bündelung (205).</i>	
<b>7.</b>	<b>Der institutionelle Charakter des urbanen Raums</b>	<b>208</b>
7.1	Stadträumliche Arrangements	208
7.2	Die urbane Welt als Transaktionssphäre	214
7.3	Transaktionskosten der funktionsräumlichen Spezialisierung	217
7.4	Raum als institutionelles Medium <i>'Einschlüsse'-Stadträume als institutionelle Güter (221). Leistungen und Grenzen des Geldmediums (224). Das Medium der Verletzlichkeit (225). Noch einmal zur Substitutionsthese (229).</i>	221
7.5	Das moderne Städtesystem <i>Von 'zentralen Gütern' zu 'zentralen Schnittstellen' (231). Kompakte Stadt und gebündelte Stadt (232). Noch einmal zur Spreizungsthese (234).</i>	231
<b>8.</b>	<b>Fazit.</b>	<b>238</b>
	Anmerkungen	243
	Bibliographie	255
	Presse	269
	Glossar	270

(Leseprobe)

## 4.10 Die Rolle der Stadtplanung

In diesem Teilkapitel wird die Rolle der Stadtplanung in der Konfiguration des Elcher Stadtraums untersucht. Dabei soll ein Vorurteil vermieden werden. Es soll nicht aus der bis hierher vorgestellten Gründungslogik assoziativ die Folgerung abgeleitet werden, daß auch die Stadtplanung sich immer weiter fragmentiert und illegalisiert. Dieser Schluß *von der Schattenwirtschaft auf den Schattenurbanismus wäre falsch, Ein näherer Blick auf die Elcher Stadtplanung und ihre Geschichte* zeigt, daß keineswegs der im voraus entworfene Gesamtplan der Stadt gegenüber punktuellen Aktionen und spontanen Prozessen bedeutungslos wird und daß keineswegs die legalen Normen durch ein illegales Patchwork oder einen außerlegalen Konsensus ersetzt werden. Das Gründermodell ist nicht automatisch ein spontaner Gründerprozeß, und dies verleiht insbesondere dem *Plan General de Ordenación Urbanística* (PGOU) - also dem Planungsteil, der die Gesamtkonfiguration der Stadt im Voraus und in legaler Trägerschaft entwirft, seine Bedeutung. Ein Untersuchungsergebnis des vorherigen Teilkapitels war, daß die gesamträumliche Konfiguration der Stadt, deren konzentrierter Ausdruck die *Ensanche* war, die Bedingung der Möglichkeit für die Wiederaneignung der Schuhindustrie war. Der räumliche Rahmen hatte das Primat vor der wirtschaftlichen Nutzung. Er war als 'Plan im Kopf' der neuen wirtschaftlichen Akteure immer schon bei ihren Standortentscheidungen vorgegeben. Der Stadtraum stellte also ein Apriori dar - und zwar gerade deshalb, weil die Gründungssituationen so prekär und die wirtschaftlichen Mittel so gering waren. Der Stadtraum trat als Substitut in eine strukturierende Rolle, die der wirtschaftliche Akkumulationsprozeß allein nicht (bzw. nicht mehr) ausüben konnte. Raum ersetzte Zeit in dem Sinne, daß das Motto "Die Zeit wird wachsende Erträge bringen" durch das Motto "Der Raum muß von vornherein ein Minimum an Gelegenheit enthalten" ersetzt wurde. Dieses Apriori in der Logik einer marginalen Situation lag schon der Neubildung der Stadt Elche durch die Immigration in den 60er Jahren zugrunde und wurde in den 80er Jahren in einem neuen Sinn wieder aufgegriffen. Der Plan der Stadt ist nur ein anderer Ausdruck für dieses räumliche Apriori. Die Frage ist, wie sich der 'Stadtplan im Kopf' der Akteure zu dem im formellen Verfahren beschlossenen Plan der Stadt verhält.

### Die Revision des Elcher PGOU 1992 -1997

Anfang 1992 wurde vom Elcher Stadtrat die Revision des bisher geltenden PGOU, der von 1986 datierte, beschlossen. Das Verfahren wurde abgeschlossen. Im Juni 1997 erfolgte die (provisorische) Verabschiedung durch den Elcher Stadtrat. Die endgültige Genehmigung durch die Valencianer Regionalregierung wird für Ende 1997 erwartet. Die Neufassung des PGOU enthält eine ganze Reihe von Problemkreisen. Sie ist motiviert sowohl durch den normalen gesetzlich vorgesehenen 4-Jahres-Rhythmus der Revision (der schon überschritten war) als auch durch die Realentwicklung des kommunalen Raums und durch neue Normen seitens der nationalen und regionalen Gesetzgebung. Das konzeptionelle Register der PGOU besteht vor allem in der Unterscheidung von bebautem Land, Bauland und von der Bebauung ausgeschlossenen Land (*suelo urbano, suelo urbanizable, suelo no urbanizable*). Beim Bauland wird zwischen unterschiedlichen Formen der Bauleitplanung durch Bebauungspläne (*planes parciales*), konzertierte Entwicklungsprojekte (*programas de actuación urbanística*) und Projektverträge (*convenios*) unterschieden. Die Revision des PGOU sah sich einem Paradox gegenüber. Sowohl im Bereich der Gewerbeansiedlung als auch im Bereich des Wohnungsbaus sind große Flächen ausgewiesen und die Bauleitplanung im Zusammenwirken mit privaten und öffentlichen Akteuren eingeleitet. Aber in den meisten Fällen wurde dieser Prozeß nicht mit der effektiven Bebauung abgeschlossen, sondern lag 'geparkt' in den Händen von Grundbesitzern oder Bauträgern. Der Planbericht vermutet, daß die privaten Träger "die Bebauung für eine übertrieben große Fläche eingeleitet haben, weil sie dadurch hofften, die Belastungen durch das neue Bodengesetz zu vermeiden", ohne daß ein wirklicher Bewilligungswille vorgelegen habe (Ayuntamiento de Elche 1994b: 199). Dazu sei die schlechte Konjunkturlage gekommen. Die Kehrseite des Paradoxes besteht darin, daß auf den von der Bebauung ausgeschlossenen Flächen eine reale, aber illegale Bebauung stattgefunden hat - und zwar sowohl durch Gewerbenutzungen als auch durch Wohnnutzungen. Bei diesen Flächen handelt es sich vor allem um Parzellen im Umland der Stadt

Elche (Distrikt 7). Der PGOU zieht aus dieser Lage einen doppelten Schluß: Es wird im wesentlichen kein neues Bauland ausgewiesen, sondern versucht, den Einfluß der öffentlichen Hand im Bebauungsprozeß zu stärken und ihre Bauverwaltungstätigkeit zu beschleunigen (vgl. ebd.: 200f). Zugleich wird für die illegale Bebauung in der *Huerta* die direkte Überführung in die Kategorie des 'bebauten Landes' in Aussicht gestellt:

"Zur Lösung der Probleme, die durch die Existenz von Wohn- und Industrieparzellen auf nicht bebaubarem Land entstanden sind, wird deren direkte Klassifizierung als bebautes Land als geeignete Lösung angesehen. Dies gilt für diejenigen, die bestimmte Bedingungen in Bezug auf Lage und Baudichte erfüllen, wobei die Bauverwaltung vereinfacht wird. Als Bauland sollen nur die Areale ausgewiesen werden, die aufgrund ihrer Eigenschaften eine besondere Planung erfordern." (ebd.: 201)

Für die Wohnnutzungen, die im Umland "in Anlehnung an das Wegesystem entstanden sind", und die "sich rechtlich auf der Permissivität verschiedener Gesetzgebungen im Laufe der Zeit, auf Übergangsregelungen oder auf der Verletzung städtebaulicher Normen gründeten", wird ein Verfahren in Aussicht gestellt, nach dem zusammen mit der Legalisierung Infrastrukturverbesserungen vorgenommen werden. Dazu werden jährliche Programme aufgestellt. Im Gegenzug haben die Eigentümer die Kosten und eine Umlage auf die erzielten Wertsteigerungen zu zahlen. Dieses Verfahren gilt für bestimmte, abgegrenzte Gebiete - insbesondere dort, wo die Bebauung eine Intensität und Konsolidierung erreicht hat, daß sie als irreversibel betrachtet wird (z.B. Pena de las Aguilas, la Galia, Alzabares). Es werden bestimmte Kriterien der Baudichte, der Erschließung und baulichen Anordnung in Anwendung gebracht. Wenn diese Kriterien nicht erfüllt sind, können sie auch in bestimmten Fällen als Vorgaben gelten, die für die Legalisierung nachträglich zu erbringen sind. Für die illegalen Industrieansiedlungen im Umland gilt ein ähnliches Vorgehen. Dabei wird der Abschluß von baulichen Entwicklungsverträgen (*convenios de desarrollo*) zwischen der Stadtverwaltung und den Eigentümern in Aussicht gestellt, die längere Fristen für die Umsetzung ermöglichen. Als Problem der Infrastrukturausstattung gilt vor allem die Kanalisation, danach die Straßenbeleuchtung.

