

JOACHIM BRÄUNIGER

Territorialplanung in der DDR

Kurzfassung

Territorialplanung (TP) ist in der DDR der umfassende Begriff für die raumbezogene Planung auf allen drei Verwaltungsebenen (Staat, Bezirk, Kreis). Sie schließt die Planung von Ressourcen und Standortentwicklungen ebenso ein wie die Verwirklichung von Konzepten zur Entwicklung raumbezogener Strukturen. Die TP ist Teil des Systems der Volkswirtschaftsplanung, ist also an der Erarbeitung und Durchführung der Pläne beteiligt. Damit hängt die starke Beziehung zur Produktionsentwicklung zusammen. Die Verteilung begrenzter, größtenteils gebietlich gebundener Ressourcen (insbesondere der Arbeitskräfte) spielt eine zentrale Rolle. Die TP hat zwischen Wirtschaftszweigen und Verwaltungsterritorien (Bezirken, Kreisen) zu koordinieren. Die Sicherung des geplanten Nationaleinkommens ist dabei vordringliche Orientierung, welche jedoch nicht gegen, sondern mit Hilfe der Gebietsentwicklung und für sie durchzusetzen ist.

1. Politische Grundlagen

Das gesellschaftliche Eigentum an Produktionsmitteln, einschließlich des Bodens, bildet eine der wichtigsten Grundlagen für Planung und Koordinierung

- von Wirtschaftszweigen und Bezirken bzw. Kreisen unter- und miteinander,
- zwischen den Planungsebenen.

Diese Beziehungen werden nach gesetzlich geregelten Verantwortlichkeiten verwirklicht¹.

Unterschiedliche Interessen, die sich hauptsächlich aus der Erfüllung der spezifischen Aufgabe in der Gesellschaft ergeben, werden zwei- und mehrseitig abgestimmt. Das betrifft z.B. Standortgenehmigungen, Boden- und Wassernutzungen u.ä. unter besonderen Bedingungen.

Die Entwicklung vollzog sich in Richtung wachsender Selbständigkeit der Betriebe und Kombinate². Zugleich bleibt die Verantwortung der Planungsorgane, und damit auch der Territorialplanung für übergreifende Belange gewährleistet. Diese

Verantwortung der Territorialplanung besteht hauptsächlich darin, zu sichern,

- daß Wirtschaftsentwicklung den jeweiligen territorialen Gegebenheiten nicht zuwiderläuft, sondern diese verbessern hilft und
- daß umgekehrt Gebiets- (bzw. Standort-)bedingungen so genutzt werden, daß sie Produktionsentwicklungen sichern helfen.

Hierfür sind die Organe der Territorialplanung mit den notwendigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet³.

