

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Zur Sicherung einer geordneten räumlichen Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands

Die Versammlung der Ordentlichen Mitglieder der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, hat am 19. April 1990 in Eschwege Fragen des Zusammenwachsens der beiden Teile Deutschlands beraten. Der Beratung ging eine Reihe von Gesprächen mit Fachleuten aus der DDR voraus. Das Präsidium legt hiermit die Ergebnisse der Mitgliederversammlung vor.

Die Stellungnahme versteht sich als Empfehlung zur Entwicklung von Raumordnung und Landesplanung in der DDR sowie als Angebot der Akademie zur Mitwirkung und Hilfe. Sie ist ein erstes Ergebnis deutsch-deutschen Dialogs in der Raumforschung und bleibt offen für weitere Anregungen insbesondere aus der DDR.

Die Sicherung einer geordneten räumlichen Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands ist ein unverzichtbares Element einer zukunftsorientierten Politik für ein einheitliches Deutschland in der Gemeinschaft der Staaten Europas. Denn alle Veränderungen einer Gesellschaft stehen in einem gegenseitigen Wirkungsverhältnis zur Struktur und Entwicklung des Raumes. Die Idee einer freiheitlichen Staats-, Wirtschafts- und Sozialordnung läßt sich nur mit einem durch Rahmensetzungen steuernden Regierungs- und Verwaltungssystem verwirklichen. Generelles Ziel der räumlichen Entwicklung ist die Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dieses Ziel gilt für Regionen und Länder ebenso wie für die beiden Teile Deutschlands, den künftigen einheitlichen deutschen Staat und die Europäische Gemeinschaft. Es ist auch Richtschnur für die Zusammenarbeit in ganz Europa.

Die im europäischen Maßstab ausgeglichene Raumstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist unter anderem das Ergebnis von vier Jahrzehnten Politik, die auf die Schaffung von ausreichenden Voraussetzungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung auch in weniger begünstigten Teilräumen ausgerichtet war. Raumordnung und Landesplanung legten dafür die Entwicklungsziele fest, die die räumliche Koordinierung der Fachplanungen ermöglichten und dadurch den verlässlichen Rahmen für eine langfristige Entwicklung schufen. Deshalb ist die Akademie der Überzeugung, daß Raumordnung und Landesplanung auch künftig für die wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Entscheidungen, insbesondere für die räumliche Abstimmung der von den verschiedenen Fachplanungen zu verantwortenden langfristig wirksamen Infrastrukturinvestitionen, unverzichtbar sind.

Für die zukünftige Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands sollten die Erfahrungen mit Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland genutzt werden. Dabei dürfen Erkenntnisse aus Fehlentwicklungen und Mißerfolgen nicht übersehen werden. Der Prozeß des Zusammenwachsens beider Teile Deutschlands und die fortschreitende europäische Integration sollten zugleich als eine Chance begriffen werden, die Verfahren und Instrumente von Raumordnung und Landesplanung für beide Teile Deutschlands zu überprüfen, an die neuen Entwicklungen anzupassen und zu verbessern.

1. Die deutsche Entwicklung als Teil der Veränderungsprozesse in Europa

Die Integration Europas hat mit den neuen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa an Dynamik gewonnen. In diesen Prozeß ist das Zusammenwachsen der beiden Teile Deutschlands eingebunden. Für die vorhandenen Raum- und Siedlungsstrukturen haben die wirtschaftlichen, ökologischen und demographischen Veränderungsprozesse und die sich daraus ergebenden Aufgaben gravierende Auswirkungen.

Der tiefgreifende Wandel in der DDR hin zu einer freiheitlichen Staats-, Wirtschafts- und Sozialordnung wird die räumlichen Rahmenbedingungen für ganz Deutschland entscheidend verändern. Der Veränderungsprozeß wird nicht nur für das Gebiet der DDR, sondern auch für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Konsequenzen haben. In einem zukünftigen geeinten Deutschland werden sich neue Standortqualitäten ergeben, die vor allem auch durch die europäische Wirtschafts- und Währungsentwicklung, insbesondere im Europäischen Binnenmarkt, bestimmt werden. Raumordnungsüberlegungen für ein zukünftiges Deutschland müssen sich deshalb von vornherein in den Rahmen der verbindlichen Ziele des gemeinsamen Marktes sowie auch der ganz Europa umfassenden Zusammenarbeit einordnen.

2. Die Bedeutung von Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung spricht sich ausdrücklich für eine Entwicklung gleichwertiger Lebensbedingungen in ganz Europa aus. Für die Erfüllung dieses Zieles ist in Deutschland das Festhalten am bewährten Prinzip des föderalen Staates von besonderer Bedeutung. Die Absicht einer Länderneubildung in der DDR wird deshalb besonders begrüßt.

Gleichrangig damit wird die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung gesehen. Ziele von Raumordnung und Landesplanung lassen sich örtlich nur dann verwirklichen, wenn sie von der Bevölkerung mitgetragen werden. Anstrengungen, die bürgerschaftliche Mitverantwortung in der DDR wiederherzustellen und damit zugleich die Akzeptanz von Raumplanung zu erhöhen, sind deshalb zu unterstützen. Für den Erfolg dieser Bemühungen wird die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung die notwendige politische Grundlage bilden. Föderales Zusammenwirken und kommunale Selbstverwaltung bedürfen einer entsprechenden Finanzverfassung, in deren Konzeption und Ausgestaltung raumordnungspolitische Ziele bereits einfließen müssen.

