

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Verbindung von kommunaler Entwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung?

In der Bundesrepublik Deutschland stellen kommunale Entwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung zwei unterschiedliche Planungsebenen und Instrumentarien dar. Beide erfahren jeweils eine sehr unterschiedliche Anwendungsintensität wie auch ebenfalls sehr unterschiedliche Bedeutung. Nach der hier vertretenen Auffassung bestehen in vielfacher Hinsicht sehr wohl Gemeinsamkeiten. In Anbetracht des Bedarfs nach kommunaler Entwicklungsplanung und der begrenzten Möglichkeiten auf der kommunalen Ebene, diesem Bedarf zu entsprechen, könnte der

Kreisentwicklungsplanung zukünftig eine neue wichtige Bedeutung zukommen: als Ebene kommunaler Entwicklungsplanung.

Kommunale Entwicklungsplanung

Kommunale Entwicklungsplanung fand als eine der neuen Planungsaufgaben der 60er und in der ersten Hälfte der 70er Jahre weite Verbreitung. Ihr wurde zunächst große Bedeutung zugemessen. Nahezu in sämtlichen bundesdeutschen Großstädten wurde zu dieser Zeit ein Amt oder zumindest eine Abteilung oder Referat für Stadtentwicklung eingerichtet, wobei die Bezeichnungen für diese Einrichtungen höchst unterschiedlich gewählt wurden (1).

Der Hintergrund dieser Entwicklung: Die Stadtentwicklung wurde nicht mehr als ingenieurmäßige Bauaufgabe, sondern als ein vielschichtiger Prozeß unterschiedlicher Akteure gesehen, den es zu gestalten galt. Dabei lag das Grundanliegen in der rationalen Gestaltung dieses Prozesses zwecks effizienten Ressourceneinsatzes zur Erreichung optimaler Entscheidungen. Dementsprechend erfuhr darauf ausgerichtete Planungsinstrumente und Methoden, wie z.B. die Kosten-Nutzen-Analyse und Nutzwertanalyse, hohen Diskussionswert.

Die reale Entwicklung brachte dann spätestens Ende der 70er Jahre andere Ergebnisse. Die Stadtentwicklungsplanung konnte bei weitem nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Sie erwies sich in vielerlei Hinsicht als undurchführbar, denn die Entscheidungsträger verhielten sich nicht konform zu den rationalen Theoriemodellen.

Die Folge war der bekannte weitgreifende Bedeutungsverlust der Stadtentwicklungsplanung. Statt dessen waren wieder Pragmatismus und eher kurzfristig ausgerichtetes, überschaubares Zweckhandeln angesagt. Inzwischen zeigt sich aber, daß die anstehenden Aufgaben sehr wohl längerfristige Orientierungsvorgaben im Sinne einer Stadtentwicklungsplanung erfordern.

Stadtentwicklungsplanung hat auch längst wieder an Bedeutung gewonnen, aber heute viel bescheidener und mit ganz anderer Ausrichtung. Statt in Richtung zentralistisch ausgerichteter rationaler Handlungsmodelle geht es heute eher um Integration, Abstimmung und Abwägung der unterschiedlichen Handlungsakteure der kommunalen Ebene. Das beinhaltet auch eine starke Ausrichtung auf die Ortsteilbelange. Statt gesamtstädtisch orientierter Zentralvorgaben geht es heute darum, die unterschiedlichen Belange aus den Stadt- und Ortsteilen in eine ausgewogene, verträgliche Beziehung zu bringen. Aus den Entwicklungsbelangen der Ortsteile ist durch einen prozeßartigen Abstimmungsvorgang mit vielfachen Rückkoppelschleifen eine von allen getragene sinnvolle Entwicklungskonzeption für die Gesamtstadt herzuleiten.