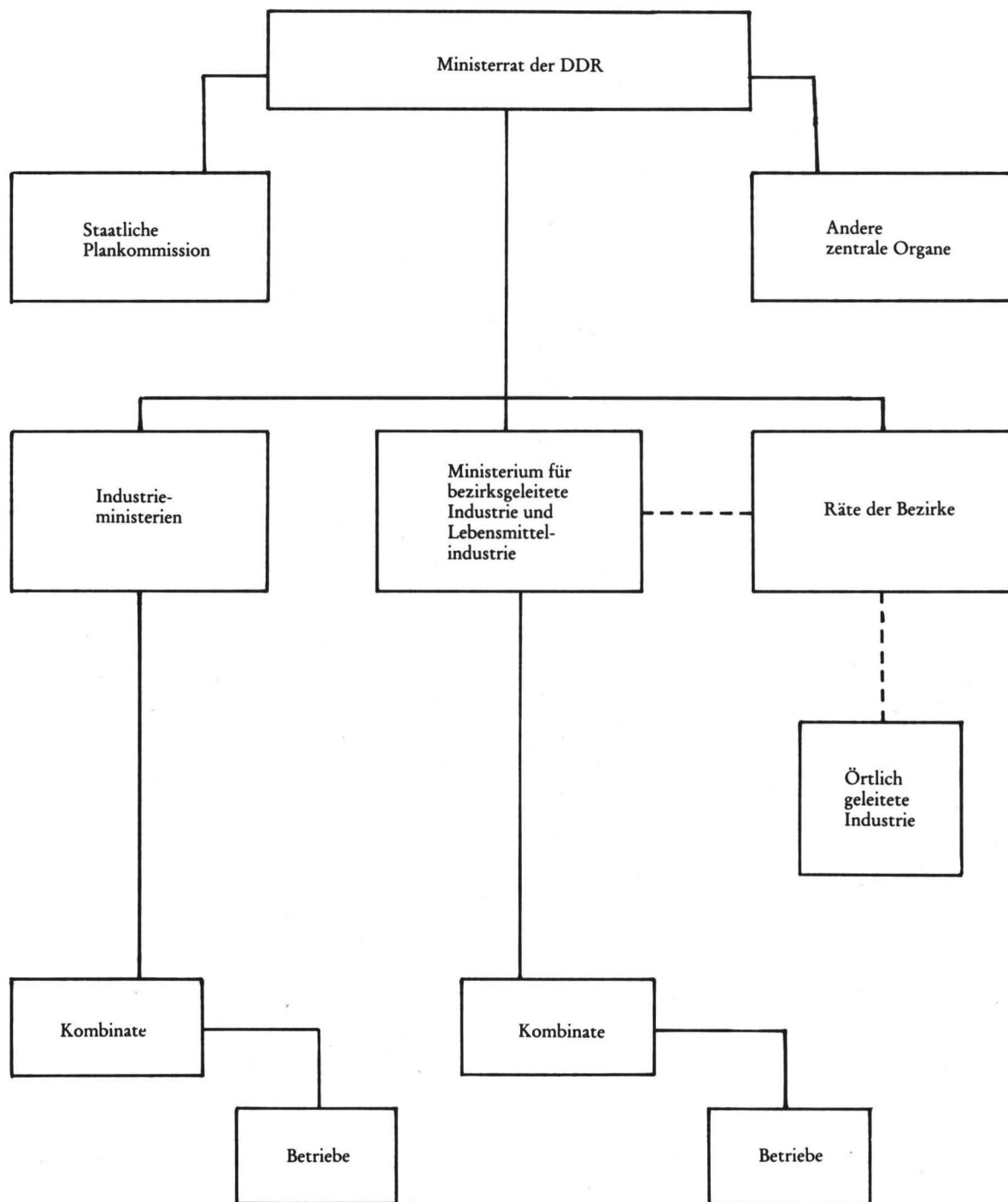
Die Staatsorgane der Bezirks-, Kreis- und der lokalen Ebene üben für die ihnen unterstellten Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens eine unmittelbar leitende Tätigkeit aus. Für die zentralgeleiteten Bereiche der Wirtschaft⁴ erfolgt eine Koordinierung mit den Belangen der Entwicklung im betreffenden Verwaltungsterritorium bzw. der Stadt.

Die vollständige Einbindung der Territorialplanung in die Planung der Volkswirtschaft, in das gesellschaftliche Leben überhaupt, ergibt sich aus der Mitverantwortung der Bezirke und Kreise für die Produktionsentwicklung und aus der Hauptverantwortung für die Leistungs- und Kapazitätsentwicklung der nichtproduktiven Bereiche im Rahmen der Planvorgaben. Auch die territoriale Seite der Pläne ist damit adressierbar, nämlich an die Staatsorgane der Bezirke, Kreise und Gemeinden. Gebietliche Entwicklungen stehen nicht außerhalb der Volkswirtschaftspläne, sondern sind deren Bestandteil, werden durch sie verwirklicht. Begünstigend wirkt, daß die administrative Struktur seit 1952 unverändert ist und die Bezirke inzwischen nicht mehr nur administrative, sondern auch wirtschaftsräumliche Einheiten verkörpern.

In der DDR wird deshalb bewußt von *Territorialplanung* gesprochen. Damit wird das Primat der administrativen, wirtschaftsorganisatorischen Seite in der Tätigkeit der Bezirke und Kreise unterstrichen.

Einzugsbereiche und naturräumliche Aspekte, denen die Kategorien "Regionen" oder "Gebiete" eher entsprechen würden, finden bei Analysen für langfristige Konzeptionen Berücksichtigung⁵.

Übersicht 1:
Die Leitungs- und Planungsorgane der Industrie



Quelle: "Sozialistische Planwirtschaft in der DDR", hrsg. v. G. Scholl, H. Joswig, H.-W. Hübner, im Auftrag der SPK gemeinsam mit Panorama DDR, 1978, S. 100.