3. *Notwendigkeit des Aufbaus eines Raumplanungssystems in der DDR*

Die Veränderungen in Mitteleuropa und insbesondere in der DDR sind zugleich Chance und Herausforderung für Raumordnung und Landesplanung. Es gilt, Grundlagen für die räumliche Entwicklung der Zukunft zu schaffen. In besonderem Maße trifft dies für das Gebiet der DDR zu, weil dort die zu erwartende dynamische Entwicklung noch auf staatliche Rahmenbedingungen und Verwaltungsstrukturen stößt, in denen bisher raum- und umweltbezogene (territoriale) Gesichtspunkte als untergeordnet betrachtet und vernachlässigt wurden. So müssen Raumordnung und Landesplanung dazu beitragen, daß eine unkontrollierte Entwicklung der Siedlungs- und Infrastruktur vermieden wird, durch die Natur und Umwelt noch weiter geschädigt würden. Es gehört zu den wichtigen Aufgaben der Verwaltungsreform in der DDR, eine funktionsfähige Raumordnung und Landesplanung parallel zur kommunalen Planung (Bauleitplanung) aufzubauen, die in der Lage ist, Ziele für die räumlichen Entwicklungsprozesse rechtzeitig festzulegen und politisch umzusetzen. Nur dann werden gravierende Fehlentscheidungen zu vermeiden sein. Raumordnung und Landesplanung werden im politischen Alltag nebeneinander mit den Fach- und Sektorpolitiken, zuweilen auch gegen diese, ihre Interessen vertreten. Hieraus erwächst für Raumordnung und Landesplanung die Aufgabe, durch frühzeitige Information und Beratung auf eine räumliche Orientierung der Fach- und Sektorpolitiken Einfluß zu nehmen.

Durch eine enge und koordinierende Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR auf dem Gebiet von Raumordnung und Landesplanung sollte zu einer geordneten räumlichen Entwicklung in Deutschland beigetragen werden. Alle an der Raumplanung beteiligten Behörden, Institutionen und Forschungseinrichtungen sind aufgerufen, hier schnell und konsequent die notwendigen Vorarbeiten zu leisten.

Damit Raumordnung und Landesplanung in der DDR ihren Auftrag erfüllen können, müssen sie schnellstens mit dem notwendigen rechtlichen, verfahrensmäßigen und konzeptionellen Instrumentarium ausgestattet werden. So sollten zum Beispiel das Rechtsinstitut der Anpassung von kommunalen Planungen an Zielvorgaben der Raumordnung und Landesplanung, die landesplanerische Veränderungssperre sowie das Raumordnungsverfahren und die Umweltverträglichkeitsprüfung beschleunigt eingeführt werden.

Beim Aufbau der Raumplanung in der DDR wird für alle Ebenen auf die vorhandenen Potentiale und Erfahrungen

zurückgegriffen werden müssen. Die vorliegenden Ergebnisse der Raumforschung in der DDR sollten umfassend der Öffentlichkeit bekanntgemacht werden. Sie können damit zur Erklärung der bisherigen Entwicklung, vor allem der gravierenden Disparitäten in den Teilräumen der DDR, beitragen und zugleich ihre Wirksamkeit für den Neubeginn entfalten. Sicher ist, daß ein erheblicher Umdenkungsprozeß und eine besondere Flexibilität aller Beteiligten erforderlich wird. Intensive und breit angelegte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sind Grundlage für einen schnellen und effektiven Neubeginn.

Das System der Zentralverwaltungswirtschaft hat den Begriff der Planung in der DDR in Mißkredit gebracht. Hier ist die Gefahr von Mißverständnissen über Aufgaben, Ziele und Wirkungsweise von Raumplanung sowohl in der Politik wie auch in der Bevölkerung gegeben. Auch in der Bundesrepublik werden immer wieder kritische Stimmen laut, insbesondere dann, wenn Fachpolitiken oder private Investitionsinitiativen sich in ihrem speziellen Zielen verpflichteten Durchsetzungsvermögen behindert fühlen. Raumordnung und Landesplanung stehen deshalb in einer ständigen Legitimationsverpflichtung und müssen dieser durch wohlbegründete und überzeugende Konzepte, aber auch durch die konsequente Einhaltung ihres rahmensetzenden Charakters gerecht werden. Es ist immer und in der Phase der deutschen Vereinigung eine besondere Aufgabe, das notwendige Verständnis für Raumplanung in Politik und Bevölkerung zu pflegen, denn räumliche Planung hat sich als unverzichtbarer und praktischer Rahmen für die Entwicklung einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung und deren sozialer und ökologischer Ausrichtung bewährt.

4. *Aktuelle Aufgabenfelder der Raumordnung und Landesplanung*

Sicherung und Gestaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Raumordnung und Landesplanung müssen zur Verminderung der immensen Umweltbelastungen und der gravierenden ökologischen Schäden beitragen sowie das Entstehen neuer Belastungen und Schäden für die Umwelt vermeiden helfen. Es ist notwendig, den Belangen von Natur und Landschaft rechtlich und instrumentell Rechnung zu tragen. Hierzu gehören nicht nur entsprechende Gesetze, sondern auch Verordnungen, Verfahren, Planungsgrundlagen, Personal und eine angemessene finanzielle Ausstattung. Entscheidend ist, daß Umweltpolitik in ihren räumlichen Bezügen und Raumordnungspolitik von vornherein als Einheit gesehen werden. Die spätere Integration ist, wie die Erfahrung in der Bundesrepublik zeigt, ein mühevoller Weg. Wichtig ist auch, die für Natur und Landschaft zuständigen Fachplanungen mit der Raumplanung zu verknüpfen, um ihren Zielen das für die Umsetzung wichtige rechtsverbindliche Gerüst zu geben.