Von diesen illegalen Standorten im engeren städtischen Umland wird ein zweiter Typ von illegalen "ruralen" Standorten auf dem Gemeindegebiet unterschieden. Hier geht es nicht um eine Umwandlung in bebautes Land wie im vorigen Fall, sondern um Legalisierungen durch Einzelfall-Ausnahmen. Es wird auch die Möglichkeit der baulichen Arrondierung in bestimmten Grenzen in Aussicht gestellt:

"In dem Spielraum, den das Gesetz den Generalplänen bei der Genehmigung von Bauten außerhalb der eigentlichen bebaubaren Zonen einräumt, wenn sie nicht Grundelemente der städtebaulichen Ordnung stören, wird eine minimale Wohnbebauung gestattet. Die Benutzung bestehender Gebäude, die eine Anpassung an wechselnde Anforderungen erlauben, kann die Notwendigkeit von Neubauten senken und ist flexibler in Krisenzeiten." (ebd.: 231)

Diese Regelungen können sich nur sehr vage auf bestimmte Spielräume des Valencianer Bodengesetzes stützen (vgl. Generalitat Valenciana 1992b). In seiner Neufassung stellt die Festlegung einer Parzellenmindestgröße für rurale Bebauung (10.000 qm) sogar ein zusätzliches Hindernis dar. Die große Mehrzahl der Parzellen in der *Huerta* von Elche liegt weit darunter. Der PGOU versucht hier, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, daß zumindest bestehende Bebauungen auf kleineren Parzellen innerhalb einer bestimmten Frist legalisiert werden können. Seitdem hat sich eine wahre Antragsflut ergeben.

Die Überlegungen des PGOU zeigen sich sehr verständnisvoll für die besonders prekären Existenzweisen der Elcher Industrie. Im Revisionsbericht wird festgestellt, daß in den letzten Jahren durchschnittlich industrielle Ansiedlungsprojekte auf einer Fläche von 20.333 qm genehmigt wurden, daß aber gleichzeitig im Schnitt 22.914 qm illegal bebaut wurden. Zusammen mit dem möglichen Flächenbedarf müßten "die Struktur und die Spezialisierung der lokalen Industrie ebenso wie die Schattenwirtschaft, die die illegalen Betriebsgebäude nachfragt, berücksichtigt" werden (Ayuntamiento de Elche 1994b: 19). Dazu gehöre auch die geringe Kapitalausstattung einer großen Zahl von Unternehmen aus Gründen der Flexibilität und Marktanpassung, der hohe Turnover von Unternehmen unter wechselnden Bezeichnungen und der hohe Anteil von gemieteten Gewerbegebäuden. Zugleich - hier zeigt sich eine Doppelstrategie der Stadtplanung - soll die bisher mangelnde Ausdifferenzierung eines Segments bessergestellter Unternehmen "durch ein hochwertiges Flächenangebot mit Anschluß an Flughafen, Eisenbahn, Hafen und Autobahn sowie durch eine attraktive Gestaltung und Umwelteinbettung" gefördert werden (ebd.: 20). Damit sind vor allem der Gewerbepark Torrellano und das IFA-Gelände gemeint, die in öffentlicher Bauträgerschaft inzwischen fertiggestellt wurden. Auf den möglichen Einwand, daß ein solches Flächenangebot

angesichts der "aktuellen Krise und der Behandlung der außerlegalen Bebauungen als Widerspruch erscheinen" könnte, erwidert der Revisionsbericht:

"Es gibt keinen Grund, die eine Option als Widerspruch oder Alternative zur anderen Option zu betrachten. Es ist von größerem Interesse, eine Flexibilisierung des Angebots auf der Grundlage verschiedener Modelle und Bebauungsstandards zu entwickeln, die zu unterschiedlichen Niveaus bei Qualität und Kosten führen und ermöglichen, in jedem Einzelfall das angemessenste Niveau in Anwendung zu bringen. Bei diesem Vorgehen wird der gehobene Qualitätsstandard in den Arealen, die z.B. an den Landstraßen liegen, und allgemein in Arealen mit größerem Lage- und Imagewert geplant. In dem Maße, wie diese Wertpotentiale sinken, können Standards mit geringerem Kostenaufwand (geringere Straßenbreite, größere Bebauungsdichten etc.) geplant werden, bis man bei der außerlegalen Bebauung angekommen ist, die ausgehend von ihrer eigenen Struktur geordnet werden soll. Dies soll dort eine Verbesserung und eine Komplettierung der Infrastrukturen ohne zerstörerische Eingriffe und exzessive Kosten bewirken (schrittweise Durchführung mit verzögertem Investitionsaufwand etc.). Durch die Flexibilisierung des Angebots wird auch eine Etablierung unterschiedlicher Kategorien von Gewerbeflächen beabsichtigt - von reinen Industrieblöcken zu bestimmten strategischen Orten mit erweiterten Nutzungen (Handel, Hotelgewerbe, Freizeitanlagen). Die unterste Stufe stellt die Möglichkeit der punktuellen Erweiterung der vereinzelt Industriegebäude dar..." (ebd.: 20f)

Die Revision des PGOU besteht also nicht nur in einer nachträglichen Anpassungsleistung an die Realentwicklung der 80er Jahre, sondern sie versucht, daraus eine vorausschauende Planung mit einem Angebot für die zu erwartenden Niveauunterschiede der kommenden Jahre zu machen. Die Flexibilisierung besteht hier in einer Angebotsspreizung, die auf einer Festlegung unterschiedlicher Standards und Niveaus beruht. Damit wird Abschied genommen sowohl von einer im wesentlichen flächengeometrischen Planung als auch von einer linearen Aufwertungsplanung. Der Revisionsbericht setzt sich - in sehr vorsichtigen Andeutungen - von dem 1986 angenommenen PGOU ab. Es wird auf "Irrtümer bei der Konkretisierung", auf eine "Unkenntnis des Territoriums" im Zusammenhang mit bestimmten "Vorschlägen und Einwänden von Personen und sozialen und politischen Gruppen" hingewiesen, die von der ursprünglichen Absicht des Planentwurfs "abgelenkt" hätten<sup>95</sup>. Damit wird angedeutet, daß die besondere lokale Ausprägung des Elcher Modells nicht ausreichend (sachlich und personell) in der bisherigen Planung berücksichtigt war. Das Revisionsmemorandum läßt ein neues kommunales Selbstbewußtsein durchblicken:

"Zu den Zielen, die mit der Auswahl der Projektgruppe für die Redaktion des Plans verfolgt wurden, gehört die Erarbeitung des PGOU aus der alltäglichen Kenntnis der Stadt heraus, die Korrektur der Irrtümer des bestehenden Plans und die Anpassung an die realen Bedürfnisse der Stadt und ihres Gemeindegebietes." (ebd.: 8)

Damit drückt die Revision des PGOU von 1992 auch einen gestärkten Eigensinn des Elcher Gründermodells aus. Die Stadtplanung wird zur eigenständigen Ebene dieses Modells.

### **Ein Rekurs auf die 'industrielle Toleranz'**

Der PGOU weist eine größere Offenheit und Toleranz gegenüber den Phänomenen der Fragmentierung der Schuhindustrie und der prekären Neugründungsformen auf als die wirtschaftliche Gesetzgebung und Tarifgestaltung. Während die wirtschaftlichen Beziehungen in Elche so sehr schnell auf rein individuelle Einzelfallregelungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern, zwischen Belegschaften und Unternehmern etc. verwiesen sind, wenn sie das gesetzliche oder tarifvertragliche Niveau nicht einhalten können, bietet die Stadtplanung einen weiteren, die Gesamtbürgerschaft umfassenden Rahmen. Die Stadtplanung führt hier den interessanten Fall vor, daß legale Verträge, Infrastrukturleistungen und Baumaßnahmen für Akteure angeboten werden, die ansonsten gegen geltendes Recht tätig sind (und unter Umständen gegen andere Abteilungen der Stadtverwaltung, wenn es z.B. um die Festsetzung der Gewerbesteuer geht). Die räumliche Planung weist hier eine höhere Toleranz auf als die wirtschaftliche Regulierung. Insgesamt bietet sich das interessante Bild einer abgestuften Legalität, bei der sich in jedem einzelnen Fall legalisierte und nicht legalisierte Seiten der Existenz mischen. Diese besondere städtebauliche Toleranzplanung liegt auf einer Linie, die in Elche immer eine gewisse Ausprägung hatte, die jedoch in den 70er und 80er Jahren vom Kurs einer allgemeinen Aufwertungsplanung weitgehend verschüttet worden war. Die Toleranzplanung der 90er Jahre findet daher vor allem Vorgänger in den 60er Jahren. Das sind auch jene Jahre, in denen die Ensanche-Planung umgesetzt wurde. Es ist daher erhellend, sich die damaligen Lösungen der Toleranzplanung zu vergegenwärtigen, um ihren heutigen Charakter besser

zu verstehen. Ebenso wichtig ist die Frage nach den Gründen, die zur zwischenzeitlichen Aufgabe dieser Linie geführt haben.