Kreisentwicklungsplanung

Den Kreisen obliegt in den Bundesländern die Wahrnehmung von Aufgaben, die die Leistungskraft der Einzelkommune überschreiten. Zu den klassischen Kreisaufgaben gehören demgemäß in den meisten Bundesländern das Schulwesen, die Krankenhausversorgung, die Abfallentsorgung oder bestimmte Verwaltungsaufgaben wie die Bauaufsicht, das Meldewesen, der Polizeidienst sowie die Wahrnehmung von Sozialaufgaben. Hingegen kann die gemeinsame Wahrnehmung der Wirtschaftsförderung auf der Kreisebene längst nicht als üblich vorausgesetzt werden. Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben erstellen die Kreise häufig Entwicklungspläne in der Form von Fachentwicklungsplänen.

Umfassende Entwicklungspläne, etwa im Sinne der Stadtentwicklungspläne, sind in den meisten Bundesländern nicht üblich. Einzig in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein ist die Kreisentwicklungsplanung bereits im Lan-

desplanungsgesetz verankert. In Niedersachsen wird damit aber den Kreisen die Aufgabe der Regionalpläne zugeordnet. Die überwiegend großen Landkreise Niedersachsens haben dementsprechend anstelle einer Mittelinstanz in Form der Kreisentwicklungspläne die regionalplanerischen Belange wahrzunehmen. In Schleswig-Holstein werden hingegen die Regionalpläne direkt von den Dienststellen der Landesregierung erstellt. Als Gegenpart sind dort auf der Kreisebene Kreisentwicklungspläne vorgesehen. In den beiden Bundesländern, in denen die Kreisentwicklungsplanung fester Bestandteil ist, wird also das dreistufige System bundesdeutscher Entwicklungsplanung *Landesplanung-Regionalplanung-kommunale Planung* auf ein eher zweistufiges reduziert.

Schwerpunktverlagerung von Neuinvestitionen zur Bestandsentwicklung

Der oben angeführte allmähliche Bedeutungszuwachs kommunaler Entwicklungsplanung ist weitgehend auf den konkreten Handlungsdruck zurückzuführen. Die großen Veränderungen in den alten Bundesländern infolge wirtschaftlichen Strukturwandels und der enormen demographischen Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung haben zumindest im großstädtischen Bereich zu einer neuen Aufgeschlossenheit gegenüber der Stadtentwicklungsplanung geführt. Vorausschauende Prognosen als Orientierungsrahmen, darauf abgestimmte Konzeptionen mit Darstellung der Abhängigkeiten und mögliche Umnutzungsprobleme werden heute längst wieder als notwendig erachtet.

Der Bedarf nach kommunaler Entwicklungsplanung rührt aber auch aus zwei anderen Ursachen: der Verlagerung des Versorgungsschwerpunktes von Neuinvestitionen in Richtung Bestandsentwicklung und in vielen Städten aufgrund der engeren Finanzspielräume. Die großen Ausbauleistungen der Vergangenheit haben inzwischen dazu geführt, daß die Kommunen in den alten Bundesländern bezüglich des Niveaus der öffentlichen Versorgung im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung einnehmen. Das hat die Folge, daß der Aufwand für den Betrieb und den Bestand immer weiter ansteigt und dementsprechend abträglich auf die freien Finanzspitzen bzw. das Investitionsvolumen der Kommunen wirkt (2). Als weitere Folge haben heute in den alten Bundesländern die Kapazitäten des Bestandes eine derartige Größenordnung erreicht, daß sich demgegenüber die Kapazitäten der jährlichen Neubauleistungen bzw. Neuinvestitionen nur noch bescheiden ausnehmen. Sie liegen unter drei Prozent der Bestandskapazitäten. In den meisten Bereichen ist deshalb für den Grad der Versorgung längst der Bestand ausschlaggebend, Neuinvestitionen kommt eher die Bedeutung ergänzender Abrundung zu.

