

VERÖFFENTLICHUNGEN
DER AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Forschungs- und Sitzungsberichte
Band 161
23. Wissenschaftliche Plenarsitzung

Entwicklungsprobleme großer Zentren

Referate und Diskussionsberichte
anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1984
in Berlin



CURT R. VINCENTZ VERLAG · HANNOVER · 1985

Zu den Autoren dieses Bandes

Günter Brenken, Dr. jur., Ministerialdirigent a.D., Mainz, Präsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Klaus Franke, Senator für Bau- und Wohnungswesen des Landes Berlin

Oscar Schneider, Dr., Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn

Friedrich Halstenberg, Dr. jur., Professor, Staatsminister a.D., Düsseldorf, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Gottfried Schmitz, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Verbandsdirektor, Raumordnungsverband Rhein-Neckar, Mannheim, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Otto Goedecke, Verbandsdirektor, Geschäftsführer des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Albert Schmidt, Dipl.-Ing., Präsident der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Herbert Sukopp, Dr. rer. nat., Professor, Institut für Ökologie an der Technischen Universität Berlin

Gerd Albers, Dr.-Ing., M. S., Oberbaudirektor a.D., Professor, Lehrstuhl für Städtebau und Regionalplanung der Technischen Universität München, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Hans Kistenmacher, Dr. rer. pol., Professor, Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Rainer Thoss, Dr. rer. pol., Professor, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Günter Rexrodt, Dr., Senatsdirektor beim Senator für Wirtschaft und Verkehr des Landes Berlin

Hans-Jürgen Ewers, Dr., Professor, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Ordnungs- und Strukturpolitik der Technischen Universität Berlin

Viktor Frhr. v. Malchus, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Best.-Nr. 764
ISBN 3-87870-764-9
ISSN 0344-0311

Alle Rechte vorbehalten. Curt R. Vincentz Verlag, Hannover 1985
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
Druck: Th. Schäfer, Hannover
Auslieferung durch den Verlag

Wirkungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zur Bewältigung der Entwicklungsprobleme großer Zentren

von

Friedrich Halstenberg, Düsseldorf

Welche Rolle die großen Zentren in unserer Republik und für sie spielen, wollte das Eingangsreferat des Bundesraumordnungsministers deutlich machen. Wo und wie die Raumordnung, das engere Thema unserer Veranstaltung, anzusetzen hat, wird sichtbar, wenn man die typischen Probleme der großen Zentren herausarbeitet. Die dafür relevanten Tatsachen sind dankenswerterweise von den vier Vorbereitungsgruppen zusammengestellt und gewürdigt worden.

Flächenbedarf trotz Stagnation

Die für die Raumordnung maßgeblichen Rahmenbedingungen befinden sich seit knapp zehn Jahren in einem tiefgreifenden Wandel. Die Wachstumshemmung und die Einengung der Finanzspielräume werden, nicht nur vereinzelt, als Signal gegen die Raumordnung oder zumindest als Indiz gegen ihre Wirkungsmöglichkeiten gewertet. Auf andere Ursachen für den allgemeinen politischen Rangverlust der Bundesraumordnung und der Landesplanung soll hier nicht näher eingegangen werden. Festzustellen ist:

Trotz der Hemmfaktoren hält der Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsflächenbedarf in den meisten großen Zentren und der Freiflächenverbrauch im allgemeinen an und wird weder durch stagnierendes Wachstum, noch durch nachlassende öffentliche Investitionen, noch durch sinkende Arbeitsplatz- und Einwohnerzahlen gebremst.

Global anhaltender Flächenbedarf

Nicht nur im Raum der großen Zentren, sondern insgesamt erregt die anhaltende und offenbar auf Sicht noch weiter fortwirkende Ausdehnung der Siedlungsfläche schwere Besorgnis: Im Bundesdurchschnitt beansprucht die Siedlung heute ca. 11 % der Fläche; im Lande Nordrhein-Westfalen, einem exemplarisch höher verdichteten Großraum, bereits 19 %. Es ist nicht abwegig, zu prognostizieren, daß diese Ziffer bis zum Ende des nächsten Jahrzehnts bereits 25 % erreiche.

Schon diese globale Ziffer, die ja ein schönender Durchschnitt ist, muß alarmieren; sie zeigt die verlustreiche Niederlage der Freiraumverteidigung. In den Verdichtungsräumen, in denen der Siedlungsflächenanteil bereits 50 % überschreitet, muß die kritische Belastungsgrenze als überschritten angesehen werden.

Ein besonders gravierendes Beispiel: Der Verkehrsflächenbedarf

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit knapp zwei Straßenkilometern je Quadratkilometer Fläche die vierthöchste Straßennetzdichte der Welt. Bereits heute beanspruchen die Straßen mit Nebenflächen und Randzonen 4,7 % des Bundesgebietes.