Die Bauverordnungen (*Ordenanzas de Construcción*), die bis Ende der 50er Jahre die Stadtplanung bestimmten und Vorläufer der Generalpläne waren, beinhalteten noch kein spezifisches Instrumentarium zur Lokalisierung von Industrie- und Gewerbebetrieben. Für diese galten im wesentlichen dieselben Kriterien wie für Wohnbebauung; eine Ausnahme bildete die Vorschrift einer Mindesthöhe, die Industrie- und Gewerbebauten in bestimmten innerstädtischen Bereichen einzuhalten hatten (Sevilla Jimenez 1985: 244). Eine allgemeine Zonierung fand nicht statt. Die Größe der einzelnen Fabriken sorgte allerdings für eine gewisse Auslagerung aus dem engeren Stadtgebiet. So findet man in Elche Anfang der 60er Jahre die aus der Zeit zwischen dem 1. Weltkrieg und dem Bürgerkrieg datierenden "totalen Fabriken" (Sevilla Jimenez 1985: 261) relativ locker gestreut auf der linken, älteren Siedlungsseite des Vinalopo (sie wurden zum Teil mitten in die Palmenhaine gebrochen). Gleichzeitig zeigt ein Plan aus dem Jahr 1961 die Anwesenheit einer bedeutenden Zahl kleinerer und mittlerer Betriebe im Stadtgebiet, die sich auf verschiedene Blocks verteilen - vor allem im Gebiet der zukünftigen *Ensanche*, deren Straßenraster schon erkennbar ist (vgl. Gozalvez Perez 1976: 166). Mit dem ersten PGOU von Elche, der im Jahr 1962 verabschiedet wurde, wurden den Industriestandorten eine größere Aufmerksamkeit und besondere Regelungen gewidmet. Eine differenzierte Ordnung sollte sowohl den Erhalt der bestehenden Industrien im Stadtgebietsichern als auch neue Möglichkeiten zur Entwicklung ohne übermäßige Belastung benachbarter Wohnnutzungen bieten. Mit der sog. *tolerancia industrial* (Industrietolerierung) wurde die Standortsicherheit garantiert, auch wenn das in Widerspruch zu neu eingeführten Normen und Standards stand: "...die Industrien, die mit kommunaler Genehmigung (bewilligt vor dem Inkrafttreten der jetzigen Normen) an Standorten und unter Bedingungen errichtet wurden, die nicht mehr erlaubt sind, werden in ihrer gegenwärtigen Situation bestätigt." (Festsetzung Nr. 32 im PGOU 1962, zit.n. Sevilla Jimenez 1985: 246)

Es waren sogar Erweiterungen möglich: "In den einmal errichteten Fabriken können Erweiterungen erlaubt werden, sofern sie nicht eine räumliche Vergrößerung des Fabrikgeländes erfordern und sofern die Maschinerie und die technischen Anlagen der Erweiterung keine zusätzlichen Belastungen durch Lärm, Erschütterungen, Rauch- und Dampfemissionen (...) nach sich ziehen." (Sevilla Jimenez 1985: 247) Dieser Bestandsschutz für Industrie im Stadtgebiet wurde ausdrücklich damit begründet, daß "die Unterschiedlichkeit der lokalen Industrie und ihre derzeitige Streuung dies erfordern" (zit. n. Gozalvez Perez 1976: 137). Gleichzeitig wurde auch ein Instrument zur Verlagerung von Industriestandorten durch Ausschlußzonierung (*zonificación expulsora*) eingeführt. Dazu wurden die Baublöcke innerhalb des Stadtgebiets in drei Kategorien eingeteilt: Im Blocktyp A überwog die Wohnnutzung die industrielle Nutzung; im Blocktyp B waren beide gleichermaßen vorhanden; im Blocktyp C überwog die industrielle Nutzung. Die Regelung sah vor, daß innerhalb der Blocktypen A und B im Fall der Schließung einer Fabrik und auf Antrag der Mehrheit der Eigentümer im Block der Bestandsschutz aufgehoben und die Fläche zur Wohnnutzung umgewidmet werden sollte (vgl. Sevilla Jimenez 1985: 247). Darüber hinaus beinhaltete der Generalplan von 1962 eine sehr großzügige Festsetzung bezüglich der angrenzenden ländlichen Gebiete. Eine Ansiedlung war hier möglich, wenn das Grundstück mindestens 5000 m<sup>2</sup> groß war und davon nur 20 % bebaut wurden. Weiterhin mußte von der Stadt ein Abstand von mindestens 200 m eingehalten werden, wobei die Umgehungsstraßen die Stadtgrenze definierten (ebd.: 250). Zusätzlich mußten die verkehrliche und die technische Erschließung vorhanden sein.

Bis Anfang der 70er Jahre basierte die Industrieentwicklung auf diesen Möglichkeiten des Verbleibs in der Stadt oder der nicht weiter zonierte Ansiedlung im Umland. Dazu muß man sich vergegenwärtigen, daß die Elcher Industrie sich gerade in dieser Zeit in einer Umgründungsphase befand, in der ein neuer Typ von dynamischem Klein- und Mittelbetrieb, der sich auf die Schuhbranche und ihre Zulieferung konzentrierte und von lockeren Gruppen von Unternehmern beherrscht wurde, die Generation der alten "totalen Fabriken" ablöste (vgl. ebd.: 261ff). Sevilla Jimenez weist dabei darauf hin, daß die moderne Schuhindustrie- im Gegensatz zu anderen Industrien - immer schon eine größere Kleinteiligkeit aufwies, bei der seit der Einführung der Singer-Nähmaschinen um die Jahrhundertwende bestimmte Teile in eine neue Form von Handwerk und Heimarbeit ausgelagert wurden. Auch Formen der Schattenwirtschaft waren schon bekannt. Ein Bericht aus dem Jahr 1950 weist auf "die übergroße Zahl von Schattenindustrien in der levantischen Region unserer Halbinsel" hin (zit. n. ebd.: 42f). Die Ausgangslage der 60er Jahre wies insofern eine Parallele zur heutigen Situation auf. Aber in der 60er Jahren handelte es sich um eine expansive Phase der Schuhproduktion (Verdopplung der Produktion und der Arbeitskräfte). In dieser Zeit wurde die "Schuhstadt" Elche erst wirklich geschaffen. Davon zeugt auch das sprunghafte Bevölkerungswachstum (von 73.320 auf 123.716 (+68,7 %) im Jahrzehnt 1960-1970) und die massive

Arbeiterimmigration. Die Industrietolerierung ist in diesem Zusammenhang einer Gründerphase zu verstehen.

Es handelte sich nicht um ein Problem philosophischer Toleranz. Die Nutzungsmischung von Industriearbeit und Wohnen und die Dichte des städtischen Raums in dieser Zeit darf man sich nicht romantisch vorstellen. Lärm, Gestank, Verkehrsgedränge, Brandgefahr und eine drückende Enge zwischen den immer höher gebauten Häuserblocks waren die Realität und stellten wirkliche Herausforderungen für die Toleranz der Nachbarschaft dar<sup>96</sup>. Die Knappheit der technischen und finanziellen Mittel und das daraus folgende niedrige Niveau der städtebaulichen Ausstattung sowie die extreme Flächenausnutzung waren der Grund dafür, daß Reibungsprobleme nicht durch Isolierungs- und Ausgleichsmaßnahmen oder durch großzügige Auslagerung gelöst werden konnten, sondern bis zu einer bestimmten Grenze ertragen werden mußten. Dazu muß man sich die Situation im Erweiterungsgebiet auf der rechten Vinalopo-Seite vorstellen (vgl. Abb. 4.1 und 4.2), wo auf einem Straßenraster, das für ein- bis zweistöckige Bebauung ausgelegt war, nun die *Ensanche* in die Höhe zu wachsen begann.

Die Toleranzplanung war schon damals ein Streitpunkt zwischen 'Praktikern' und 'Modernisierern', wobei die Praktiker in der Regel auf die realen Möglichkeiten vor Ort hinwiesen, während die Modernisierer mit den Möglichkeiten neuer städtebaulicher Produkte und mit den Produktivitätsfortschritten der Industrie argumentierten. Es liegt auf der Hand, daß die Wahrnehmung der "brutalen Dichte" (Sevilla Jimenez 1985: 152) auf beiden Seiten völlig gegensätzlich war. Dies beinhaltete auch eine Auseinandersetzung zwischen der Elcher Kommunalpolitik und der nationalen städtebaulichen Aufsichtsbehörde (*Direccion General de Urbanismo*) in Madrid. Als der Entwurf zum Elcher PGOU dort 1961 zur Genehmigung vorgelegt wurde, wurde beschieden, daß der Plan "keinerlei aktuelle städtebauliche Konzeption" enthalte und "antiquiert" sei (zit. n. ebd.: 143). Zwar müsse der Städtebau "mit Realismus" angegangen werden, aber dies dürfe "nicht als Ausrede dienen, um Verhältnisse festzuschreiben, die schwere Defekte aufweisen und die Zukunftsfähigkeit der Stadt kompromittieren" (zit. n. ebd.: 144). Damit waren vor allem die Enge des Straßensystems, die Regelung der Industrietolerierung und die geringe Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen, Plätzen und Grünflächen gemeint. Es handelte sich also weitgehend um Fragen, die die Toleranzgrenzen gegenüber Enge, Reibung, Emissionen in der Stadt betrafen. Eine Elcher Delegation fuhr daraufhin nach Madrid und erreichte, daß der Plan in seiner Grundkonzeption auch an kritischen Punkten akzeptiert wurde. Die Industrietolerierung wurde ebenso bestätigt wie die Straßenführung. Die Grünzonen in der *ensanche*, von denen das Gutachten der Städtebauaufsicht gesagt hatte, daß sie "schäbig" und "willkürlich" projektiert seien, blieben im Plan. Die Aufforderung nach Verbesserungen am PGOU wurde in den Hinweis verlagert, in den einzelnen Bebauungsplänen (*planes parciales*) für eine höhere Qualität zu sorgen. Der PGOU wurde am 22.5.1962 angenommen.