Die DDR verfügt über eine Vielzahl landschaftlich besonders wertvoller Räume. Der Reiz und die Attraktivität der Inseln, der Ostseeküste, der Seen- und Flußlandschaften oder der Mittelgebirgsregionen sind für Erholung und Tourismus von hohem Interesse. Es muß mit allem Nachdruck auf eine schonende und behutsame Nutzung dieser zum Teil in Deutschland einmaligen Naturraumpotentiale hingewirkt werden. Ein Weg besteht in einer natur- und landschaftsgeordneten Angebotsplanung für die Freizeitinfrastruktur.

Regionale Strukturpolitik

Unbeschadet ihres notwendigen Beitrags zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in der DDR gehört es zu den vordringlichen Aufgaben von Raumordnung und Landesplanung, geeignete Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß und notwendigen Strukturwandel zu schaffen. Hierbei stehen gleichrangig die Sicherung und Entwicklung der notwendigen Standortqualitäten sowie das Bemühen um gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen im Vordergrund. Die räumliche Planung hat die Aufgabe, durch Koordination von regionaler Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Dabei soll durch entwicklungspolitische Ansätze für die einzelnen Teilräume zur Koordination und Integration der Fach- und Sektorpolitiken beigetragen werden.

Regionale Entwicklungsprogramme bieten dafür geeignete Ansatzpunkte. Sie können zugleich auch den Zugang zu finanziellen Mitteln der EG-Regionalpolitik eröffnen. Dabei sollten die standortbezogenen Fördermaßnahmen prinzipiell Vorrang vor betrieblichen Fördermaßnahmen erhalten.

Wichtig ist, daß alle Teilräume im Bemühen bestärkt werden, ihre spezifischen Entwicklungschancen in regionaler Eigenverantwortung zu nutzen. Die Städte werden dabei in ihrem jeweiligen Umland sowie mit den anderen Zentren in enger Arbeits- und Aufgabenteilung kooperieren müssen, um in einem sich künftig noch verschärfenden Konkurrenzkampf der europäischen Standorte bestehen zu können. Hieraus kann sich eine regionale Standortpolitik entwickeln, die sich an europaweiten Dimensionen orientiert.

Entwicklung des Städtesystems

Das in Mitteleuropa entstandene, polyzentrische Städtesystem ist weiterzuentwickeln und durch leistungsfähige, vernetzte Verkehrs- und Kommunikationssysteme zu verknüpfen. Dies fördert auch die Erhaltung und Stabilisierung des Netzes attraktiver Metropolen und berücksichtigt den zentralen Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands. Das kooperierende System von Städten und Regionen erfaßt über die Vielfalt der Zentren die gesamte regionale Entwicklung. Dieses System entspricht weitestgehend den Prinzipien von Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung.

In diesem Zusammenhang wird die künftige Rolle Berlins in Deutschland neu zu bestimmen sein. Berlin hat das Potential zur Wiedergewinnung weltstädtischer Funktionen, nicht zuletzt aufgrund seiner kulturellen Bedeutung und seiner geographischen Lage. Die überragende Qualität des Standortes Berlin muß aber nicht zwangsläufig bedeuten, alle bundesstaatlichen Funktionen eines neuen Deutschlands dort zu bündeln. Die heutige Verteilung dieser Funktionen in der Bundesrepublik Deutschland auf mehrere Standorte zeigt die Möglichkeit funktionaler Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Zentren aufgrund spezifischer Standortqualitäten und der günstigen Verteilung der Zentren im Gesamttraum. Eine dezentrale Aufgabenverteilung ist auch ein Garant gegen die Gefahr von Zentralisierungstendenzen.

Stadt- und Dorferneuerung

Eine weitere wesentliche Aufgabe besteht darin, die bisher stark vernachlässigte historisch gewachsene Bausubstanz der Städte und Dörfer der DDR als Potential zukünftiger Ent-

wicklung zu nutzen. Dies kann nicht nur Aufgabe des Denkmalschutzes sein. Es ist vielmehr eine umfassende konsequente Stadt- und Dorferneuerungspolitik erforderlich, nicht zuletzt auch aus ökologischen Gründen und zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme.

Die Gemeinden müssen in die Lage versetzt werden, die durch die Förderung zu erwartenden Entwicklungsimpulse zur Verbesserung der städtebaulichen und dörflichen Qualität zu nutzen. Besondere Beachtung sollte die Verbesserung des Wohnumfeldes unter humanökologischen Kriterien, das meint vor allem die Berücksichtigung der Belange von Kindern, Alten und Familien, finden.

Grenzüberschreitende Planung

Im Zeichen einer rasch fortschreitenden europäischen Zusammenarbeit wächst der Stellenwert grenzüberschreitender Planung. Die Verflechtungen zwischen Staaten, Ländern und Regionen verstärken sich. Planungsk Kooperationen mit den europäischen Staaten einschließlich der Sowjetunion sollten von beiden deutschen Teilstaaten im Hinblick auf die Vereinigung schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgestimmt, gemeinsam weiterentwickelt und intensiviert werden. Beiderseits der Staatsgrenzen muß die planerische Zusammenarbeit die verschiedenen Planungsebenen von Ländern, Regionen und Gemeinden umfassen.