Die großräumige Schädigung der Wälder, zunehmende Probleme der Wasserversorgung und die Verunreinigung der Nahrungs- und Futtermittel zeigen, daß durch die massive Umweltbelastung, durch den hohen Flächenverbrauch, durch die Übernutzung des Bodens und schleichende weitere Umweltveränderungen erhebliche Gefahren entstehen. Die Verteidigung des Freiraums stellt eine der drängendsten politischen Aufgaben dar.

So können wir bereits hier zeigen, daß irrt, wer aus der Wachstumsverminderung auf die Entbehrlichkeit der Raumplanung schließen möchte.

Robert Schmidt

Unter dem Aspekt unseres Themas ist auf dramatische Weise dasselbe Problem ungelöst geblieben, das Robert Schmidt so eindrucksvoll vor 60 Jahren für das Ruhrgebiet und zuvor für den Düsseldorfer Raum gebrandmarkt hatte.

In den großen Zentren und ihrem Umland stellen sich die hier nur global skizzierten Entwicklungen nämlich in noch schärferen Zuspitzungen.

Hat die säkular auf den großen Zentren lastende Konzentration sich in Lokalisierung und Intensität auch differenziert und gewandelt, so ist nicht einmal in den überlasteten Kernstädten der Siedlungsflächenanspruch befriedigt, die Flächennutzungskonkurrenz und die Überbelastung des Raumes entspannt.

Noch immer Mängel in der Wohnversorgung in den großen Zentren

Noch immer sind die großen Zentren, die Ballungsräume insgesamt mit ihren Kernzonen und ihrem Umland Brennpunkte des Wohnungsbedarfs. Im Jahre 1982 hatten die Ballungkerne lediglich einen Wohnungsbestand von knapp 93 Wohnungen für je 100 Haushalte. Als notwendig wird aber ein Wert von 103 Wohnungen je 100 Haushalte angesehen. Dieser Sollwert war somit also bei weitem unterschritten.

Wie auch der amtliche Baulandbericht darstellt, reichen die in Bauleitplänen ausgewiesenen Wohnsiedlungsflächen, auch in den meisten Kernstädten, für den aktuellen Bedarf. Nimmt man aber an, daß der Bedarf noch mindestens ein Jahrzehnt lang weiter wachse, so bestünde noch für die meisten Zentren zusätzlicher Siedlungsflächenbedarf.

Die Konkurrenz der Flächenansprüche

In fast allen Zentren tritt aber dieser wohl auch begründete zusätzliche Wohnsiedlungsflächenbedarf in kritische Konkurrenz zu gewerblichem Flächenbedarf und diese beide in unauflösbaren Wettbewerb zu der notwendigen Freiflächensicherung.

Industrieansiedlungsbedarf

In den großen Zentren, nicht anders als in der Bundesrepublik insgesamt, hat zwar der Industrieneuansiedlungsbedarf nur noch geringfügige Bedeutung. Die Ansiedlung neuer Industriebetriebe hat seit 1970 ständig abgenommen. Um eine Größenordnung aufzugreifen: Das Neuansiedlungspotential an Arbeitsplätzen mag sich heute bei einem Promille der Industriebeschäftigten in einem Jahr bewegen. In jedem Jahr mag z. Z. in je einer größeren Gemeinde ein Industriean- oder Umsiedlungsfall stattfinden.

Im Vordergrund der Stadtentwicklungspolitik steht die Deckung des Eigenbedarfs der vorhandenen Betriebe, die diese Flächen für Rationalisierung, für Betriebserweiterungen, für Verlagerungen von Betriebsteilen und für die Errichtung von Zweigstellen benötigen. Die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums wird vermutlich längerfristig zu einer anhaltend gedämpften Investitionstätigkeit der Betriebe führen. Daher kommt aus dem legitimen Interesse der Städte der Standort- und Bestandssicherung der vorhandenen Betriebe hohe Bedeutung zu. Aber auch diese beschränkte Aufgabenstellung ist nicht flächenneutral zu erfüllen.

Dienstleistungssektor

Auf dem tertiären Sektor sind noch positive Entwicklungen mit der Folge zusätzlicher Arbeitsplätze zu erwarten, und zwar auf dem Gebiet der privaten Dienstleistungen, des Nachrichtenwesens, der Versicherungen, der nicht erwerbsorientierten Organisationen sowie der Banken, des Handels und der Verteilung, aber auch der öffentlichen Verwaltung.