Gozalvez Perez hat 1976 rückblickend auf den großen Einfluß dieses PGOU hingewiesen: "Der PGOU von 1962 (...) ist zweifellos für die heutige Konfiguration der Stadt verantwortlich, weil während seiner Gültigkeit der Stadtraum seine Einwohnerzahl verdoppelt hat und in der weiteren Entwicklung die verschiedenen Revisionen (...) sehr stark auf seinen Grundlinien aufgebaut haben." (Gozalvez Perez 1976: 136) Sevilla Jimenez schränkt diese Aussage etwas ein, bestätigt sie aber im entscheidenden Punkt nochmals: "Der Plan ist tatsächlich für die vier großen Defekte verantwortlich, die Elche gegenwärtig hat: eine brutale urbane Dichte in einigen Zonen, die durch das im Plan genehmigte exzessive Bauvolumen verursacht wurde; ein unzureichendes Straßennetz in den Zonen, die damals noch nicht konsolidiert waren, vor allem in Carrus; eine 'schäbige' und unzureichende Einplanung von Grünzonen in der Stadt auf der rechten Vinalopo-Seite, wie schon seinerzeit das Gutachten der *Direccion General de Urbanismo* angemerkt hatte; und eine unzureichende Ausstattung mit öffentlichen Räumen und Dienstleistungseinrichtungen." (Sevilla Jimenez 1985: 152)

Er sieht den Plan von 1962 also vor allem als eine negative Vorgabe zumindest als eine zu überwindende Epoche - der Elcher Stadtplanung an, die "unglücklicherweise" nur "sehr schwer in der Zukunft zu tilgen" seien (vgl. ebd.: 398). Vor diesem Hintergrund ist es eine merkwürdige Pointe, wenn mit der Revision des PGOU von 1992 die Toleranzplanung wiederkehrt, und zwar in Verbindung mit einer Umgründungsphase in der Schuhindustrie. Sogar die Konfrontation der "lokalen Erfahrung" der Kommunalpolitik mit den von außen kommenden Einflüssen findet sich wieder, obwohl die politischen Unterschiede zwischen dem damaligen Franco-Regime und der 1992 sowohl in Elche als auch in Madrid regierenden PSOE groß sind. Ein Bogen schlägt sich hier über die 30 Jahre zwischen 1962 und 1992, unter dem die Kritik der 70er und 80er Jahre dann nur als Zwischenspiel erscheint.

## Eine starke räumliche Grundordnung

Die *Ensanche* auf der rechten Vinalopo-Seite bildet heute das Herzstück der stadträumlichen Konfiguration Elches und sie bildet zugleich das planerische Verbindungsglied von der heutigen Situation zum PGOU von 1962. Die heutigen Dichtegrade der Stadt beruhen auf einem Bauprozeß, der durch diesen Plan ganz wesentlich vorstrukturiert wurde. Es waren seine spezifischen Toleranzen, die die extreme Aufstockung im Ensanche-Raster gestatteten und den privaten Akteuren der Bebauung ermöglichten, die Initiative zu ergreifen. Diese Realisierung hat es wiederum möglich gemacht, daß die Wohnungsfrage für eine in den unteren Lohngruppen der Gesellschaft lebende Arbeiterbevölkerung lösbar wurde, und zwar mit einer erstaunlich hohen Eigentumsquote (vgl. Tab. 4.6). Diese Dichte ist heute wieder zu einem Trumpf geworden, den die jetzige Generation bei der Neuaneignung der Schuhindustrie nutzt. Man kann also sagen, daß bestimmte Dispositionen, die das niedrige Niveau des PGOU von 1962 ausmachten, heute von großem Wert sind. Allerdings ist die Beschreibung dieser Dispositionen noch nicht vollständig. Bis hierher könnte man sich bei den Begriffen 'Dichte', 'Toleranz' und 'niedriges Niveau' eine Art Wildwuchs vorstellen. Allzu häufig wird 'Toleranz' mit 'Beliebigkeit' individueller Akteure assoziiert, die 'auf eigene Faust' handeln. Man denkt an die Selbstbauweise bestimmter Stadtquartiere in Entwicklungsländern und stellt sich vor, daß die Akteure in einem individuellen Akkumulationsprozeß 'spontan' einen städtebaulichen Wachstumsprozeß zu Wege bringen. Nutzungsmischung und Dichte würden sich demnach als Summe von Einzelhandlungen sozusagen hinter ihrem Rücken (also durch die berühmte *invisible hand*) ergeben<sup>98</sup>. Eine solche beliebige Toleranz liefe bei einem PGOU dann in Wirklichkeit auf seine Annullierung hinaus, wobei zugleich auch der gesamtstädtische Raum nur noch Behälter der individuellen Handlungen wäre. Zwar könnte dieser Behälter ausnahmsweise bestimmte Block- und barrio-Identitäten enthalten, aber er würde selber in seiner Gesamtheit jede konfigurative Bestimmtheit verlieren.

Genau diese beliebige Toleranz gilt für den PGOU von 1962 nicht. Er stellt eine geordnete Toleranz her. Erst durch diese Ordnung erreicht die Verdichtung jene kritische Größe, die ihr prägende Kraft im Erweiterungsprozeß der Stadt verleiht, und mit der sie zur gesamtstädtischen Kompaktheit wird. Erst dadurch erreicht die Dichte auch eine menschliche Qualität und einen sozialen Sinn. Die Elcher *Ensanche* zeichnet sich gerade durch das Erreichen dieser kritischen Größe aus. Sie wurde durch planerische Vorgaben möglich, die sowohl trennscharf, hart als auch gesamtträumlich waren und die zeitlich a priori erfolgten. Die *Ensanche* von Elche ist ganz wesentlich das Ergebnis eines bewußten Entwurfs. Fernando de Teran schreibt bei seiner Übersicht über den zeitgenössischen Städtebau in Spanien (Teran 1979) über den Fall Elche, "... wo die kommunale Initiative während des gesamten Zeitraums eine geordnete Entwicklung ohne größere Irrtümer und ohne Illegalitäten ermöglicht hat" (ebd.: 512). Dieser Fall würde sich positiv von den zahlreichen Fällen einer außerlegalen Stadtentwicklung (er nennt Alicante, Malaga, Gijon, Vigo) abheben. Teran fährt fort:

"...Elche scheint mir ein klares Beispiel für eine Stadtentwicklung in Einklang mit dem Boden- und Baugesetz zu sein, in Einklang mit jener 'Mentalität der Stadterweiterung', die den ersten Typ von Generalplänen prägte, der aus dem Gesetz hervorging. Aus der Vogelperspektive sind diese Form der Entwicklung und die Treue zum Generalplan in Elche überdeutlich zu sehen. Diese Form ist sehr charakteristisch wegen des verfügbaren Anschlusses des Erweiterungsgebiets (*reserva urbana*) an den alten Stadtkern, und wegen der scharfen Außengrenze durch einen 'Stadtkreis' (der sich mit einer Umgehungsstraße deckt), der ohne transitorische Zone und ohne Verstreuung der Bebauung das Ende der kompakten Stadt und den Beginn des ländlichen Gebiets anzeigt. Wenn das heutige Elche nicht besser ist, so kann man das nicht vor allem den Stadtverwaltungen anlasten, die den Wachstumsprozeß geleitet haben (im Gegensatz zur Lage in den meisten spanischen Städten), sondern der Mittelmäßigkeit des Plans." (Teran 1982: 512)

Das Wort "Mittelmäßigkeit" kann dabei als Hinweis auf die niedrigen Standards gewertet werden, die der Plan zusammen mit seiner straffen Linienführung enthielt. Der Plan setzte also einerseits im Sinne der Fluchtlinienplanung ein bestimmtes gesamtträumliches Stadtmodell durch, das im Straßenraster der *Ensanche* und in ihrem kompakten Anschluß an die alte Stadt deutlich wird, und er baute zugleich in dieses Modell eine Nutzungshärte ein, die auch für spanische Verhältnisse ungewöhnlich war. Während die erlaubten Bauhöhen stiegen, blieben die Straßenbreiten eng und die Freiflächenreservierungen minimal. Im Vergleich mit anderen *Ensanchen* in Spanien wird der Unterschied deutlich: Während die Seitenlänge der Quader in der *Ensanche* von Barcelona oder Madrid 90 bis 100 m betrug, lag sie in Elche bei 60 bis 70 m (teilweise sogar nur bei 40 bis 50 m) - mit den entsprechenden Folgen für die Hofgrößen im Innern und die Belüftung. Sevilla Jimenez weist darauf hin, daß unter *Ensanche* in Spanien zwei Formen verstanden werden. Die erste, im eigentli-