Entlang der innerdeutschen Grenze ist das Gefälle zwischen den beiden deutschen Teilstaaten besonders groß. Es muß umgehend abgebaut werden. Dafür sollte ein Gemeinschaftsprogramm beider Teile Deutschlands erarbeitet werden. Wichtige Ziele der Raumplanung sind dabei die Schaffung einer angemessenen infrastrukturellen Grundversorgung, eines leistungsfähigen öffentlichen Nahverkehrs sowie die Sicherung von Natur und Landschaft.

Die Programme zur Förderung des innerdeutschen Grenzraumes sollten im Hinblick auf die regionalen Disparitäten in anderen Teilräumen ausbalanciert sein.

5. Forschungsk Kooperation der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Die Verwirklichung der europäischen Integration und das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten stellen nicht nur für Politik, Wirtschaft und die planende Verwaltung, sondern in hohem Maße auch für die Raumforschung eine Herausforderung dar.

Die Raumforschung unterstützt Raumordnung und Landesplanung auf unterschiedlichen Ebenen bei den genannten Aufgaben. Grundsätzlich wird zu untersuchen sein, wie die gewachsenen Strukturen in beiden deutschen Teilstaaten an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen und auf die erkennbaren Entwicklungsperspektiven einzustellen sind.

Von der Wissenschaft kann der Veränderungsprozeß durch den frühzeitigen Aufbau eines Forschungsverbundes vorbereitend und begleitend unterstützt werden. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat ihre Tätigkeit für eine europäische Forschungsk Kooperation in den letzten Jahren kontinuierlich ausgeweitet. Sie hat ihre Aktivitäten auch mit Blick auf die DDR in jüngster Zeit erheblich verstärkt.

Dem Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Wissenschaftlern, Planern und Politikern kommt eine besondere Bedeutung zu. Hierfür haben sich u.a. die Landesarbeitsgemeinschaften der Akademie in der Bundesrepublik bewährt.

Sie dienen nicht nur als Forum für den Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis auf Länderebene, sie verfolgen auch stetig die spezifischen regionalen Entwicklungsprobleme.

Die Akademie wird in ihrem Forschungsprogramm 1990/91 ihre Vorhaben im Hinblick auf das Zusammenwachsen beider Teile Deutschlands in einem neuen Aufgabenschwerpunkt im Rahmen der europäischen Forschungskooperation zusammenfassen. Dieser Schwerpunkt bietet Raum, die schon vor der Wende in der DDR begonnenen Arbeiten fortzuführen und neue Aufgaben einzubeziehen.

Thematische Schwerpunkte sind dabei u.a.:

- Unterstützung beim Aufbau von Raumordnung und Landesplanung sowie der Weiterentwicklung der Raumforschung in der DDR auf allen Ebenen
- Formulierung der Anforderungen der neuen Entwicklung an Raumordnung und Landesplanung in beiden Teilen Deutschlands, auch im Hinblick auf die Entwicklung der Raumstrukturen in Europa
- Formulierung von raumordnungspolitischen Ansätzen zur regionalen Strukturpolitik
- Untersuchungen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, auch im Hinblick auf Freizeit und Tourismus
- Untersuchungen zur Netzbildung großräumiger Infrastrukturen, insbesondere für Personen- und Güterverkehr
- Diskussion von Entwicklungskonzepten für
 - o ländliche Räume
 - o altindustrialisierte Räume
 - o die Verdichtungsräume.

Die Akademie ordnet ihre Arbeit zu Entwicklungen in Gesamtdeutschland konsequent in den Rahmen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Europa ein. Sie will, wie bereits im deutschsprachigen Raum und in der Europäischen Gemeinschaft, mit Partnern aus Mittel- und Osteuropa einschließlich der Sowjetunion zusammenarbeiten.

Zur Unterstützung des Informationstransfers und -austausches wird die Akademie verstärkt Wissenschaftler und Praktiker aus Mittel- und Osteuropa in ihre Aktivitäten einbeziehen und den Schriftenaustausch dahin ausweiten.

Die Akademie bietet Hilfe beim Aufbau einer ihr vergleichbaren Forschungsorganisation in der DDR an. Sie wird die Bildung von Regionalen Arbeitsgemeinschaften für Raumforschung in der DDR unterstützen.

Die regionale Entwicklung süddeutscher Verdichtungsräume — Parallelen zum Ruhrgebiet?

Die neuen regionalen Disparitäten in der Bundesrepublik Deutschland, die im allgemeinen — wenn auch stark verkürzt — mit dem Schlagwort "Süd-Nord-Gefälle" bezeichnet werden, stehen seit einigen Jahren im Mittelpunkt politischer und wissenschaftlicher Diskussionen. Für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in den Stadtregionen gibt es im wesentlichen drei Erklärungsversuche:

- Es ist der Übergang von der Massenproduktion zu flexibler Fertigung mit Hilfe neuer Technologien, also der Über-

gang von der "fordistischen" zur "postfordistischen" Gesellschaft, der sich in den Städten und Regionen der Bundesrepublik aufgrund unterschiedlicher Gegebenheiten und Unternehmensstrukturen auswirkt.

- Die Entwicklung von Städten und Verdichtungsräumen folgt einem bestimmten "Lebenszyklus", der durch vier Phasen gekennzeichnet ist: Urbanisierung, Suburbanisierung, Deurbanisierung und Reurbanisierung.
- Grundlegende Produktinnovationen einer sogenannten neuen "langen Welle" machen die Agglomerationsvorteile frühindustrialisierter Regionen obsolet und führen zu veränderten Standortpräferenzen (Wellen- und Produktzykentheorie).