Insbesondere die Möglichkeiten zur Rationalisierung durch Microprozessortechnologie und neue Kommunikationstechniken werden zu erheblichen Strukturveränderungen des tertiären Sektors führen. So werden andererseits auch Arbeitsplatzverluste eintreten. Dies wird insbesondere in den Oberzentren mit stark entwickeltem Tertiärsektor einerseits zu positiven, andererseits zu negativen Auswirkungen führen, mit noch unbekanntem Saldo.

Jedenfalls verdient die Flächendisposition für den tertiären Sektor Aufmerksamkeit. Dies gilt auch für das Handwerk.

Handwerk, Klein- und Mittelbetriebe

Bedauerlicherweise werden nicht selten Handwerksbetriebe, genereller gesagt: Klein- und Mittelbetriebe, durch Sanierungsmaßnahmen, durch Bestimmungen des Bau-, Planungs- und des Umweltschutzrechtes und z.B. durch die Konkurrenz großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Zentren in ihrer Entfaltung, ja Erhaltung behindert. Solche Hindernisse müssen, sei es durch örtliche und überörtliche Planung, notfalls auch durch die Gesetzgebung, weitestmöglich ausgeräumt werden, um die Bestandskraft und die Entwicklungsfähigkeit eben dieser in Krisenverläufen relativ stabilen Betriebe zu stärken.

Die Suburbanisierung

In den Vorbereitungspapieren wird die große Bedeutung der Suburbanisierung zutreffend gewürdigt. Die Suburbanisierung, die die Wohnbevölkerung von den Zentren auf die

näheren, dann auf die weiteren Ränder lenkt, trägt nun durchaus nicht zur Lösung der dargestellten Probleme bei. Die Bevölkerungsverluste der Kernstädte, die bis zur Mitte der 70er Jahre anhielten, haben diese nicht nur quantitativ, sondern auch finanziell geschwächt und darüber hinaus zu unerwünschter Segregation der Bevölkerung und zur Abwertung ganzer Wohnviertel geführt, auch zur Verödung der Innenstädte beigetragen.

Aus alledem hat sich aber nun gerade nicht eine im Gesamtbereich befriedigende Wohnungsmarktsituation ergeben. Obgleich es doch die gepriesenen Kräfte des Marktes waren, die hier selektiv wirkten, den akzeptablen Ausgleich fanden sie nicht.

Die Suburbanisierung hält an. Sie wird weiter gefördert durch die Wohnwünsche der wanderungsfähigen Bevölkerung, durch die sich in Ringen fortentwickelnde Verdichtung und durch die dementsprechende relative Steigerung der Baulandpreise.

(Diese Feststellung trifft im Trend auch heute noch zu, wenngleich sich das allgemeine Baulandpreinsniveau gesenkt hat.)

Planung im regionalen Maßstab

Die Flächenansprüche zwingen, der Wanderung eher zögernd folgend, sie jedenfalls kaum steuernd, die Planung, den im Kern nicht mehr zu deckenden Flächenbedarf im Umland zu befriedigen. Die Planung muß sich in dieser Lage inhaltlich wie konzeptionell am Maßstab und an den Bedürfnissen der Region orientieren.

„Die Stadt und ihr Umland“, das war das Thema eines bedeutenden internationalen Planerkongresses, der 1956, also vor knapp 30 Jahren, in Wien stattfand. Mit fast denselben Argumenten, mit denen Robert Schmidt überörtliche Planung weitere 30 Jahre früher für die Großstädte an Rhein und Ruhr gefordert hatte, warb dieser erste größere internationale Planerkongreß nach dem 2. Weltkrieg für leistungsfähige Formen der übergemeindlichen Zusammenarbeit der großen Städte mit ihren Umlandgemeinden.

Trotz sicher tiefgreifender Änderungen der Rahmenbedingungen und des Datenkranzes: Das Thema ist dasselbe: Seit 30 wie seit 60 Jahren! Die Planung für die großen Städte und ihr weiter gewordenes Umland läuft der tatsächlichen Entwicklung hinterdrein.

Liegt es am Planungsrechtsinstrumentarium, an der Planungsorganisation, oder ist der Anspruch gesamträumlicher Planung gar nicht mehr zeitgerecht? Geht vielleicht doch alles viel besser, wenn man den Dingen ihren Lauf läßt und nur den ärgsten Konflikt ad hoc entschärft? Dies sind zugespitzt die Fragen, auf die wir heute eine Antwort suchen wollen.