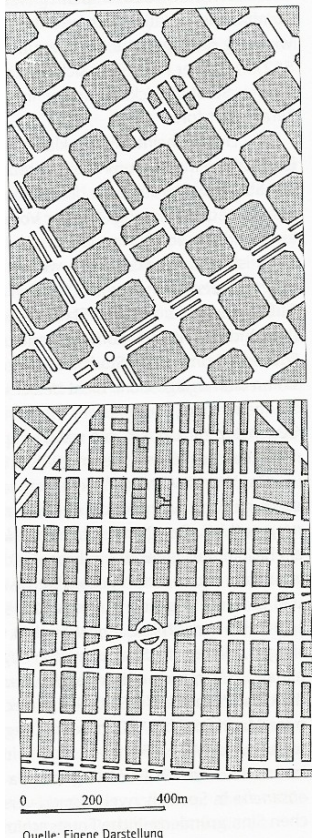
chen Sinn gründerzeitliche Form, schloß direkt an die alten Stadtkerne an und war "auf das Bürgertum und die Mittelklassen zugeschnitten". Die zweite, spätere Form vermischte sich mit der Idee der Auslagerung aus dem Stadtkörper und beinhaltete "sich selbst genügende Blöcke", die meistens in der städtischen Peripherie lagen und den Arbeitern zugeordnet waren (vgl. Sevilla Jimenez 1985: 169f). Aus dieser Perspektive stellt Elche einen ziemlich einmaligen Fall dar. Hier wird die erste Form der *Ensanche* auf einem Niveau geplant, die sie für Arbeiter erschwinglich macht. Es handelt sich also um eine gründerzeitliche Planung auf niedrigstem Schwellenniveau. Alle wichtigen Planungsmerkmale der berühmten Barcelonense *Ensanche* sind präsent und werden eingehalten, aber sie sind von der katalanischen Prosperität in das Ambiente einer extremen, beinahe 'afrikanischen' Armutsindustrialisierung übersetzt.

Der Generalplan von 1962 entstand nicht aus dem Nichts. Er setzte nicht auf einmal völlig neue Maßstäbe. Wesentliche Bestandteile der Ordnung waren vorher geschaffen worden. Auch dies geschah nicht informell, sondern mit formellen Regelungen:

- 1956 wurde bereits ein Bauverbot für Häuser mit nur einer Ebene erlassen.
- Das Straßenraster der *Ensanche* geht im wesentlichen auf eine 1957 verordnete Linienführung zurück.
- Die Orientierung des Hauptteils der Stadterweiterung auf das rechte Vinalopo-Ufer, die die Bildung der kritischen Masse der *Ensanche* überhaupt ermöglichte, wurde wesentlich dadurch erreicht, daß 1933 (erneuert 1951) Schutzzonen für die auf der linken Seite gelegenen Palmenhaine eingerichtet wurden.

Abbildung 4.17: *Ensanche*-Straßenraster in Barcelona (oben) und in Elche (unten)

Abbildung 4.17: *Ensanche*-Straßenraster in Barcelona (oben) und in Elche (unten)



Quelle: Eigene Darstellung

Der Plan von 1962 baut auf diesen Festlegungen auf, systematisiert sie und führt sie unter dem neuen Wachstumsdruck fort. Insofern ist seine geordnete Toleranz und die merkwürdige Verbindung von niedrigem Niveau und gesamtträumlicher Konfigurationsgröße auch die Zusammenfassung einer

ganzen Epoche der Elcher Geschichte im 20. Jahrhundert, die in den 50er Jahren begann und zu Beginn der 70er Jahre endete. Man könnte – unter den ganz spezifischen Bedingungen Spaniens und der Provinz Alicante – von der industriellen Gründerzeit sprechen.

Daran gemessen, bietet die Revision des PGOU von 1992 nichts grundsätzlich Neues. Das liegt zum einen daran, daß man sich auf die Resultate der großen Stadterweiterung in diesem Jahrhundert stützen kann, deren Struktur de Teran aus der Vogelperspektive so positiv hervorgehoben hatte, und die ja andauern. Die Notwendigkeit eines großen Weiterbaus der Ensanche besteht nicht. Es finden punktuelle städtebauliche Maßnahmen statt. Eine ganz andere Frage, die noch nicht systematisch gestellt wurde, besteht in der Planung der *Huerta*. Hier gibt es einen großen strukturellen Ordnungsbedarf in Bezug auf die neuen Toleranzerfordernisse von Gewerbe und Landwirtschaft, von Entsorgung und Bewässerung, von Kulturerbe und naturräumlicher Vielfalt.

### **Der bürgerlich-praktische Sinn**

In der Revision des PGOU von 1992 spielt das bereits erwähnte Paradox eine große Rolle, daß viel Bauland ausgewiesen und zugleich der Bebauungsprozeß bei den meisten Flächen zum Stillstand gekommen ist, während gleichzeitig außerhalb des gesetzlichen Rahmens gebaut wird. Mit der Revision des PGOU werden zwei Lösungen nebeneinander gestellt. Einerseits wird mit Restriktionen und Verfolgung von illegalen Baumaßnahmen versucht, die Bautätigkeit auf das dafür vorgesehene Land zu zwingen. Andererseits wird versucht, Baurechte anders zu verleihen als durch genau vordefiniertes und qualifiziertes Bauland. Zur zweiten Lösung gehört die nachträgliche Legalisierung von illegalen Bauten. Diese Legalisierung erfolgt nicht völlig planlos, sondern bezieht sich auf bestimmte Gebiete und Bauungstypen. Sie macht bestimmte Auflagen. Sie führt damit indirekt und auf pragmatischem Weg eine Baulandfigur ein, die zwischen dem *suelo no urbanizable* und dem *suelo urbanizable no programado* liegt. Es wird von der Möglichkeit des *convenio* mit Eigentümern illegaler Betriebsgebäude gesprochen<sup>99</sup>. Dieser pragmatische Weg ist mehr als eine Notlösung oder als eine nachträgliche achselzuckende Kapitulation vor den Realitäten, auch wenn sie von den Akteuren manchmal so begründet und dargestellt wird. Die Praxisbezogenheit des Vorgehens impliziert eine bestimmte bürgerliche Umgangsweise mit dem Problem des Grundeigentums und Bodenmonopols. Wiederum kann hier auf die Erfahrung der Elcher Gründungsplanung in den 60er Jahren zurückgegriffen werden.

Teran (1982) hatte bei der Betrachtung des Elcher PGOU von 1962 hervorgehoben, daß dieser Plan weniger von "wissenschaftlichen Ansprüchen" als vom "Bemühen um Operativität" geprägt war. Er war "...weitgehend ein Erweiterungsplan, bei dem viel Aufmerksamkeit auf die Themen verwandt wird, die mit der direkten Vergabe von Baulizenzen verbunden sind, wie Bauflächen, Bauhöhen, Vorsprünge etc., und bei dem es keine Konzeptualisierung und keine theoretischen Überlegungen im Rahmen der modernen städtebaulichen Lehrmeinung gibt." (Teran 1982: 435f, zit. n. Sevilla Jimenez 1985: 137) Dieser Pragmatismus bedeutete nicht den Verzicht auf legale Normen, sondern eine bestimmte Ausrichtung dieser Normen auf die Bedürfnisse der Realisierung von Nutzungen und Bauvorhaben. Sevilla Jimenez kennzeichnet die in Elche verfolgte Planung durch die Stadtverwaltung als eine "Unterstützung der Privatinitiative" (vgl. ebd.: 288f). Es kommt dabei darauf an, was unter 'privat' zu verstehen ist. Es wäre in Elche für die 60er Jahre eine Konstellation denkbar gewesen, bei der das Grundeigentum dominiert - und zwar der rein passive Grundeigentümer, der den Boden nur als 'Schatz' hält. Er hätte zwar von Zeit zu Zeit Flächen abgegeben, aber im wesentlichen die passive Sicherheit vorgezogen. Das heißt, er hätte noch nicht einmal spekulativ an der bürgerlichen Bodennutzung und der aufstrebenden Schuhindustrie und Arbeitsimmigration teilgenommen. In dieser Konstellation hätte das Grundeigentum von einer Stadtverwaltung direkt oder indirekt unterstützt werden können, die ihrerseits versuchte, alle Elemente des Bebauungsprozesses möglichst in der eigenen Hand zu behalten - sei es durch bürokratische oder durch konzeptionelle Umständlichkeit. Eine solche Stadtverwaltung hätte dann sozusagen als 'öffentlicher passiver Grundeigentümer' gehandelt. Es wäre aber auch eine Konstellation denkbar gewesen, bei der die aktive Nutzung des Bodens im Vordergrund steht, und bei der die Kräfte, die ein aktives Verhältnis zum Boden haben, Protagonisten sind: die industriellen Klassen (Unternehmer und wohnungssuchende Arbeiter), die Bauindustrie, die investitions- oder verkaufswilligen Grundeigentümer und eine auf solche Bodennutzung orientierte Stadtverwaltung. Diese Konstellation, die man auch als bürgerliche Gründerkonstellation bezeichnen könnte, hatte sich in Elche zu Beginn der 60er Jahre weitgehend durchgesetzt. Der "praktische Sinn" (*practicidad*, vgl. Sevilla Jimenez 1985: 159) hatte daher den Charakter eines 'Kriegsrufs' gegen das passive Grundeigentum und seine Verbündeten in der öffentlichen Hand. So hatten zwar in Elche Grundeigentümer in den Stadterweiterungsgebieten