Nun besteht jedoch das Problem, daß wir in der Bundesrepublik seit längerem eine Verlagerung der gesellschaftlichen Präferenzen feststellen können, die auch zu veränderten oder sogar zu neuen Bedarfen führt. Sichtbare Zeichen dieser Entwicklung sind z.B.:

- die veränderten Anforderungen im Umweltbereich,

- die Verlagerung vom stationären zum ambulanten Schwerpunkt in der Altenhilfe,
- dezentrale Versorgungskonzeptionen anstatt Konzentration, wie die neuen Überlegungen im Schulbereich, oder
- multifunktionale Versorgungskonzeptionen statt ressortdifferenzierte Einzeleinrichtungen.

Das Problem liegt dabei darin, daß heute in den alten Bundesländern neuen Versorgungsanforderungen immer weniger durch Neuinvestitionen bzw. Neubauten entsprochen werden kann. Sollen öffentliche Versorgungsleistungen mit Breitenwirkung umgestellt werden, geht das in vielen Bereichen nur über die Einflußnahme auf den Bestand. Von daher hat sich in den alten Bundesländern längst der Schwerpunkt der Entwicklung in Richtung Bestandsentwicklung verlagert (3), eine Tendenz, die auch in anderen Bereichen zum Ausdruck kommt, wie die Gewerbeentwicklung oder auch die wachsende Bedeutung von Innenentwicklung im Siedlungsbereich. Diese Entwicklung dürfte zudem mit der wahrscheinlichen Verknappung der öffentlichen Finanzen weiteren Auftrieb bekommen.

Bestandsentwicklung erfordert kommunale Entwicklungsplanung

Bestandsentwicklung stellt eine viel kompliziertere Planungsaufgabe als Neuplanungen dar, die auch eine andere Ausrichtung erfordert. Bei Neuplanungen kann in vielfacher Hinsicht von Regelvorgaben ausgegangen werden. Neue Infrastruktureinrichtungen können von der Lage her theoretisch an optimalen Standorten platziert werden, und die zeitlichen Abhängigkeiten unterscheiden sich überwiegend kaum von anderen Neubauvorhaben.

Bei der Bestandsentwicklung müssen hingegen vielfältige Abhängigkeiten berücksichtigt werden. Veränderungen des Bestandes trifft bereits vorhandene Nutzungsgewohnheiten. Der Umbau einer Einrichtung bedingt deren zeitweilige Nutzungseinschränkung oder Aufgabe. Dadurch entstehen ganz andere zeitliche Abhängigkeiten. So können z.B. Schulen schlecht während des Schuljahres verändert werden oder Schwimmbäder während der Badesaison.

Bei Umnutzungen nicht mehr ausgelasteter Einrichtungen fallen diese für die Gruppe der Restnutzer weg, was erheblichen politischen Konfliktstoff beinhalten kann. Umnutzungen und Anpassung des Bestandes an neue Sachkonzeptionen stellen sich zudem oft schwieriger dar als die Einrichtung entsprechender Neubauten. Besondere Schwierigkeiten beinhalten dabei Veränderungen in der räumlichen Verteilung der Bevölkerung, da einmal errichtete Infrastruktur dauerhaft statisch an ihren Standort gebunden ist.

Die Erfahrungen belegen, daß deshalb Bestandsentwicklung weit längere Planungszeiträume als Neuplanungen beinhaltet. Nur bei frühzeitiger Ausrichtung auf die zu verändernden Versorgungsleistungen und oft einer nur schrittweisen Umsetzung der Veränderung läßt sich Bestandsentwicklung halbwegs konfliktfrei und kostengünstig realisieren. Dementsprechend werden langfristige Orientie-

rungsvorhaben und Handlungskonzeptionen benötigt, Voraussetzungen, die erst mit einer kommunalen Entwicklungsplanung gegeben sind.