Planungsrechtsinstrumentarium

Das Raumplanungs- und Städtebaurecht ist komplett und leistungsfähig. Zur Steuerung der Entwicklung steht im Bundes- und Landesrecht ein voll ausreichendes Planungsinstrumentarium zur Verfügung. Was die Planarten, das Maß ihrer Verbindlichkeit und die Zulässigkeit differenzierter Aussagen anlangt und auch was die Sicherung der Planung betrifft, ist ein Mangel an Rechtshandhaben nicht festzustellen, eher ein zur Verrechtlichung und zur Instrumentalisierung verführendes Überangebot.

Aber der politische Stellenwert der Raumplanung sinkt je höher die Rangebene um so stärker. Grundsätzliche Kritik wird laut.

Die eine Richtung zielt auf den Abbau oder doch die Beschränkung des vier- oder dreistufig flächendeckenden Planungssystems. Mir scheint, daß solche Tendenzen sich jedenfalls auf den obersten Programm- und Planungsebenen bereits vollziehen.

Die entgegengesetzte Tendenz verfolgt, jedenfalls für einige Fallgestaltungen, die inhaltliche Ausdehnung der Planung auf „Entwicklungsplanung“, d.h. Entwicklungsprogrammierung, die außer dem Raum auch alle Ressourcen, insbesondere die Finanzierung, einbezieht. Insbesondere für die lokale Ebene wird das den Raum und alle Ressourcen umfassende Instrument der Stadtentwicklungsplanung propagiert.

Die instrumentale Parallele dazu, das ebenso fachlich übergreifende Landesentwicklungsprogramm, erscheint demgegenüber seit dem letzten Programm dieser Art (das der Referent zu verantworten hat) nicht mehr recht passend. Das gilt wohl erst recht für die längst aufgegebenen Idee eines Bundesentwicklungsprogramms.

Vor diesem Hintergrund ist man sehr beeindruckt von neueren Vorstellungen für regionale Entwicklungsprogramme. Ein solcher neuer Programmtyp könnte besonders auf die Problematik passen, die unser Thema darstellt.

Mit dem Gegenstand dieses Programmtyps aus eigener Erfahrung einigermaßen vertraut, will ich hier nur anmerken, daß ich das Hauptproblem in der geeigneten regionalen, administrativen Urheberschaft und Trägerschaft dieser Programmart sehe. Eine solche organisatorische Vorkehrung wäre in der Vollzugsbeobachtung, in der Laufendhaltung erforderlich, von der effektiven Ausführung gar nicht einmal zu sprechen. Alle diese Voraussetzungen scheinen mir aber in kaum einem der dafür in Betracht kommenden Planungsräume gegeben zu sein.

Keine flächendeckende Planung mehr?

In der planungspolitischen Generaldebatte hören wir häufiger als solche progressiven und expansiven Vorschläge den tiefen Zweifel, ob überhaupt an der Konzeption formal flächendeckender Pläne festzuhalten sei. Mir scheint diese Folgerung vorschnell.

Die Landesplanung mit ihren an gesamtträumlichen Zielen orientierten Vorstellungen hat zweifellos in einer Reihe von Aufgabenfeldern einen starken Einfluß auf die Landespolitik (in wohl allen Bundesländern!) genommen. Die sehr unterschiedliche Infrastrukturversorgung ist in der Weite der Fläche weithin ausgeglichen worden. Das ihrer Natur nach nur gesamtträumlich denkbare zentralörtliche System ist (meist) vollständig auf die kommunale Gebietsneuordnung übertragen worden.

Wo es wirksame Regionalplanung früh genug gab, ist die Freiflächensicherung fortgeschritten. Was, um das unverzichtbare Beispiel zu bringen, wäre wohl aus dem Ruhrkohlen-Revier geworden, ohne die Regionalplanung des Ruhrsiedlungsverbandes, der mit den regionalen Grünzügen insgesamt immerhin doch die Hälfte der Gesamtfläche als Landschaft hat schützen können. Und über die Wirksamkeit der Regionalplanung in allen Bundesländern wird man ein Urteil nicht fällen wollen, bevor nicht wenigstens die ersten Gebietsentwicklungspläne nach neuem Recht ihre Probe haben bestehen können. Darum sollte vor prinzipiellen Kurskorrekturen die planerische Erfolgskontrolle ausgebaut und deren zumindest erste Ergebnisse abgewartet werden.

Das Landesplanungssystem, kaum konsolidiert, vor der Chance breiterer Bewährung umzustülpen, wäre nur zu verantworten, wenn seine Leistungsmängel offensichtlich wären. Mir scheint es umgekehrt: Wenn es kein anderes Motiv gäbe, überzogenen Raumnutzungsansprüchen entgegenzuwirken und die letzten Freiflächen zu verteidigen und öffentliche

Investitionskoordination unter überörtlichen Aspekten zu verbessern, so müßte man die Landes- und Regionalplanung erfinden.