2. Territorialökonomische Bedingungen

Die Gewinnung/Nutzung von Ressourcen ist in der DDR häufig mit überdurchschnittlichen Aufwendungen verbunden. Die Braunkohlenförderung (zu 86 % am Energieträgeraufkommen für Elektroenergie beteiligt) erfordert die Bewältigung wachsender Mengen an Abraum, z.T. auch an Wasser, und steigende Ausgaben für Verlegungen von Einrichtungen aus den vorgesehenen Fördergebieten heraus.

Das Arbeitsplatzangebot überschreitet vielerorts die verfügbare Arbeitskräfteanzahl. Im Durchschnitt der DDR war — bei abnehmender bzw. stagnierender Gesamtbevölkerung — bis zur zweiten Hälfte der 80er Jahre aus Gründen der Altersstruktur ein Zuwachs an Berufstätigen zu verzeichnen. In den Ballungsgebieten, und dort wiederum besonders in der Industrie, trat jedoch bereits früher ein Rückgang der Berufstätigen ein, den ab 1990 die DDR insgesamt zu beherrschen hat.

Die Situation erforderte von Anbeginn eine besondere Rolle der Territorialplanung bei der Koordinierung der Ressourceninanspruchnahme. Dadurch wurde der stark bilanzierende Charakter der TP in der DDR mitgeprägt.

Unter schwierigsten Bedingungen der Anfangsjahre⁶ war es erforderlich, die Industrie den veränderten Bedingungen anzupassen und bisher fehlende Zweige neu zu schaffen. Die Modernisierung der vorhandenen Industrie sowie der Ballungsgebiete insgesamt war dabei ein ständiges Erfordernis, das auch weiterhin Bedeutung hat. Die Ballungsgebiete sind wegen des Umfangs an Anlagen und Produktionserfahrungen ein wichtiges Potential, das für seine Weiternutzung zugleich besondere Anforderungen an das Ausmaß der Modernisierung und der Verbesserung der Umweltbedingungen stellt. Schwerpunkte sind dabei die Modernisierung der Bausubstanz und von Teilen der Infrastruktur. Der Einsatz von Ressourcen und finanziellen/technischen Mitteln erforderte und erfordert ein über den einzelnen Industriezweig hinausreichendes Herangehen, um größte Effekte zu erzielen und Ballungsvorteile wirksam werden zu lassen.

Seit der Mitte der 50er Jahre besteht in der DDR eine Binnenwanderung von Orten unter 20 000 Einwohnern in Städte oberhalb dieser Größenordnung. Zunächst war dies mit dem Entstehen neuer Industriestandorte und dazugehöriger Städte verbunden. Später bildete die Konzentration des Wohnungsbaus auf große Mittelstädte und Großstädte eine Wanderungsursache. Diese Konzentration ergab sich sowohl aus der Förderung der Industrie in diesen Städten (Arbeitskräftesicherung) als auch aus der technischen Situation im Bauwesen (Großplattenwerke einerseits und begrenzte Transport- und Montagetechnik andererseits erforderten die Konzentration auf wenige große Neubustandorte). Auch die Schaffung großer Produktionsanlagen in der Landwirtschaft hat zum Konzentrationsprozeß bei der Bevölkerung beigetragen. Heute geht es darum, das Niveau der kleineren Städte und der Dörfer ebenfalls anzuheben.

Die Verteilung der Infrastruktur muß sowohl deren volle Ausnutzung als auch die vertretbare Zugänglichkeit für die Bevölkerung sichern. Dies geschieht über die hierarchische Zuordnung der Einrichtungen zu Orten entsprechender Zentralität (unterschiedliche Ausstattung von Bezirks- und Kreiskrankenhäusern, entsprechende Standortverteilung von Kultur- und Bildungseinrichtungen u. v. a.). Über 80 % der DDR-Bevölkerung leben im Einzugsbereich (öffentliche Verkehrsmittel) der Bezirks- und Kreisstädte. Erschließungs- und

Motorisierungsgrad gewährleisten der gesamten Bevölkerung den Zugang zu den Infrastruktureinrichtungen. Die künftige Entwicklung muß dazu beitragen, die Vielfalt der Infrastruktureinrichtungen besonders in den Kreisen weiter zu erhöhen.

Zugleich wird die Versorgung mit Leistungen und Waren für den (täglichen) Grundbedarf in allen Gemeinden aufrechterhalten. Bei sinkender Nachfrage (Bevölkerungszahl) erfolgt dies mit wachsenden Pro-Kopf-Aufwendungen.