Für alle drei Erklärungsansätze gibt es jeweils einsichtige und nachvollziehbare Argumente.

Unbestritten ist, daß der weltweite wirtschaftliche Strukturwandel im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts auch die regionale Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland in sehr unterschiedlichem Maße beeinflußt hat. Während die süddeutschen Agglomerationen (z.B. München, Stuttgart und Frankfurt) von veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und von den neuen Standortpräferenzen der Industrie- und Dienstleistungsbetriebe begünstigt wurden, haben die nord- und westdeutschen Agglomerationen, insbesondere in altindustrialisierten Regionen (z.B. das Ruhrgebiet, das Saarland oder die Stadtstaaten Hamburg und Bremen), seit Jahren mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen.

Die regionalen Probleme von altindustrialisierten Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik sowie die vielfältigen Hemmnisse und Engpässe, die innovative Strategien in diesen Regionen behindern, sind inzwischen ausführlich untersucht und beschrieben worden¹.

Auch die ersten erfolgreichen Bemühungen, Wege aus der regionalen Krise zu finden, sind bereits dokumentiert². Geringe Aufmerksamkeit fand bisher jedoch die Frage, welche negativen räumlichen, ökologischen und sozialen und damit auch ökonomischen Folgen die rapide wirtschaftliche Entwicklung in süddeutschen Verdichtungsräumen bereits mit sich gebracht hat oder in absehbarer Zukunft haben kann und vermutlich haben wird³. Ebenso wurde bisher die Tatsache vernachlässigt, daß sich auch in süddeutschen Regionen zunehmend intraregionale Disparitäten abzeichnen. Daß die Kluft zwischen armen und reichen Gruppen der Bevölkerung in den wirtschaftlich erfolgreichen Stadtregionen in den letzten Jahren größer geworden ist, hat inzwischen auch politische Aufmerksamkeit gefunden.

Dem Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse hier kurz vorgestellt werden, lag die These zugrunde, daß regionaler Niedergang und Aufstieg von Stadtregionen bestimmten Gesetzmäßigkeiten folgen, daß also auch die Verdichtungsräume in Süddeutschland — wenn auch in zeitlichem Abstand und in veränderter Form — mit ähnlichen Strukturproblemen konfrontiert sein werden, wie sie das Ruhrgebiet in den letzten Jahrzehnten belastet haben. Diese Gesetzmäßigkeiten finden darin ihren Ausdruck, daß es einerseits eine Reihe von typischen Problemen gibt, die in allen Verdichtungsräumen — mehr oder weniger deutlich — auftreten ("allgemeine Agglomerationsnachteile") und daß andererseits in jedem Verdichtungsraum besondere Problemfelder bestehen ("regionsspezifische Agglomerationsnachteile").

Vor diesem Hintergrund wurden in diesem Projekt die bestehenden und absehbaren Strukturprobleme von fünf süddeutschen Regionen vergleichend untersucht. Es sind dies die Stadtregionen Nürnberg (mit Fürth und Erlangen), München und Stuttgart, sowie die Regionen Rhein-Main (Frankfurt/Offenbach/Darmstadt/Wiesbaden) und Rhein-Neckar (Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg).

Die neun inhaltlichen Untersuchungsfelder in diesen fünf Stadtregionen waren:

- Geschichte und Struktur
- Flächenstruktur und Bodenmarkt
- Wohnungsmarkt
- Verkehr
- Technische Infrastruktur
- Umwelt
- Kommunale Finanzsituation
- Image
- Sonstige regionalspezifische Probleme.

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung wurden in zehn Thesen formuliert, die Ursachen und Folgen der regionalen Entwicklungsprobleme in den fünf Untersuchungsregionen skizzieren und diese in Bezug zu den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen zur Erklärung von Entwicklungsunterschieden zwischen den Agglomerationen setzen. Dabei wird deutlich, daß manche strukturellen Probleme des Ruhrgebiets auch in Süddeutschland erkennbar sind. Es war nicht Absicht des Projektes, dem Beispiel publikumswirksamer Wirtschaftsmagazine zu folgen und eine Rangfolge der Stadtregionen zu erstellen.

Die süddeutschen Verdichtungsräume im Vergleich: Ergebnisse der Regionalanalysen

Die Entwicklungsprobleme süddeutscher Stadtregionen im Jahre 1989, das haben die Untersuchungen und Gespräche vor Ort deutlich gemacht, sind im großen und ganzen Probleme, mit denen alle städtischen Verdichtungsräume der Bundesrepublik Deutschland (und auch anderer Länder) gegenwärtig konfrontiert sind. Die Liste dieser Probleme ist lang und für viele nicht neu: Dort, wo das wirtschaftliche Wachstum besonders groß ist, werden Investitionen schnell und ohne große Rücksicht auf ihre ökologischen und sozialen Folgen vorgenommen, wird Landschaft zerstört oder beeinträchtigt. Die Wirtschaft beklagt den Mangel an Gewerbeflächen, obwohl in allen Untersuchungsräumen insgesamt genügend Flächen angeboten werden. Steigende Bodenpreise und Mieten sowie der Stillstand des Sozialen Wohnungsbaus führen zu Engpässen in der Wohnungsverorgung, insbesondere für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen (durch die jüngste politische Entwicklung in Europa ist dieser Engpaß inzwischen zu einem aktuellen Politikum geworden). Soziale Segregationsprozesse lassen arme und reiche Stadtviertel und Stadtquartiere entstehen. Von 'Neuer Armut' wird nicht nur in wissenschaftlichen Kreisen gesprochen.