Raumordnungsverfahren

Eine dritte, vielleicht vermittelnd gemeinte Linie sucht eine gröbermaschige Landes- und Regionalplanung (oder solche mit bewußt weißen Flecken) zu kombinieren mit einer instrumentalen Schärfung des Raumordnungsverfahrens.

Für die Ebene der Landesgesamtgebietsplanung könnte ich mir eine solche Kombination vorstellen. Je dichter das System flächendeckender Landesfachpläne wird, um so schwieriger wird es, die denkbaren Konfliktgestaltungen vorausschauend zu beurteilen. Das gilt erst recht, wenn auch alle Aspekte des Umweltschutzes einzubeziehen wären. Eine gewisse Reduzierung der Gegenstände und der Aussagedichte landesplanerischer, landesweiter Fachpläne erscheint mir verantwortbar.

Bei einer Überprüfung des Raumordnungsverfahrens, mit der sich die Akademie ja befaßt, sollte in diese auch die Umweltverträglichkeitsprüfung einbezogen werden.

Gegen den surrogativen Einsatz des Raumordnungsverfahrens auf dem Felde der Regionalplanung habe ich allerdings rechtliche Bedenken. An den prinzipiellen bundesrechtlichen Grundsätzen für die Herstellung landesplanerischer Ziele kommt man auch in einem Raumordnungsverfahren nicht vorbei. Ein Raumordnungsverfahren, das Pläne der Regionalplanung ändern will, müßte die formalen Kernelemente der Regionalplanung erfüllen.

Preisgabe der kommunalen Planungspflicht?

Die Vorstellung, flächendeckende Planung prinzipiell aufzugeben, übersieht die damit zusammenhängenden methodischen und rechtlichen Grundfragen. Die logische Legitimation der Landes- und Regionalplanung liegt darin, daß sie ihre Bewertungsmaßstäbe aus der gesamträumlichen Betrachtung aller raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Fachaspekte bezieht. Der Verzicht auf eine im wesentlichen flächendeckende Regionalplanung würde uns auf die rechtlichen Unsicherheiten zurückwerfen, die uns bis in die 60er Jahre hinein belastet haben. Nach dem Stande der Planungsrechtsentwicklung würde man ohne flächendeckende Regionalplanung die für das Planungssystem fundamentale Verpflichtung kaum mehr durchsetzen können, die städtebauliche Planung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Die Selbstbestimmung der kommunalen Planungshoheit würde voll zum Tragen kommen. Die Preisgabe des rechtlich gesicherten Plananpassungsanspruches wäre ein Rückschritt hinter den mit dem Bundesbaugesetz geschaffenen Rechtszustand. Dabei gehe ich davon aus, daß der Grundgedanke des § 1 Abs. 4 Bundesbaugesetz auch in der bevorstehenden bundesbaurechtlichen Kodifikation bestätigt wird.

Wenn ich meine Meinung zu grundsätzlichen Änderungen des Planungssystems zusammenfassen darf:

Von grundlegender Preisgabe des Planungsrechtssystems ist abzuraten. Die Aussagedichte der detaillierenden Landesplanung steht im politischen Ermessen. Ihre fallweise Konkretisierung durch Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsverfahren kann zweckmäßig sein. An der die kommunale Bauleitplanung unmittelbar überwölbenden Planart ist festzuhalten. Soweit kommunale Plananpassung sachlich notwendig ist, muß die Regionalplanung flächendeckend bleiben. Insbesondere hier ist ein Ersatz durch rechtlich

bindende regionale Raumordnungsverfahren nur möglich, wenn ein den Grundbedürfnissen der Planaufstellung entsprechendes Verfahren gesichert wird.

Auf der örtlichen Ebene kann man zu über die Raumplanung hinausgehender Entwicklungsplanung, hier Stadtentwicklungsplanung, raten. Regionale Entwicklungsplanung erscheint erstrebenswert, ohne verwaltungsorganisatorische Vorkehrungen aber kaum praktikabel.

Von dieser generellen Betrachtung zurück zum engeren Thema:

Die überörtliche Planung in den Stadtregionen

Natürlich fällt die Fülle der Aufgaben zur Entwicklung der großen Zentren zuerst in die Kompetenz der kommunalen Bauleitplanung und einer sie überwölbenden Stadtentwicklungsplanung. Eine Vielzahl von Problemen der gemeinsamen Entwicklung kann aber nicht auf die Kernstädte isoliert betrachtet und gelöst werden. Immer bleibt das Beziehungs-, Verflechtungs- und Abhängigkeitsgeflecht zum Umland und zum Einzugs- und Ergänzungsbereich von großem Belang.