In den städtischen Wohngebieten werden diese Einrichtungen des Grundbedarfs im Rahmen des "Komplexen Wohnungsbaus" zusammen mit den neuen Wohnungen erstellt. Die Standortverteilung der Infrastruktur gemäß dieser Prinzipien und entsprechend der Veränderungen in Bevölkerung, Produktion und Wohnsubstanz erfordert deshalb ebenfalls eine vorausschauende und vielseitige Koordinierung durch die Territorialplanung.

Der Umfang von Neubau und Modernisierung (insgesamt 3,2 Millionen Wohnungen von 1971 bis 1990), die Notwendigkeit des wachsenden Anteils kleinerer Städte und innerhalb der Städte kleinerer Wohnungsbaustandorte sowie die Zunahme des Bauens in den inneren Stadtgebieten — all dies stellt höhere Anforderungen an die Standortvorbereitung, an die Berücksichtigung der vorhandenen Bausubstanz und der vorhandenen stadttechnischen Erschließung sowie an die zeitliche und gewerkeseitige Einordnung des Baugeschehens.

Die Territorialplanung hat hierdurch ebenfalls wachsende Aufgaben zu erfüllen, z.B. beim Zusammenwirken von Bauwesen und Infrastruktur.

Die Förderung von Berlin ergab sich aus der gewachsenen internationalen Rolle der DDR ebenso wie aus historisch bedingten Rückständen in Wohnbaubsubstanz und Infrastruktur. Die 1976 vom IX. Parteitag der SED beschlossene Unterstützung Berlins durch die Bezirke der DDR erfordert auf zentraler und bezirklicher Ebene ein besonderes Zusammenwirken bei der Bilanzierung und beim Einsatz der Kapazitäten. Das betrifft Standortvorbereitungen, Materialbereitstellung, terminliche Koordinierung und kann deshalb nicht nur von der Bezirksplankommission Berlins gesichert werden.

3. Die bisherige Entwicklung der Territorialplanung

Die Anfänge der Territorialplanung stehen zum einen im Zusammenhang mit den Programmen zur gebietlichen Einordnung von Großvorhaben, die in den 50er Jahren für die Entwicklung der Grundstoffindustrie verwirklicht wurden. Zum anderen ging die Territorialplanung aus der "komplex-territorialen Planung" hervor, die bis 1958 bestand. Sie war dadurch gekennzeichnet, daß auch in den Bezirken und Kreisen Pläne erstellt wurden, die kategorial mit dem gesamtstaatlichen Plan identisch waren. D.h. auch die zentralgeleitete Industrie wurde in die Bezirks- und Kreispläne einbezogen. Auf diesen Ebenen wurden nochmals Planpositionen bilanziert, ein doppelter Abstimmungsaufwand ergab sich, und die Produktionsentwicklung wurde von Staatsorganen beeinflusst, die nicht ständig mit der Leitung der Industrie befaßt waren.

Diese Entwicklungsphase mag neben den bereits genannten Gründen aus der Ressourcenausstattung dazu beigetragen haben, daß der bilanzierende Charakter auch in der weiteren Entwicklung ein bestimmender und im gewissen Sinne spezifischer Zug in der Territorialplanung der DDR blieb.

In den 60er Jahren wurde die territoriale Koordinierung immer weiter verbessert:

- zwischen den Zweigen von Produktion und Infrastruktur untereinander und mit den territorialen Erfordernissen sowie
- zwischen zentralen Vorgaben und zweiglichem bzw. territorialem Entscheidungsspielraum.

Die Koordinierung vollzieht sich im Zuge der Abstimmungen bei der Planausarbeitung und ist nach wie vor das Hauptfeld der Territorialplanung in der DDR. Die Territorialplanung ist dadurch orientiert auf die *Umsetzbarkeit* räumlicher Zielvorstellungen.

Die konzeptionelle Arbeit zu langfristigen räumlichen Veränderungen hatte in den 60er Jahren die "Gebietsentwicklungsprogramme" zum Gegenstand. Diese betrafen anfangs das Territorium des gesamten Bezirks, später wurden Schwerpunktgebiete ausgewählt. Hierzu sind auch die wiederholten Studien, Konzepte (und Ende der 60er Jahre — Prognosen) zur Entwicklung der Ballungsgebiete zu zählen.

Mit fortschreitender Entwicklung in Produktion und Lebensniveau, aber auch mit steigendem Stellenwert der Ressourcen bezog sich in den 70er Jahren die konzeptionelle Arbeit auf Schwerpunkte der territorialen Entwicklung wie

- Angleichung im Versorgungsniveau zwischen Teilen der DDR,
- Möglichkeiten, Großinvestitionen in Gebietsstrukturen einzuordnen,
- Absicherung vorrangiger Produktionen durch Bereitstellung gebietlicher Ressourcen,
- langfristige Verteilungskonzeptionen für den Wohnungsbau.