Die Infrastruktur unter der Erde ist überaltert, und die Kosten für ihre Erneuerung übersteigen vielfach die Möglichkeiten kommunaler Haushalte. Der noch immer wachsende Stadtverkehr führt zu täglichen Engpässen an neuralgischen Stellen, insbesondere an den jeweiligen Hauptschlagadern des Verkehrs, und der Öffentliche Nahverkehr ist, jeweils aus unterschiedlichen Gründen, nicht in der Lage, das Gros der Autofahrer von der Straße zu locken. Die problemlose Ent-

sorgung von Müll und Sondermüll wird mehr und mehr zum Alptraum lokaler Politiker. Immer mehr driften das äußere und das innere Raumbild ("Image") von Regionen auseinander. Positive Raumbilder verlieren an Glanz, wenn sich die Berichterstattung über lokale Probleme in den Medien häuft.

Noch so geschicktes Standortmarketing kann andererseits bestehende negative Bilder und Vorurteile nicht kurzfristig aus der Welt schaffen, obwohl sich Veränderungen abzeichnen⁴. Bei allen Gemeinsamkeiten gibt es natürlich auch Unterschiede, deren Ursachen in vielen Fällen weit zurück in die Geschichte der jeweiligen Städte und Regionen reichen. Personen spielen dabei ebenso eine Rolle wie geplante oder zufällige politische und wirtschaftliche Entscheidungen. Endogene, also in der Region selbst vorhandene Ansatzpunkte sind ebenso bedeutsam wie Anstöße von außen.

Die quantitativen und qualitativen Untersuchungen in den sechs Regionen haben sehr deutlich gemacht, daß auch der Süden der Bundesrepublik kein einheitlich strukturierter Raum mit gleichgelagerten (positiven wie negativen) Entwicklungsbedingungen ist. Der Begriff des "Süd-Nord-Gefälles" ist daher insoweit irreführend, als er von einer Homogenität dieses Teils der Bundesrepublik ausgeht, die es gar nicht gibt. Er verdeckt auch die Tatsache, daß es sowohl innerhalb der südlichen Bundesländer als auch innerhalb der süddeutschen Verdichtungsräume unübersehbare Unterschiede gibt.

Eine Betrachtung auf der Ebene von Bundesländern verdeckt beispielsweise gegensätzliche Entwicklungen in den Stadtregionen Nürnberg und München ("innerbayerisches Süd-Nord-Gefälle") und in den baden-württembergischen Regionen Rhein-Neckar und Stuttgart. Auch die Analyse von Einzelstädten ist, das hat die Untersuchung gezeigt, unzureichend, weil dadurch in der Regel die Verflechtungen und Differenzen innerhalb der Verdichtungsräume, also zwischen Kernstädten und Umland, vernachlässigt werden. Beispielsweise existieren deutliche Unterschiede zwischen den Nachbarstädten Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg in der Region Rhein-Neckar, zwischen der Kernstadt Frankfurt und den östlicher gelegenen Städten (z.B. Offenbach und Hanau) in der Region Rhein-Main, sowie zwischen Nürnberg und Erlangen oder Fürth. Unabhängig von diesen voneinander abweichenden Entwicklungsbedingungen innerhalb der Verdichtungsräume lassen sich für die fünf Untersuchungsregionen gemeinsame Problemfelder erkennen: Engpässe bei Gewerbeflächen, Rückgang der Zahl preiswerter Mietwohnungen, Überlastungen der Verkehrsinfrastruktur, Engpässe bei der Müllentsorgung.

Bei aller Vorsicht gegenüber "Ranglisten" von Städten und Regionen, die durch die gezielte Auswahl von Indikatoren leicht manipulierbar sind, lassen sich die fünf Untersuchungsräume drei Gruppen zuordnen, die sich von den derzeitigen regionalen Problemen und Entwicklungsperspektiven her unterscheiden:

- In den Räumen München und Frankfurt, Regionen mit "Metropolen-Charakter" im nationalen und internationalen Maßstab, ist die wirtschaftliche Entwicklung besonders günstig. Die "Kehrseite" dieser Situation tritt in München sehr deutlich zutage: Die Zersiedlung schreitet weiter ungebremst voran, die Verkehrsprobleme aufgrund steigender Pendlerzahlen sind kaum mehr zu bewältigen, Bodenpreise, Mieten und Lebenshaltungskosten sind enorm hoch und die Überlastungserscheinungen im Bereich der Naher-

holung bedrohen immer mehr das positive Image von der hohen Lebensqualität dieser Regionen.

- Auch im Raum Stuttgart sind derartige Agglomerationsprobleme zu erkennen, wenn auch nicht in der Größenordnung wie im Raum München. Stuttgart hat zwar gegenwärtig die günstigste Arbeitsmarktlage aller fünf Untersuchungsregionen. Experten warnen allerdings bereits vor den absehbaren Folgen einer in großen Teilen einseitig auf die Automobilbranche ausgerichteten regionalen Wirtschaftsstruktur.
- In den Räumen Nürnberg und Rhein-Neckar sind im Vergleich zu den anderen Untersuchungsregionen die Arbeitsmarktp Probleme infolge von Schrumpfungprozessen ansässiger Großbetriebe bereits deutlich zu erkennen. Vor allem in Nürnberg wird die Bedeutung entwicklungsgeschichtlicher Aspekte offensichtlich: Die Probleme dieses ehemals führenden Industriestandortes Bayerns sind vor allem darin begründet, daß in den dort bestehenden Industrieunternehmen, ebenso wie im Ruhrgebiet, noch traditionelle Produktlinien (mit entsprechenden Rationalisierungspotentialen) vorherrschen.