Entwicklungsplanung für die Stadtregionen der großen Zentren und deren Durchsetzung setzt entsprechende Planungs- oder Verwaltungsräume mit geeigneter Verwaltungsorganisation voraus.

Der bei verwaltungsorganisatorischer Betrachtung am nächsten liegende Lösungsansatz, die volle administrative Zusammenführung in große Einheitsgemeinden, dies ist weder politisch realisierbar, noch ein durchgreifend taugliches Mittel.

Die kommunale Gebietsreform, in den Bundesländern abgeschlossen, hat in einigen Fällen der Umgebung großer Zentren positiv zu beurteilende Grenzregulierungen gebracht; die umfassende Lösung der Stadtumlandprobleme wurde auf diesem Wege aber auch gar nicht angestrebt.

Jedoch wurde durch die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden in den Randzonen auf der einen Seite deren Konkurrenzfähigkeit, auf der anderen Seite ihre Leistungsfähigkeit als Kooperationspartner vergrößert, manchmal aber auch das Konfrontationspotential stabilisiert und damit der unerwünschte „Halskrauseneffekt“.

Gegen eine Wiederaufnahme der Gebietsreform als Beitrag zur Bewältigung der Stadtumlandprobleme sprechen durchgreifende Gründe. Die volle Weite der die Stadtumlandbeziehungen abdeckenden Eingemeindungen würde zu große Gebilde schaffen. Den Gedanken großräumiger Eingemeindungen kann man schließlich auch deswegen getrost zu den Akten legen, weil die dafür zuständigen Landesparlamente sich dieser Sache auf Sicht nicht erneut annehmen werden; ihre Verwaltungsreformkraft ist erschöpft.

Kommunale Organisationen für Stadtregionen

Die leider gesicherte Erfahrung, daß die Probleme nicht durch schlichte Gemeindenachbarschaftskooperation gelöst werden können, erneuert immer wieder den Gedanken, die Aufgabe durch mehr oder minder feste Organisationen in Gemeindeverbandsstruktur zu lösen. Ich bin viele Jahre für dieses Modell eingetreten und beobachte heute, daß der Typ der Kommunalverbandslösung sich nicht in dem erwarteten Maße weiter entwickelt und vermehrt angewandt würde. Dieses Faktum geht einher mit der eindeutig festzustellenden

Verstärkung des direkten staatlichen Einflusses in der Region. Wenn auch nicht der mindeste Rechtszweifel daran bestehen kann, daß die regionale Verwaltung einschließlich der Regionalplanung zur vollen Disposition des Landesgesetzgebers steht, so sprechen doch überzeugende Gründe dafür, den Einfluß der beteiligten Gemeinden in der Regionalplanung zu stärken, zumindest ihn nicht zu schwächen.

Es ist erwiesen, daß schlichte gemeindenachbarschaftliche Kooperation den Aufgaben der stadtreionalen Entwicklungsplanung nicht gerecht wird und spezialgesetzliche Kommunal- und Planungsverbände für diese Zwecke in nur wenigen Fällen genügend leistungsfähig zur Verfügung stehen. So wird man nicht umhinkommen, die hier anstehenden Aufgaben generell der untersten Stufe der Landesplanung, der Regionalplanung, in ihrer jeweils regulären Verfassung zu überlassen. Ihr fällt die außerordentlich schwierige, ja brisante Aufgabe zu, die Siedlungs- und Freiflächenansprüche der betroffenen Gemeinden in übergeordnetem Maßstab zu wägen und zu lenken. Das ist ein konfliktreiches Geschäft und nur unter mitbestimmender Beteiligung aller Gemeinden zu lösen.

In den großen Zentren muß die kommunale und regionale Planung mit dem Pfunde wuchern, das fast allen großen Zentren eigen ist, nämlich die günstige großräumige Lage, die meist hervorragenden infrastrukturellen Voraussetzungen, das hohe Potential an qualifizierten Arbeitskräften, die meist gut gemischte, entwicklungsfähige Wirtschaftsstruktur und die vielfältigen Agglomerationsvorteile. All diese können nur genutzt werden, wenn bei der zweckorientierten Flächenzuweisung die gemeinsamen Bedürfnisse über oft näherliegende kommunale Egoismen gestellt werden.

Regionale Konzentration und Spezialisierung von Produktion und Diensten schreiten weiter fort. Für diese müssen Stadt- und Regionalplanung Entfaltungsraum schaffen. Zugleich müssen regionale Unterauslastungen abgebaut werden. Funktionsteilung und -ergänzung ist das Gebot der regionalen Entwicklungspolitik.

Ob regionale Planung ausreicht?