starke Trümpfe in der Hand, die sie sowohl zum spekulativen Zurückhalten als auch zur Einflußnahme auf die Bebauungspläne nutzten und große Gewinne einstrichen, aber ihre Rolle relativiert sich vor dem Hintergrund des außerordentlich kräftigen und breiten städtebaulichen Gesamtprozesses der 60er Jahre. Mit anderen Worten, die bürgerlichen Nutzungsgewinne aller anderen Akteure waren erheblich höher und grundlegender als die Spekulationsgewinne der Grundeigentümer. Und am Ende des Prozesses waren die Grundeigentümer aus ihrer Position herausgedrängt, in der sie die Trümpfe in der Hand hatten und die Entwicklung Elches wesentlich mitbestimmen konnten.

Für diese positive Bewertung des "praktischen Sinns" gibt es zwei Indizien in Elche: die zunehmende Ausbreitung der Zahl der Akteure mit Initiative und die zeitliche Effizienz des ersten Bebauungsprozesses.

- Vergleicht man die Zahl der Grundeigentümer im Gebiet der *Ensanche* (vgl. Sevilla Jimenez 1985: 118ff) mit der Zahl der im weiteren Nutzungsprozeß involvierten Akteure, so ergibt sich eine klare demonopolisierende Tendenz (vgl. Tabellen 4.4, 4.5, 4.6). Der Einfluß lokaler kleinerer Immobilien- und Baugesellschaften und individueller Bauherren war stärker als der der großen (privaten und öffentlichen Akteure). Sevilla Jimenez spricht von der typischen Rolle der "punktuellen Promotoren" (ebd.:124). In der Zeit von 1961 bis 1965 betrug der Bauanteil der individuellen Promotoren und der Bauherren 69,45%, von 1966-1970 86,41 % und 1971-1975 69,4%. 1976 existierten in Elche 557 Bauunternehmen, von denen 157 individuelle Selbständige waren, 383 unter 25 Beschäftigte, und nur 4 über 50 Beschäftigte hatten. Noch breiter ist die Verteilung auf der Stufe der Endnutzung, auf der sich 1981 77,8% der Wohnungen im Eigentum ihrer Nutzer befanden.
- Ein Blick auf die Baurhythmen zeigt, daß die Zeitlinien zwischen Planung und Baurealisierung relativ kurz waren. 20,5% (1961-1965) und 24,5% (1966-1970) aller 1981 in Elche bestehenden Gebäude wurden in den 60er Jahren realisiert. Zwar weist Sevilla Jimenez darauf hin, daß es in dieser Zeit große Wohnungsnotstände und Situationen übelster Spekulation gab, aber insgesamt zeigen die Zahlen nicht das Bild einer spekulativ blockierten Stadterweiterung. Dies gilt besonders dann, wenn man sie mit der Zeitlinie bestimmter großer Projekte der 70er Jahre vergleicht (Los Palmerales, Carrus u.a.), deren Realisierung sich über mehr als ein Jahrzehnt hinzog oder sogar scheiterte.

Der praktische Sinn bestand hier nicht darin, besonders umfangreiche Konsortien und andere Kooperationsformen zu schaffen, sondern die Verbindung von legaler Norm und privater Initiative eher bilateral und im Einzelfall herzustellen. Zu der Kleinteiligkeit der Akteursbeziehungen kam bei der Lizenzvergabe die zeitliche Philosophie hinzu, daß ein begonnener Bauprozeß - auch dann, wenn er nur eine erste grobe Realisierung auf niedrigstem Standard einschloß - die beste Waffe gegen die Grundeigentumsblockade sei. Bei der Gewährung von Baulizenzen war das Zeitlimit von sechs Monaten gesetzt, innerhalb dessen mit der Bebauung angefangen werden mußte'oo. Das Apriori des Plans ist also nicht nur ein theoretischer Entwurf auf dem Papier, sondern eine Art Grundsteinlegung, die der Macht des Grundeigentums schon eine andere Macht gegenüberstellt.

Dieser bürgerlich-praktische Sinn der Gründungsplanung hat im Elche der 60er Jahre eine Personifizierung in Gestalt des Bürgermeisters Vicente Quiles Fuentes gefunden. Er war Schuhindustrieller und gehörte zu einer jener industriellen Gruppen (Vizcarra), die in unterschiedlichen personellen Konstellationen das lockere System von Schuhunternehmen unterschiedlicher Größe auf eine sehr vage Weise steuerten. Er gehörte auf jeden Fall zum aufstrebenden neuen Unternehmertypus der späten 50er Jahre. Es ist bezeichnend, daß dieser neue Typus direkt eine Rolle auf selten der öffentlichen Hand einnehmen wollte und konnte. Vicente Quiles war 1957-1964 *consejal*, wurde 1966 Bürgermeister und blieb es bis 1979. Er hatte schon als *consejal* Einfluß auf die Vorbereitung, Abfassung und Verabschiedung des PGOU von 1962 und auf die praktische Politik der Baugenehmigungen. Er hat die weitere Baugeschichte der Stadt mit ihren Kontinuitäten, ihren Nachbesserungen, ihren gelungenen und gescheiterten Korrekturen und mit ihrer allgemeinen Tendenzwende in den 70er Jahren wesentlich mitgestaltet und getragen. Dieser Bürgermeister hatte den Spitznamen "Bürgermeister Effizienz" (*alcalde eficaz*). Er verkörperte in persona die Linie der Unterstützung der Privatinitiative - was teilweise erheblichen Druck auf Einzelinteressen von Privatleuten in Elche einschloß und auch Reibungen mit der Zentralregierung in Bezug auf die Industrietoleranz und den Normenstandard. Zu seiner Verantwortung gehörten auch einige Skandale wie die Gewerbeansiedlung im 'Huerto de Vizcarra'. Das Ende seiner Amtsperiode 1979 fiel zusammen mit dem Entstehen demokratisch gewählter Stadträte und demokratisch legitimierter Stadtverwaltungen. Dieser Zeitpunkt markierte auch einen Generationswechsel in der spanischen Stadtplanung<sup>101</sup>.

Interessanterweise hat dieser demokratische Schub in vielen Städten Spaniens - auch in Madrid und Barcelona - an das hier für Elche beschriebene Element des bürgerlich-praktischen Sinns angeknüpft. Gegen Ende der 70er Jahre entstanden starke Nachbarschaftsbewegungen, die die bauliche Ergänzung, Infrastrukturausstattung und Rehabilitierung von Stadtteilen und Baublöcken zum Ziel hatten. In sog. *convenios urbanísticos* wurden zwischen Wohnungseigentümern, Grundbesitzern, Bau- und Immobiliengesellschaften, Planungsämtern und Stadtverwaltungen Maßnahmen und deren Finanzierung festgelegt (vgl. MOPU 1989; Held 1993a). Nach M.E. Real Heredia (1990) sind die *convenios* Vereinbarungen, "die ihre Funktion aus dem Prinzip der Teilnahme von Privatpersonen am Städtebau und aus der Verhandlungsmöglichkeit der Verwaltung ableiten" und "die mit dem Ziel einer Ergänzung des Gesetzes dort durchgeführt werden, wo die rechtliche Regulierung unvollständig ist oder wo sie ausdrücklich zu Vereinbarungen auffordert" (vgl. Real Heredia 1990: 167). Die Vorgehensweise war jedoch nicht unumstritten. Es wurde vor einem "parallelen Städtebau" (*urbanismo paralelo*) gewarnt, und zwar sowohl von Seiten der Planungsfachleute, die Qualitätskriterien bedroht sahen, als auch von Seiten der Juristen, die eine Untergrabung von Rechtspositionen befürchteten (vgl. ebd. 1990: 176; Held 1993a: 357f). Im Kern stellten die *convenios* einen neuen Beteiligungsschub und eine Erweiterung des Kreises der aktiven Stadtbürger dar. Sie knüpften - bei aller politischen Differenz an das Element des praktischen Sinns an, mit dem in der Gründerzeit die erste Baumobilisierung geschah. Sie stützten sich dabei vielfach auf die in dieser Zeit bereits erworbenen Eigentumsrechte (Wohneigentum). Die neuen Bürgerbewegungen waren allerdings gerade dort besonders stark, wo die Positionen von großen und rigiden Akteuren (Bürokratie und große Immobiliengesellschaften) und der Arbeiterbevölkerung besonders weit auseinanderklafften. In Elche waren diese Bewegungen Ende der 70er Jahre nicht so stark wie beispielsweise in Madrid (vgl. Heitkamp 1997).