Dies macht deutlich, daß auch die Verdichtungsräume Süddeutschlands nicht ausnahmslos nur Gewinner des technologischen Wandels sind.

*Die regionale Entwicklung süddeutscher Verdichtungsräume.
Ein Vergleich mit dem Ruhrgebiet: Zehn Thesen*

Viele der sichtbaren Entwicklungsschwierigkeiten, mit denen süddeutsche Verdichtungsräume gegenwärtig konfrontiert sind, sind Probleme, die auch das Ruhrgebiet in der einen oder anderen Form zu bewältigen hat. Der Vergleich der sechs Stadtregionen untereinander zeigt aber, daß Art, Größenordnung und Zeitpunkt des Auftretens bestimmter Probleme aufgrund unterschiedlicher historisch und politisch geprägter Entwicklungsprozesse oft sehr stark voneinander abweichen.

Dies darzustellen ist schwierig. Die Darstellung anhand von (quasi-)objektiven Indikatoren scheitert meist an ungenügenden oder nicht vergleichbaren Daten, z.B. daran, daß Daten für die gesamte Region nicht verfügbar sind, oder daran, daß die jeweilige Abgrenzung der sechs Regionen die regionale Wirklichkeit in den einzelnen Problem- und Handlungsfeldern nicht oder nur unzureichend wiedergibt. Anhand von zehn Thesen, die teils aus der empirischen Arbeit und den Gesprächen vor Ort, teils aus der vergleichenden Analyse der verfügbaren Informationen und teils aus der Auswertung deutscher und anglo-amerikanischer Fachliteratur abgeleitet wurden, soll an dieser Stelle ein erster Vergleich erfolgen.

Diese zehn Thesen behandeln sehr unterschiedliche Facetten der Thematik. Sie spiegeln die Bedeutung historischer und politischer Prozesse wider, sie unterstreichen die Dominanz wirtschaftlicher Faktoren und sie thematisieren die Problemfelder aus der Perspektive der Betroffenen, der Bewohner der Regionen. Stichworte wie "Macht", "regionale Solidarität" kommen darin ebenso vor wie "regionale Disparitäten", "Raumzerstörung" oder "Lebenszyklen" und "Internationalisierung". Die Reihenfolge der Thesen sagt nichts über ihre relative Bedeutung. Die zehn Thesen zur regionalen Entwicklung der Stadtregionen sind:

- (1) In *allen* städtischen Verdichtungsräumen treten — zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlicher Art und Größe — Agglomerationsnachteile auf. Zwischen

den süddeutschen Verdichtungsräumen und dem Ruhrgebiet bestehen in einigen Problemfeldern (Gewerbeflächen, Wohnungsmarkt, Verkehr) weitgehende Gemeinsamkeiten.

- (2) Die Entwicklung von Stadtregionen verläuft in "*Lebenszyklen*", die mit den jeweiligen raumspezifischen, durch Produkt- und Technologiezyklen beeinflussten wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen eng verbunden sind. Das gegenwärtige wirtschaftliche Gefälle zwischen dem Ruhrgebiet und den süddeutschen Agglomerationen spiegelt im wesentlichen unterschiedliche Phasen der jeweiligen Lebenszyklen wider. Dies wird beispielsweise dadurch deutlich, daß sich der Kernbereich der Rüstungsproduktion in Süddeutschland konzentriert.
- (3) Die Dominanz von wenigen Großbetrieben in einer Region verzögert oder behindert die regionale Diversifikation. Die historische Dominanz der Großbetriebe des Montansektors hat das Ruhrgebiet in Bedrängnis gebracht. Durch nationale und internationale Diversifizierungsstrategien löst sich dieser enge Zusammenhang zwischen Region und regionalen Unternehmen immer weiter auf. Dies ist in der Region zwischen Duisburg und Dortmund in Ansätzen erkennbar. Großbetriebe in süddeutschen Agglomerationsräumen erreichen dagegen erst heute ihren Bedeutungshöhepunkt, so daß der Zusammenhang zwischen einzelnen Unternehmen und der Region dort noch viel stärker ist.
- (4) Spezifische Qualifikationen der regionalen Arbeitskräfte sind im Zuge historischer Entwicklungen erworben worden. Im Ruhrgebiet hat es der Montan Sektor immer gut verstanden, sein traditionelles Beschäftigungsmonopol gegen drohende Konkurrenz abzusichern. Die lokale und regionale Qualifikationsinfrastruktur hatte in erster Linie die wenig diversifizierten Bedürfnisse der regionalen Großunternehmen zu befriedigen. Im Gegensatz zum Ruhrgebiet sind in den süddeutschen Agglomerationsräumen die Qualifikationen auf einer breiteren industriellen Basis erworben und politisch gefördert worden.
- (5) Wie in keinem anderen der Untersuchungsräume sind im Ruhrgebiet die historischen Wurzeln und Strukturen durch einen räumlich und sozial exzessiven Industrialisierungsprozeß überformt worden. Das Ruhrgebiet hatte nie eine überkommene gemeinsame politische oder administrative Struktur. Weder der SVR noch seine Nachfolgeinstitution, der KVR, hatten weitgehende Befugnisse zur Koordination der vielfältigen und oft divergierenden kommunalen Interessen. Politische und regional wirtschaftlich bedeutsame Entscheidungen für das Ruhrgebiet sind daher grundsätzlich außerhalb der Region gefällt worden, erst in Berlin, dann in Düsseldorf und Bonn und mehr und mehr in Brüssel.
- (6) Durch den Entwicklungsweg, den ein Raum einschlägt, schafft er sich ein bestimmtes kulturelles Bild. Dieses Bild wird durch Werturteile und Vorurteile untermauert oder bestätigt und fortan auf diesen Raum projiziert. Dieses "äußere" Raumbild einer Region ist ein "weicher" Standortfaktor, der Standort- und Investitions-