Obgleich wir wohl einräumen müssen, daß wir durchaus noch nicht in allen Stadtreigionen einen befriedigenden Stand der Regionalplanung erreicht haben, was den formalen und materiellen Stand der Sache anlangt, erst recht, was ihre tatsächliche Realisierung anlangt, so kann doch nicht übersehen werden, daß über die Planung hinausgehende Aktivitäten geboten sind.

Vor allem müßten wir doch zu einer besser koordinierten regionalen Investitionsabstimmung gelangen. Ehe hier nicht im „normalen“ Verwaltungsverfahren ein befriedigendes Mindestmaß an effektiver Koordination erbracht ist, mag ich erst recht nicht zu aufwendigen und präventösen regionalen „Entwicklungsplänen“ raten. Auf dem Wege dahin müssen wir alle Möglichkeiten fördern, die an der Regionalplanung orientierte Finanz- und Investitionsplanung auch „von oben“, d.h. aus der Staatsverwaltung heraus, zu koordinieren.

Knappe Mittel verlangen besondere Sorgfalt beim Einsatz. Mögen bei vollen Kassen Streuverluste hinnehmbar sein, heute können wir sie uns nicht mehr leisten.

Wir wollen es aber auch nicht leugnen: Manches heutige Finanzierungsproblem hat seine Ursache in vorausgegangener Überfinanzierung. Anstelle aller anderen dafür das Beispiel der Folgekosten öffentlicher Investitionen: Erst seit kaum mehr als einem Jahrzehnt denken wir ernsthaft über die Frage nach, daß die schöne Wohltat der öffentlichen Investitionen den Fluch der Folgekosten erzeugt. Wir werden künftig stärker, als das bisher geschehen ist, nicht nur die Basisfinanzierung vor allem kommunaler Investitionen zu prüfen haben, sondern auch die dauerhafte Finanzierbarkeit der Folgekosten.

Hier ergibt sich eine neue, nun ihrerseits für die Raumplanung bedeutende Konsequenz: Je höher die technischen Ansprüche an Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, an die kommunale Vorsorge überhaupt, gestellt werden, um so größer werden die Einzugsbereiche und so höher die zu ihrer rationellen Ausnutzung notwendigen Bevölkerungsziffern.

Die Klage, daß die Träger der überörtlichen Raumplanung nicht über eigene Mittel verfügen, ist so alt wie die Raumordnungspolitik selbst. Ich habe mich nie für raumplanungseigene Finanzmittel erwärmen können. Raumplanung ist ihrer Natur nach Stabsfunktion. Schon das schließt eigenes Vollzugs- und Finanzierungsinstrumentarium aus. Und eine solche Mittelzuweisung würde unweigerlich zu neuer Friktionsquelle, in Konkurrenz nämlich zum Fachressortstrang führen.

Dagegen ist die beratende Beteiligung der raumplanenden Stellen an der Mittelvergabe und Investitionssteuerung von der Sache her nicht nur verantwortbar, sondern notwendig. Sie wäre, wenn man das will, institutionell und verfahrensmäßig auch zu leisten. So verwundert es um so mehr, daß heute die institutionalisierte Regionalplanung bei der Steuerung der regional bedeutsamen Mittel ebenso unbeteiligt bleibt wie eh und je. Selbst gesetzliche Verfahrensvorschriften werden nicht nach ihrem Sinn respektiert, die der Regionalplanung bei der Mittelinstanz beratende Mitwirkung bei der Mittelprogrammierung gewähren. Vielmehr ist verbreitet eine fortschreitende ressortfachliche Zentralisierung der Verwaltung der raumwirksamen Mittel festzustellen. Das mag nun seine Ursache darin haben, daß die zur Verfügung stehenden Mittel massiv gekürzt wurden und Zentralinstanzen sich selbst in der Lage sehen, das geringere Finanzvolumen in der geringeren Fallzahl selbst zu disponieren. Die massive Verringerung der einsetzbaren Mittel mag auch eine politische Motivation für deren zentrale Verwaltung abgeben, nämlich das ja nicht unverständliche Bestreben, staatliche Mittel (im „permanenten Wahlkampf“) so einzusetzen, daß ihre Erfolge in kurzfristiger Leistungsbilanz sichtbar werden.

Ernsthafter Prüfung könnte dieses Motiv nicht standhalten, wenn die Alternative dazu die längerfristige rationelle Nützlichkeit ist. Und es ist anzunehmen, daß der Rat der Raumordnung, der Landesplanung und der Regionalplanung sich eher an längerfristigen Zielen als an kurzfristigen Erfolgsbilanzen orientiert.