### **Die Selbstkritik der Planung in den 70er und 80er Jahren**

Die bisher vorgestellten Elemente der gründerzeitlichen Planung der 60er Jahre, die teilweise in der Revision des PGOU von 1992 wiederkehren - Industrietoleranz, starke Grundordnung, praktischer Sinn - sind in den 70er und 80er Jahren von Elementen einer anderen Planung, die man Produktivitätsplanung nennen könnte, überlagert worden. Dies gilt in besonderer Weise für die Bedeutung der räumlichen Ordnung. Eine wesentliche Kritik an den Ordnungsprinzipien des PGOU von 1962 ging dahin, daß er zu sehr auf ein räumliches Resultat fixiert wäre. Stattdessen gewann die zeitorientierte Entwicklungsplanung an Bedeutung, die in Analogie zu wirtschaftlichen Wachstumsprozessen (Akkumulation der Produktionsmittel, Steigerung des Bruttosozialprodukts) konzipiert wurde und dabei in Elche auf eine Fortsetzung der expansiven Phase der Schuhindustrie baute. Durch die 70er Jahre und 80er Jahre erstreckte sich daher eine im wesentlichen ökonomisch-produktivistisch argumentierende (Selbst-)Kritik am Erbe des Plans von 1962. Das Primat der Produktivitätsökonomie hatte insofern stadtplanerische Konsequenzen, als der Stadtplan nun den vermuteten funktionalen Erfordernissen eines Wachstums auf immer größerer Stufenleiter zu folgen hatte und gleichzeitig auf seine wachsenden Erträge hoffte. Es läßt sich zeigen, wie in Elche in diesem Zeitraum immer wieder versucht wurde, ein auf produktive Funktionen zugeschnittenes Angebot zu machen (z.B. die Gewerbelände Altabix und Carrus, vgl. Sevilla Jimenez 1985, Ayuntamiento de Elche 1994a) und gleichzeitig soziale Brennpunkte durch zonierte Wohnungsprojekte zu bewältigen (z.B. Los Palmerales, vgl. San Jose Alonso 1991a, 1991b; Ayuntamiento de Elche 1995). Diese Modernisierungsversuche, die in den 70er und 80er Jahren von sehr unterschiedlichen politischen Lagern getragen wurden, konnten tatsächlich gute Gründe für sich in Anspruch nehmen. Sie konnten auf eine Schuhindustrie verweisen, die in den 70er Jahren ihrer Gründerphase entwachsen war und eine sichere Basis des städtischen Reichtums mit stets wachsenden Erträgen abzugeben versprach. Das Bild einer funktional zusammenpassenden Stadt, bei der jede Zone effizient und reibungslos der anderen zuarbeitet (Wohnen, Arbeiten, Freizeit), erschien tatsächlich vernünftig. Ein Verzicht darauf mußte asozial erscheinen.

Die kritische Wendung der Planung in den 70er und 80er Jahren enthielt jedoch ein normatives Element, das als solches nicht ohne weiteres kenntlich ist, das aber eine wesentliche - und manchmal verhängnisvolle - Rolle spielt. Es handelt sich um die Festlegung von räumlichen Niveaugrenzen durch soziale Standards. Soziale Niveaus sind in räumlichen Strukturen ständig präsent, ohne sogleich erkennbar zu sein. Auf den ersten Blick erscheinen bestimmte Abstände, Fluchtlinien, Parzellengrößen, Bebauungsgrenzen als rein geometrische Funktionsfragen. Tatsächlich enthalten sie aber ebenso viele Lebensqualitäten wie ein Warenkorb. Sie repräsentieren Lärmpegel, Brandgefahren, Gewaltpotentiale, Ansteckungsrisiken und viele andere Formen von Reibung und

Streß. Sie repräsentieren auch eine ganze technische und institutionelle Ergonomie von Arbeitsaufwänden und Transportleistungen, von Suchvorgängen und Grenzüberwachungen. Die Bewertung dieser Sachverhalte und die Toleranz gegenüber ihren schmerzlichen Seiten ist ständig Bestandteil der städtebaulichen Normierung. Gerade sie greift in besonders starker Weise in menschliches Leben ein, vielfach ohne sich dessen bewußt zu sein. Und vielfach auch unter Vorspiegelung anderer Probleme. So stellte die Kritik an der Elche Gründerzeit der 60er Jahre gerne die Tatsache in den Vordergrund, daß hier bestimmte Akteure Extraprofite eingestrichen und durch Spekulation die Stadtentwicklung paralyisiert hätten. Bei näherem Hinsehen stellt sich aber heraus, daß das eigentliche Kritikmotiv ein als unzumutbar niedrig empfundener sozialer Standard war.

Ein Beispiel für diese merkwürdig schillernde Kritik ist die These, für die hohen Dichtegrade in Elche seien die Renteninteressen privater Grundeigentümer verantwortlich, die bei einer besonders intensiven Bebauung die Grundrente und den Bodenpreis steigern könnten (vgl. Sevilla Jimenez 1985: 152ff). Das ist rechnerisch falsch, wenn man die Gewinne in Relation zur Zahl der neuen Nutzer und Nutzungen in einer hochverdichteten und gemischten Stadt setzt. Pro Stockwerk ist die Grundrente in einer mehrstöckigen Nutzung geringer als bei der vorherigen Flachbauweise. Gerade erst die hohe Dichte machte das Wohnungseigentum für die neue Bevölkerung der Armuts-Schuhindustrie erschwinglich. Die scheinbar philanthropisch begründete und gegen das Grundeigentum gerichtete Argumentation trifft in Wirklichkeit die neuen Arbeiterbürger und konserviert den im gesellschaftlichen Maßstab relativ höheren Gewinn- und Machtstatus der ältesten Grundeigentümerordnung.

Auch die Kritik an der Rigidität der herkömmlichen Ensancheplanung war manchmal nicht ganz ehrlich. Sie wurde nämlich nicht nur im Sinn einer dynamischeren und anpassungsfähigeren Stadt geführt, sondern auch im Sinn einer aufwendigeren Stadt. Bei vielen funktional flexibilisierten Projekten der 70er Jahre wurde zugleich bei den Standards (Abstandsgrün, Lärmisolation, Verkehrswegetrennung) aufgesattelt. Ein Teil der Projekte dieser Phase in Elche ist deshalb auch nicht einer übertriebenen Rigidität anderer Akteure zum Opfer gefallen, sondern der eigenen Anspruchshaltung<sup>102</sup>.

Die Kritik ist manchmal auch dort schillernd, wo sie gegen den praktischen Sinn eine stärkere theoretische Konzeptualisierung der Stadtplanung aufbot. Die Erfahrungen in Elche mit bestimmten, theoretisch inspirierten und mit großem strategischen Planungsaufwand begonnenen Projekten, die dann zu besonders krassen Fällen von Blockade, Spekulation und Scheitern führten, deuten darauf hin, daß die Kritik am praktischen Sinn der Gründungsplanung immer Gefahr läuft, das alte fatale Bündnis eines passiven Grundeigentums mit einer ebenso passiven öffentlichen Schirmherrschaft über den Boden zu erneuern. Eine strategische Überfrachtung des Raums im Sinne einer eindeutigen Zuordnung von Nutzungen und Niveaus kann nämlich gerade jene passiven Elemente des Grundeigentums stärken, die sich mit einem Rentierdasein begnügen und jede Handlungsweise begrüßen, die die Umständlichkeit auf Seiten der öffentlichen Hand erhöht.

In dieser Arbeit kann keine vollständige Bilanz der Modernisierungsversuche der 70er und 80er Jahre gezogen werden. Sicher ist, daß die realen Ergebnisse weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind und die neuen funktional und prozessual orientierten Planungsformen eigene Rigiditäten zeigten. Sicher ist auch, daß diese Periode der Produktivitätsplanung in Elche schwächere Spuren hinterlassen hat als in anderen spanischen Städten (und erst recht in anderen europäischen Städten). Das hängt gewiß mit der Tatsache zusammen, daß hier die Wirtschaft immer unter schwierigeren Bedingungen stand als anderswo. Es hängt auch damit zusammen, daß die Planung (in Zusammenhang mit der Verwaltungspraxis) in Elche quer durch die verschiedenen theoretischen Paradigmen einen stark pragmatischen Sinn gewahrt hat. Die schwächeren Spuren dieser Modernisierungstendenzen haben es dann auch leichter gemacht, in den 90er Jahren auf bestimmte Stärken einer Gründerzeit zurückzugreifen, die noch nicht so weit zurück lag und noch nicht so überlagert war wie an anderen Orten. Die Kontinuität der "brutalen Dichte" der Ensanche, auf die Gozalvez Perez 1976 ebenso hinweist wie Sevilla Jimenez 1985, war noch präsent.