entscheidungen nicht unwesentlich beeinflusst. Das Ruhrgebiet und Mannheim/Ludwigshafen leiden unter einem — heute meist unbegründet — negativen Bild, während Frankfurt, München und Stuttgart von dem positiven Image ihrer Städte und Regionen derzeit (noch) beträchtlich profitieren.

- (7) Im Rahmen fortschreitender Internationalisierung des Wirtschaftsgeschehens sind Stadtregionen im Vorteil, die als zentrale Kommunikationspunkte gegenüber den übrigen Regionen gelten. Wo Informationen zentral gesammelt und verfügbar sind, ist auch wirtschaftliche Macht konzentriert. Während sich vor allem Frankfurt rechtzeitig darum bemüht hat, ein internationaler Informationsknoten zu werden, hat es das Ruhrgebiet versäumt, ein Knoten im weltweiten Netz von Information und Kommunikation zu sein.
- (8) In Zeiten besonderer wirtschaftlicher Aufschwungphasen werden qualitative und ökologische Ziele der Raumentwicklung vernachlässigt. Räume werden zerstört, weil weder die Zeit noch der Wille vorhanden sind, die notwendige Rauminanspruchnahme planvoll zu lenken. Während im Ruhrgebiet, das diese Phase inzwischen hinter sich gelassen hat, deutlich an einer Verbesserung der Raumqualität gearbeitet wird, schreitet die gedankenlose, von kurzfristigen Profitinteressen geprägte Entwertung von Räumen in den prosperierenden süddeutschen Verdichtungsräumen weiter voran.
- (9) Stadtregionen weisen immer "wohlhabende" und "ärmerer" Stadtteile auf, hier werden die sozialen Unterschiede der Gesellschaft räumlich sichtbar. Bezogen auf die Lebens-, Umwelt- und Raumqualität des Wohnstandortes gibt es in allen sechs Agglomerationsräumen große intraregionale Disparitäten. Sie finden sich im Ruhrgebiet ebenso wie in den Stadtregionen von München und Frankfurt.
- (10) Die regionale, überkommunale Zusammenarbeit ist in monozentrischen wie polyzentrischen Stadtregionen unbefriedigend. Die betroffenen Städte und Gemeinden sind meist nicht in der Lage, regionale Probleme vorausschauend gemeinsam zu bewältigen und ihre Aktionen aufeinander abzustimmen. Dies ist in den Stadtregionen München und Nürnberg nicht anders als in den Regionen Stuttgart, Rhein-Neckar, Rhein-Main und im Ruhrgebiet.

Die regionale Entwicklung der süddeutschen Verdichtungsräume weist also Parallelen zur regionalen Entwicklung des Ruhrgebietes auf, wenn auch nicht in der ganzen Breite und Größenordnung der Probleme, die diese alte Industrie-region seit Jahren zu überwinden sucht. Die Erfahrungen bei der mühevollen Bewältigung ihrer strukturellen Probleme, die die Städte zwischen Ruhr, Emscher und Lippe heute machen, können daher morgen durchaus auch für diese und für andere Regionen nützlich sein.

Anmerkungen

* Die Untersuchung kann beim KVR — Kommunalverband Ruhrgebiet, Abteilung Wirtschaft, Kronprinzenstraße 35, 4300 Essen 1, bezogen werden.

An der Untersuchung haben neben den Autoren dieses Beitrages noch H.J. Bremm, A. Thiele, W. Claussen und K. Spiekermann mitgewirkt.

1 Aring, J.; Butzin, B.; Danielzyk, R.; Helbrecht, I.: Krisenregion Ruhrgebiet? Alltag, Strukturwandel und Planung. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, Bd. 8, Universität Oldenburg, Oldenburg 1989

2 Hennings, G.; v. Einem, E.; Kahnert, R.; Kunzmann, K.R.: Möglichkeiten und Formen der Berücksichtigung und Eingliederung von gewerbepolitischen Förderstrategien in die Städtebaupolitik und Stadtentwicklung — Fallstudie Dortmund. = Schriftenreihe "Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 455, Bonn 1988

3 Breckner, I.; Schmals, K.M. (Hrsg.): Armut im Münchener Modernisierungsprozeß. Vorträge und Aufsätze. Fachgebiet: Soziologische Grundlagen der Raumplanung, Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund, Arbeitspapier Nr. 2, Dortmund 1988

4 ASP — Arbeitsgemeinschaft für angewandte Sozialforschung und Praxisberatung (ASP): Imageanalyse 1989. Begleitstudie zur Öffentlichkeitskampagne des KVR, Bochum 1989

Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann
Dipl.-Ing. Peter Ache
Institut für Raumplanung (IRPUD)
der Universität Dortmund
August-Schmidt-Straße 6
4600 Dortmund 50

Dr. Franz-Josef Ingenmey
Planerladen e.V.
Verein zur Förderung
demokratischer Stadtplanung und
stadtteilbezogener Gemeinwesenarbeit
Erwinstraße 46
4600 Dortmund 1