Als Beispiel dazu sei nochmals auf die demographische Entwicklung in den alten Bundesländern verwiesen. Die vielfach beklagten zeitweiligen Auslastungsdefizite im Kindergartenbereich und bei Schulen sowie die nun folgende erneute Kinderwelle mit Kapazitätsengpässen kam für Bevölkerungsexperten keinesfalls unvorhergesehen oder gar überraschend. Diese Entwicklung war unzweifelhaft frühzeitig vorhersehbar, soweit sie nicht auf hohe Wanderungsbewegungen zurückzuführen ist. Eine kommunale Entwicklungsplanung enthält als unverzichtbaren Kernbestand Aussagen zur voraussichtlichen Entwicklung der Bevölkerung. Demgemäß werden derartige Veränderungen dank dieser Planung frühzeitig sichtbar, und es lassen sich Konzeptionen zur Reaktion darauf rechtzeitig vorbereiten.

Aus diesen Gründen bedarf es der kommunalen Entwicklungsplanung. Da die geschilderten Aufgaben und daraus resultierenden Probleme nicht nur Großstädte, sondern jede Art von Kommunen betreffen, besteht der Bedarf nach kommunaler Entwicklungsplanung grundsätzlich in jeder Gemeinde, egal welcher Größe. Dies gilt um so mehr angesichts der ungünstigen Perspektiven für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Die knappen Finanzen zwingen noch mehr zum effizienten, zielgerichteten Einsatz der Ressourcen. Das öffentliche Leistungsangebot muß deshalb konsequent auf den tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden. Das kann in Anbetracht der Veränderungen nur durch eine gezielte Steuerung entsprechend des wahrscheinlichen Entwicklungsverlaufs einigermaßen erreicht werden.

Ungünstige Voraussetzungen für die kommunale Entwicklungsplanung

Die Voraussetzungen für kommunale Entwicklungsplanung müssen jedoch überwiegend als schlecht bezeichnet werden. Unterhalb der Großstädte fehlt den Kommunen dazu in der Regel das notwendige Fachpersonal. Hinzu kommen noch die Datenprobleme. In kleinen Gemeinden fehlen eigene Datenerhebungen, wie sie in Großstädten zum Teil vorgenommen werden, und die Landesstatistiken sind oft nur auf größere Gebietskategorien, oft Kreisgrößen, ausgerichtet (4).

Gegen einen Ausgleich der personellen Defizite durch die Einschaltung externer Experten stehen die hohen Kosten, die damit verbunden sind. Die hohen Kosten sind schon dadurch bedingt, daß sich fundierte Entwicklungsprognosen nur bei Einbeziehung des jeweiligen Verflechtungsraumes des betreffenden Ortes erstellen lassen. Wenn zum Beispiel die Wirtschaftsentwicklung oder die Bevölkerungsentwicklung einer Gemeinde von 10 000 oder 15 000 Einwohnern vorherzusagen ist, kann das durch alleinige Betrachtung dieser Gemeinde nicht geleistet werden. Statt dessen muß vielmehr der Verflechtungsraum betrachtet werden, der in der Regel eine weitaus größere Einwohner-

zahl umfaßt. Deshalb muß der Aufwand für fundierte Entwicklungsplanungen unverhältnismäßig hoch liegen; das gilt um so mehr, je kleiner die betreffende Ortschaft ist.

Aus diesem Grunde verwundert es nicht, daß der Großteil der kleinen und mittleren Gemeinden, trotz des Bedarfs, auf eine fundierte eigene Entwicklungsplanung verzichtet. Die einzige Orientierung zur Entwicklung entstammt dann meistens den Angaben in den Regionalplänen bzw. regionalen Raumordnungsplänen. Die Angaben in den Regionalplänen reichen aber für viele kommunale Entwicklungsbelange nicht aus. Sie sind viel zu unpräzise und zu wenig situationsbezogen, was insbesondere bezüglich der Bestandsentwicklung gilt. Die Regionalpläne können auch gar nicht dieses Defizit ausgleichen, andernfalls würden sie in unakzeptabler Weise Eingriffe in die kommunale Planungshoheit beinhalten.