### **Stadtplanung als Definition von Eigentumsanteilen**

Die Tatsache, daß Stadtplanung immer Niveauplanung ist und deshalb auch in scheinbar rein flächengeometrischen Fragen soziale Schwellenwerte definiert, berührt eine Grundfrage, die in den 60er Jahren im Vordergrund stand und in der Neustrukturierung der Schuhindustrie wiedergekehrt ist: die Frage der Eigentumsrechte. Die Planung lokalisiert nicht nur bestimmte Leistungen für die Bürger, sondern sie bestimmt durch ihre raumstrukturierende Tätigkeit die Zugangsmöglichkeiten und Schwellenwerte für die Bildung von Eigentum. Die planungs- und baurechtlichen Festlegungen einer

Stadt beeinflussen die Gestalt und die Grenzen fast aller in der Stadt vertretenen Eigentumsformen. Die Festlegungen bilden eine Schicht des Eigentums jedes Wohnungsbesitzers, jedes Gewerbetreibenden oder jedes Ladeninhabers. Die Stadtplanung bewegt sich daher immer auch als Eigentümerin unter (etablierten oder potentiellen) Eigentümern. Sie beeinflusst nicht nur deren Erträge, sondern auch deren Konstituierung.

Diese Tatsache trat in einer Periode wie der Elcher Gründungsphase der 60er Jahre besonders deutlich zutage. In dieser Phase kam es unter anderem zu einer Neudefinition von Wohnungsbaurechten, der ein tiefgreifender kultureller Wandel zugrundelag. Es ging um die Einführung der Etagenwohnung in Eigentum. Wenn der Generalplan von 1962 Verdichtungen von bis zu 500 Einwohner pro Hektar vorsah, so stützte er sich dabei auf eine Revolution der traditionellen Parzellierungsform mit dem typischen altspanischen, einstöckigen, selbstgebauten Landarbeiter- und Pächterhaus, das noch in der ersten Phase der Besiedlung des *Ensanche*gebiets dominiert hatte. Der Individualismus dieser Siedlungsform wurde mit der mehrstöckigen Bauweise gerade überschritten. Der Begriff des Privateigentums (und des Privaten überhaupt) bekam damit einen neuen Sinn: Privateigentum wurde zum Eigentumsanteil an einem Block, einem *Barrio* und einer Stadt, die durch viele Akteure errichtet worden waren und weitergebaut wurden. Die übergreifende Ordnung des Generalplans gehörte zu dieser neuen Eigentumsbildung, und die Bewohner einer engen Etagenwohnung in der *Ensanche* waren so in gewisser Hinsicht auch Miteigentümer am Plan. Denn sie waren nicht zu Mietern degradiert, die ihre Wohnung nur so geliehen bekamen wie ihre Arbeitswerkzeuge in der Fabrik. Ein Presseartikel aus dem Jahr 1961 macht diese Urbanisierung des Privateigentums deutlich:

"...aber es war unmöglich, den Siedlungsumkreis mit Gebäuden, die nur aus einer Etage bestanden, immer weiter auszudehnen. Ebenso wenig wäre es vernünftig, das Unmögliche zu verlangen, wo ein Arbeiter zwar eine bescheidene Behausung für seine Familie bauen könnte, aber es niemals schaffen würde, daß sein Haus aus mindestens zwei oder drei Stockwerken bestände. Das Problem wurde hin und her überlegt, und glücklicherweise fand man eine zufriedenstellende Lösung. Denn mit den geltenden Bauverordnungen haben die Elcher erkannt, wie vernünftig es ist, mit der Errichtung von Gebäuden für den Erwerb von Etagenwohnungen zu beginnen. Dabei haben sich bestimmte Befürchtungen aufgelöst. Nach den jüngsten Statistiken nimmt Elche den dritten Platz unter allen spanischen Orten beim Neubau für privaten Wohnungserwerb ein... (*La Verdad* v. 8.1.1961, zit.n. Sevilla Jimenez 1985: 291)

Der PGOU von 1962 und die Gründerzeit der 60er Jahre können also als der Kulminationspunkt einer Neudefinition von Eigentumsrechten angesehen werden, die die städtische Existenz von 'industriellen Bürgern' auf eine neue Grundlage stellte. Die weitere Entwicklung hat im wesentlichen von dieser Grundordnung gezehrt und sie sowohl sozioökonomisch als auch städtebaulich ausgefüllt.

Es stellt sich die Frage, ob in der neuen Phase, die die Revision des PGOU von 1992 signalisiert und die Folge der unerwarteten Wendung der Schuhindustrie in den 80er Jahren ist, mehr enthalten ist als ein Ausfüllen der alten Grundordnung. Gibt es eine qualitativ neue Definition von Eigentumsrechten? Verweisen die illegalen Bauformen in der *Huerta* auf einen prinzipiell veralteten rechtlichen Rahmen? Tatsächlich gibt es einen Bereich, in dem es um neue prinzipielle Definitionen geht: den Bereich des *suelo no urbanizable* (nicht bebaubarer Boden). Diese Kategorie steht nicht nur im Mittelpunkt der illegalen Gewerbebetriebe in der *Huerta*, sondern auch im Mittelpunkt allgemeiner Siedlungsprobleme. Der *suelo no urbanizable* steht im Brennpunkt eines neuen Konflikts zwischen Umweltschutz und Siedlungsexpansion, der sich im Küstenbereich des Mittelmeers besonders zugespitzt hat (vgl. Held 1991, 1996). Dabei geht es nicht nur darum, daß Flächen im Küstenbereich überbelastet und übernutzt wären. Es geht auch darum, daß der Küstenbereich intensiv bewirtschaftet werden muß, um den spezifischen Reichtum seiner Naturausstattung und seine kulturellen Potentiale zur Geltung zu bringen. Die *Huerta* mit ihrer Bewässerungs-, Bewirtschaftungs- und Besiedlungsintensität ist dafür ein Beleg. Eigentumsrechtlich kann es also nicht nur darum gehen, die Küstenstreifen als eine Art 'Naturpark' von Nutzungen und Ansiedlungen freizuhalten, sondern die bürgerliche Kolonisierung so zu definieren, daß sie tragfähig ist. Dazu gehört auch die gewerbliche Nutzung. Die *Huerta* steht also dem *suelo urbano* sehr viel näher als andere Flächenteile der Landschaft. Ihre generelle Definition als *suelo no urbanizable* wäre im Fall von Elche nicht nur unpraktikabel, sondern auch kontraproduktiv.

An der Frage des *suelo no urbanizable* hat sich in der *Comunidad Valenciana* eine rechtliche, planerische und alltagspraktische Auseinandersetzung entwickelt. In der Provinz Alicante hat sich in den letzten Jahren das raumwissenschaftliche Interesse sehr stark auf diese Gebietsteile konzentriert (vgl. Gozalvez Perez 1992, 1993). In der Revision des PGOU in Elche nimmt die geographisch-ökologische Beschreibung des Gemeindegebiets einen außerordentlich breiten Raum ein (vgl. Ayuntamiento de Elche 1994a)<sup>103</sup>. Rechtlich kommt die Auseinandersetzung im neuen 'Gesetz über

den nicht bebaubaren Boden' der *Comunidad Valenciana* (vgl. Generalitat Valenciana 1992b) zum Ausdruck, das vor allem den von Nutzungen freigehaltenen Boden als eigenständigen Wert definiert und ein prohibitives Instrumentarium entwickelt (vgl. Navalon Garcia 1994; Parejo Alfonso 1993). Gleichzeitig gibt es auch Bestrebungen, die städtebauliche Kapazität in der *Comunidad Valenciana* dadurch zu stärken, daß sich die öffentliche Planung nicht mehr vor allem auf das Grundeigentum und den Grundeigentümer als Hauptpartner bezieht, sondern auf den *urbanizador*, d.h. den Akteur, der Grundeigentum in eine bestimmte bürgerliche Nutzung und Existenzgrundlage überführt. Gerardo-Roger Fernandez (*Director General de Urbanismo y Ordenacion Territorial de la Generalitat Valenciana*) hat in diesem Sinn eine "alternative Vision" des legalen städtebaulichen Rahmens vorgeschlagen, in der ein allgemeines "Recht auf städtebauliche Aktivität" (*potestad de urbanizar*) eine Gebietskategorie definiert, die weiter als das bisherige Bauland (*suelo urbanizable*) reicht, aber nicht das gesamte bisher vom Bau ausgeschlossene Land umfaßt (vgl. Fernandez 1993: 91f). Der Ausgang dieser Auseinandersetzung ist noch offen. Es zeichnet sich auch noch nicht deutlich die eigentumsrechtliche Kontur ab, die der komplexen Lage gerecht werden könnte. Es könnte also sein, daß die in dieser Fallstudie beschriebenen Änderungen in der Raumordnung Elches nur ein Vorspiel darstellen und der eigentliche institutionelle Kulminationspunkt erst noch bevorsteht.