Kommunale Finanzkraft

In der Stadtentwicklungsplanung stellt sich weniger die Frage des administrativ koordinierten Mitteleinsatzes. Sie ist ja durch die kommunale Einheitsverwaltung und konzentrierte Haushaltsentscheidungen gelöst oder lösbar. Hier liegt das Problem in der anhaltenden materiellen Mittelverknappung.

Der Zwang (und die lobenswerten Erfolge), die Gemeindehaushalte durch eigene Anstrengungen zu sanieren, und die unmittelbaren Auswirkungen der Haushaltsrestriktionen bei Bund und Ländern haben folgerichtig, aber bedauerlich zu einem massiven Rückgang der kommunalen Investitionskraft geführt. Das mußte sich auch negativ auf das Entwicklungspotential der großen Zentren auswirken.

Eine neue, sehr ins Gewicht fallende Einbuße steht den Gemeinden bei den geplanten Entlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer ins Haus. Die derzeit diskutierten Pläne werden zu erheblichen Steuermindereinnahmen der Kommunen führen.

Wurden die kommunalen Investitionsmittel zwischen 1980 und 1983 bereits um ein Fünftel gekürzt, so würde die weitere Einschränkung des Bewegungsspielraumes zu einer realen Investitionskürzung bis zu rd. einem Drittel führen. Dies kann eines der negativ

entscheidenden Probleme für die aktuelle Entwicklung der großen Zentren werden. Und nicht nur dort!

Dringlich ist daher die nächste kommunale Steuerreform, soweit sie strukturell einen Ausgleich für die seit der letzten Steuerreform 1969 schrittweise eingetretenen Verschlechterungen bewirkt. Wenn, was anzunehmen ist, diese Gemeindefinanzstrukturreform nicht gleichzeitig mit der nächsten Steuerentlastung erfolgt, müßte zumindest für diese ein quantitativer Ausgleich vorab gewährt werden.

Planung als Prozeß

Dem hier und dort zu beobachtenden Vertrauensschwund gegenüber der Raumplanung stehen positive Effekte gegenüber, die wir in einem so rational orientierten Kreis, wie dem hier versammelten, nicht geringschätzen sollten. Ich meine die persönlich geprägte Beeinflussung der am meist langwierigen Planerarbeitungsverfahren Beteiligten. Man weiß mehr über die angemessene Bewertung und Einordnung der eigenen Lage und Interessen. Man weiß mehr von den Fachaspekten, den übergeordneten und den nachgeordneten Planungen, und man hat diese zu beurteilen gelernt. Die Teilnahme am Planungsprozeß und der sanfte Zwang zu einem positiven, abgewogenen, ausgeglichenen Ergebnis ist ein nicht zu unterschätzender tatsächlicher Effekt.

Die Planung ist auch als solche mit der förmlichen Genehmigung nicht getan. Dieser Irrtum scheint die Quelle der gelegentlich zu hörenden Vorstellung zu sein, nach der jeweiligen Planaufstellung die damit betrauten Organisationen oder Mitarbeiterstäbe abbauen zu können. Das wäre grundfalsch.

Die Planung ist ein kontinuierlicher Prozeß. Ohne Außenstehende erschrecken zu wollen, an die Plangenehmigung, wenn sie überhaupt ohne Vorbehalt ausgesprochen werde, schließt sich schon die nächste Ergänzung, die nächste Konfliktkonfiguration, die nächste Änderung an. Der der Planung folgenden Vollzugsbeobachtung und Erfolgskontrolle kommt eine leider oft übersehene große Bedeutung zu. Wir sprachen darüber, daß die Zweifel an Raumordnung und Landesplanung auch auf den Mangel an Leistungsbilanz und Erfolgskontrolle beruhen mögen.

Ich möchte wünschen, daß das Aufgabenfeld der Landesplanung und der Raumordnung in der Öffentlichkeit, im politischen Felde, aber auch im wissenschaftlichen und publizistischen Bereich wieder wirkungsvoller vertreten werde. Unverändert gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der Raumplanung, Probleme sichtbar zu machen und Bewußtsein für Entscheidungsbedarf zu wecken. Raumordnung und Landesplanung wollen kein Ersatz für Politik sein. Wohl aber kann die Raumordnung dazu beitragen, den politischen Prozeß kalkulierbar zu machen. So kann die Planung mit ihren fachlichen Voten der Politik Entscheidungsangebote machen; ob die Politik dieses Angebot nutzt, ist deren Sache. Wie vernehmbar wir, die Raumplaner, aber uns äußern, das ist unsere Sache. Mein Appell ist, und damit schließe ich, daß die Akademie für die kraftvolle Entwicklung der Raumplanung, unter dem Aspekt unseres Themas insbesondere für die Regionalplanung, eintrete.