Aber selbst die Orientierungsvorhaben dieser Pläne sind zum Teil kritisch zu sehen. Eines der Kernprobleme sind die langen Fortschreibungsintervalle, die meist fehlende Einbeziehung alternativer Entwicklungsmöglichkeiten und eine ohnehin sehr geringe Dynamisierung. Hinzu kommen zum Teil zu kurze Betrachtungszeiträume und fehlende langfristige ausgerichtete Orientierungsinformationen (5).

Kreisentwicklungsplanung als Ebene kommunaler Entwicklungsplanung

Da der kommunalen Entwicklungsplanung wichtige Bedeutung zukommt, sie aber vom Großteil der Kommunen nicht zu leisten ist, spricht vieles dafür, sie auf die Ebene der Kreise zu verlagern. Die Kreise sind von ihrer Aufgabenstellung her ohnehin die Ebene, auf der kommunale Aufgaben, die von den einzelnen Gemeinden nicht wahrgenommen werden, zu bewerkstelligen sind. Zudem beinhalten die Kreise meist eine Ausdehnung, die für fundierte Prognosen eine ausreichende räumliche Bezugsebene gibt.

Kreisentwicklungsplanung ist in dem hier verstandenen Sinn als Planungsebene der Kommunen zu erachten, quasi als Ebene, auf der anstelle der Kommunen, wegen der dort fehlenden Voraussetzungen, die kommunale Entwicklungsplanung wahrgenommen wird. Es handelt sich also nicht um die Einführung einer zusätzlichen Ebene zwischen Landesplanung, Regionalplanung und kommunaler Planung, sondern um einen Weg, mit dem die unterste Ebene, das heißt die kommunale Ebene, überhaupt in die Lage versetzt wird, ihre Entwicklungsbelange planerisch wahrzunehmen.

Dabei sind die Unterschiede zur kommunalen Entwicklungsplanung, wie sie heute in fortschrittlichen Großstädten praktiziert wird, gar nicht so groß. In Großstädten sind es die Belange der Stadtteile, im Kreisgebiet die der Einzelkommunen, die dann zur gemeinsamen Entwicklungskonzeption zusammenzuführen sind. Nur sind im Kreisgebiet die Einwohner auf eine weit größere Fläche verteilt, die Eigenständigkeit der Ortschaften ist noch ausgeprägter als die von Stadtteilen und die politische Selbstständigkeit hat natürlich ein noch weit größeres Gewicht. Dennoch, die Entwicklungsbelange sind im Prinzip oft ähnlich. Die

Kriterien und die Methoden, die für die Entwicklungsplanung verwandt werden, gleichen sich sogar größtenteils.

Ohne Zweifel liegt das Hauptproblem in der Bereitschaft der Einzelkommunen, sich einem derartigen Vorhaben anzuschließen. Natürlich bedeutet eine Kreisentwicklungsplanung gewisse Restriktionen und gewisse Verluste von Eigenständigkeit. Auf der anderen Seite werden dadurch die hier beschriebenen Nachteile infolge fehlender Entwicklungsplanung vermieden, und es werden ganz neue vorteilhafte Möglichkeiten und Chancen eröffnet. Kreisentwicklungsplanung stellt letztlich eine großräumige Form interkommunaler Kooperation dar. Dementsprechend beinhaltet sie günstige Voraussetzungen, die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation zu nutzen. In dieser Hinsicht zum Beispiel bezüglich der

- *Wirtschaftsförderung.* Die weitere EG-Öffnung hat Dimensionen geschaffen, denen die kleinen Einzelgemeinden und selbst Mittelstädte nahezu chancenlos gegenüberstehen. Durch den Zusammenschluß auf Kreisebene kann eine ganz andere Informationspolitik bis hin zur eher wirksamen Außenwerbung erreicht werden.
- *Flächenversorgung.* Die kleinen Gemeinden können in der Regel keine attraktiven Flächenangebote für die wenigen Ansiedlungsinteressenten von Bedeutung bieten. Durch interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenversorgung, das heißt bei der Planung, Erschließung und Bewirtschaftung der Fläche, ließen sich diese Nachteile ausräumen, und zwar dergestalt, daß die Flächenversorgung ökologisch, vom Mitteleinsatz und den Verwendungsmöglichkeiten durch potentielle Nutzer weitaus effizienter gestaltet werden könnte (6).
- *Infrastrukturversorgung.* Interkommunale Kooperation beinhaltet weit bessere Voraussetzungen für eine integrative Versorgungskonzeption im Infrastrukturbereich, bei der mittels verknüpfter Netze multifunktional genutzter Einrichtungen aus dem Bestand eine leistungsfähige, selbst in der räumlichen Zuordnung flexible und dennoch kostengünstige Versorgung geschaffen wird (7).

Diese Beispiele, die sich noch erweitern ließen, machen die zusätzlichen Vorteile einer Kreisentwicklungsplanung deutlich. Diese Vorteile sind wichtig, und es kommt darauf an, sie den Kommunen deutlich zu machen, denn in dem hier verstandenen Sinn kann eine derartig ausgerichtete Kreisentwicklungsplanung nur bei freiwilliger Beteiligung der betroffenen Kommunen erfolgreich zum Tragen kommen.

Fazit

Die Probleme, die bezüglich der erforderlichen Erstellung kommunaler Entwicklungspläne bestehen, ließen sich also mittels einer entsprechenden Kreisentwicklungsplanung abbauen. Zugleich eröffnet diese Planung den Kommunen neue Möglichkeiten, insbesondere hinsichtlich der interkommunalen Kooperation. Kreisentwicklungsplanung könnte deshalb in dem hier verstandenen Sinn eine neue

wichtige Bedeutung erlangen und das Planungsniveau und damit auch das der Versorgung in kleinen und mittleren Gemeinden verbessern. Voraussetzung dazu ist jedoch die unverzichtbare Bereitschaft der Kommunen, sich in ein derartiges Planungskonzept zu integrieren, eine Voraussetzung, die für viele der neuen und fortschrittlichen Planungskonzeptionen unverzichtbar ist.

Anmerkungen

(1)

Siehe u.a. die Befragungsergebnisse bundesdeutscher Stadtentwicklungsämter, in *Winkel, R.*: Kosten-Nutzen-Untersuchungen als Entscheidungshilfe in der Stadtplanung. – Wiesbaden 1979

(2)

Siehe *Winkel, R.*: Bedarfsveränderungen für die öffentliche Infrastrukturversorgung in den Gemeinden. In: *Der Städtetag* (1989) H. 1, S. 18–21

(3)

Siehe *Winkel, R.*: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. – Frankfurt a.M., New York 1989

(4)

Vgl. ebenda, S. 108–129

(5)

Z.B. bezogen sich die 1987–1988 in Hessen in Kraft gesetzten Fortschreibungen der regionalen Raumordnungspläne nur auf den Zeithorizont bis 1995. Das gilt selbst für die Angaben zur Bevölkerungsentwicklung. In Anbetracht der langen Zeiträume, die Bauvorhaben von der ersten Planungsphase bis zur Fertigstellung benötigen, kaum unter 3 Jahre, oft 5 Jahre und länger, erscheint ein derartiger kurzer Betrachtungszeitraum für Orientierungsvorgaben bei weitem zu gering.

(6)

Siehe *Asche, M.*; *Krieger, F.*: Interkommunale Zusammenarbeit. – Dortmund 1991; *Hatzfeld, U.*; *Temme, B.*: Interkommunale Zusammenarbeit – eine Zwischenbilanz. In: *Stadt und Gemeinde* (1991) H. 1; *Winkel, R.*: Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenversorgung. In: *Der Landkreis* (1992) H. 2

(7)

Siehe *Winkel, R.*: Neue Möglichkeiten öffentlicher Infrastrukturversorgung durch verknüpfte Netze multifunktionaler Einrichtungen. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (1991) H. 1, S. 64–77

Prof. Dr. Rainer Winkel
Stellv. Dir. IRS
Institut für Regionalentwicklung
und Strukturplanung
Wallstraße 27
10179 Berlin