Diesen Charakter von Vorplandokumenten (im zeitlichen Sinne wie bei der Verbindlichkeit) hat die konzeptionelle Arbeit auch heute.

Mit dem Übergang zur Intensivierung im volkswirtschaftlichen Maßstab an der Wende der 70er zu den 80er Jahren vollzog sich die Entwicklung in den Bezirken und Kreisen mehr und mehr über Maßnahmen des "Komplexen Wohnungsbaus", über Rationalisierungsinvestitionen, über die hierarchische Zuordnung von Infrastrukturinvestitionen zu Städten der entsprechenden Kategorie, über die verstärkte Orientierung auf die vorhandene Bausubstanz, auf spezifische Reserven entsprechend örtlicher Bedingungen.

4. Leitlinien

Grundsätzlich bestanden und bestehen für die Territorialplanung der DDR zwei Leitlinien, deren konkrete Ausfüllung jedoch von den zeitlichen und räumlichen Bedingungen präzisiert wird:

- die Lebensbedingungen zwischen Teilen der DDR anzugleichen (bzw. ungerechtfertigte Niveauunterschiede abzubauen) und dennoch *überall* Verbesserungen zu erreichen,
- die Erwirtschaftung eines wachsenden Nationaleinkommens durch die territorialen Einheiten zu unterstützen und zu seiner rationellen Verwendung beizutragen und dabei jeweils die gebietsspezifischen Bedingungen zu nutzen.

Natürlich wird dabei gesehen, daß beide Kriterien mitunter gegenläufig zueinander sein können. Im konkreten Falle ist

dann auch der Zeitraum von Bedeutung, für welchen einer der Seiten im Falle der Unvereinbarkeit Priorität gewährt wird.

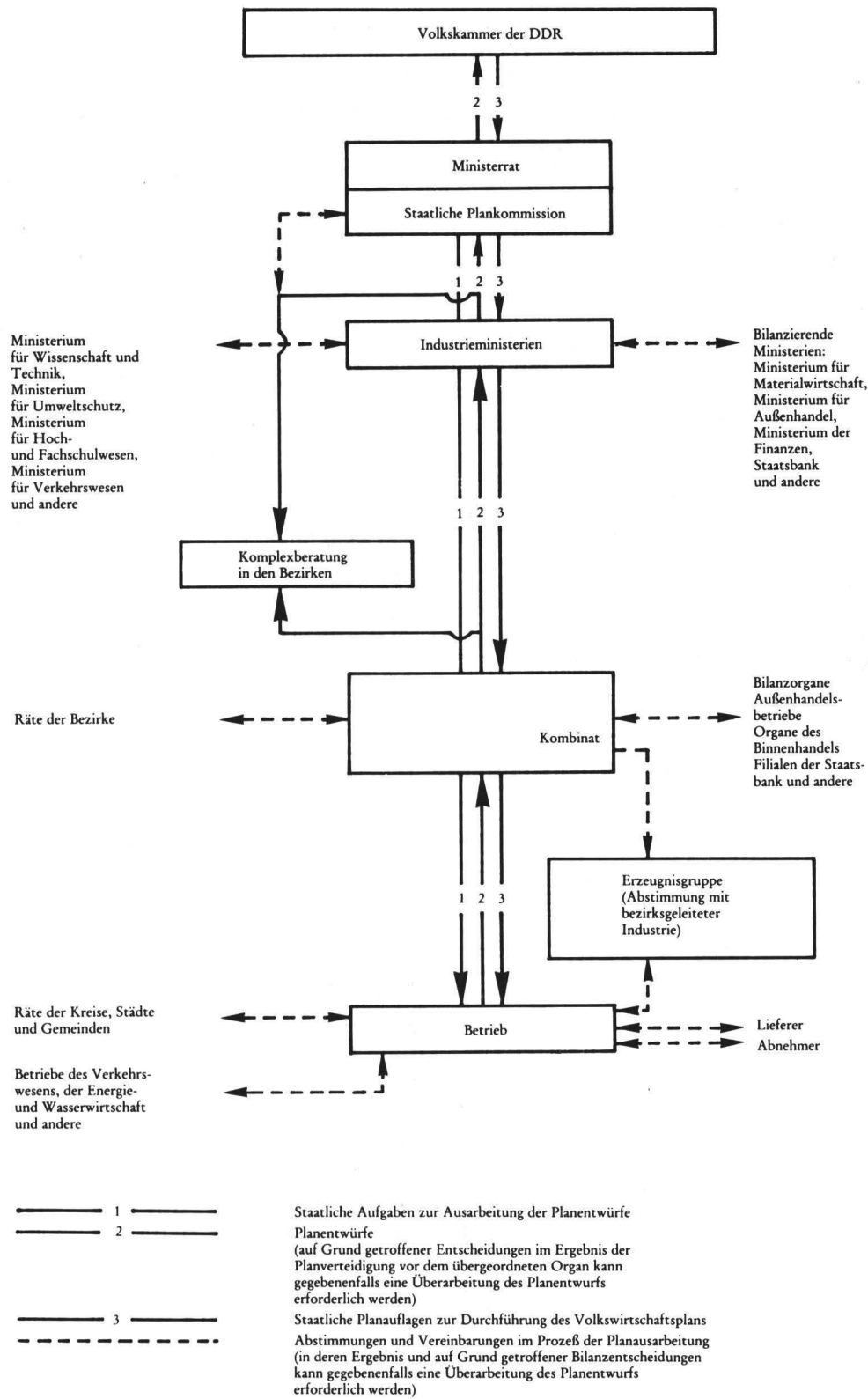
Es besteht auch Klarheit, daß es eine Gleichheit der Lebensbedingungen insofern nicht geben kann, als Bestrebungen der Angleichung von differenzierenden Tendenzen begleitet werden und auch jedes Kriterium von Bevölkerungsgruppen oder Individuen unterschiedlich bewertet wird. Worum es jedoch geht, ist:

- 1.) Eine territoriale Angleichung der Wohnbedingungen zu erreichen mit dem vorrangigen Ziel der quantitativen Bedarfsdeckung in allen Bezirken.
- 2.) Die Versorgung mit Waren und Leistungen des täglichen Bedarfs am Wohnplatz weiterhin zu sichern (in kleinen Gemeinden ebenso wie in städtischen Wohngebieten) und höhere Versorgungsleistungen so zu entwickeln, daß sie entsprechend ihrer Zentralität (z.B. Kapazitätsminimum) von der zugeordneten Bevölkerung mit vertretbarem Aufwand in Anspruch genommen werden können. Das schließt eine vorrangige Modernisierung der umfangreichen, jedoch mitunter überalterten bzw. unzweckmäßig strukturierten Infrastruktur der Ballungsgebiete ein.
- 3.) Zur Vermeidung bzw. zum Abbau von Rückständigkeiten erfolgten gezielt in den 50er und 60er Jahren Standortfestlegungen für neue Investitionsvorhaben, die zugleich zur Überwindung zweiglicher Disproportionen notwendig waren (Eisenhüttenkombinat Ost, Petrolchemisches Kombinat Schwedt, Ausbau der Küstenstädte, Zementwerke Deuna u. v. a.).

Später folgten weitere Industrieansiedlungen in ländlichen Gebieten, bei denen die Nutzung der Arbeitskräfte der ausschlaggebende Faktor war. Die Zuordnung von Betrieben mit überwiegend weiblichen Beschäftigten zu Standorten mit Betrieben für männliche Arbeitskräfte ist ebenfalls unter diesem Blickwinkel zu sehen (z.B. Konfektionsbetrieb in Rostock zu Motoren- und Schiffbau, Halbleiterwerk Frankfurt zum Eisenhüttenkombinat, Papier- und Schuhfabrik in Schwedt zur Erdölverarbeitung, Baumwollspinnerei Leinefelde zum Zementwerk Deuna). Die Einbeziehung zuwachsender Arbeitskräfte, die bis zur Mitte der 80er Jahre aus altersstrukturellen Gründen noch in Teilen der DDR zu verzeichnen waren, mußte in standörtliche Übereinstimmung gebracht werden mit der Ausnutzung der Produktionserfahrungen der Facharbeiter in den Ballungsgebieten. Diese Erfahrungen bedeuten bei der Einführung neuer Erzeugnisse und Verfahren häufig einen schnelleren Produktionsanlauf. Hierzu wurde u.a. genutzt, daß in den Ballungsgebieten die entsprechenden Berufsausbildungskapazitäten für Schulabgänger vorhanden sind.

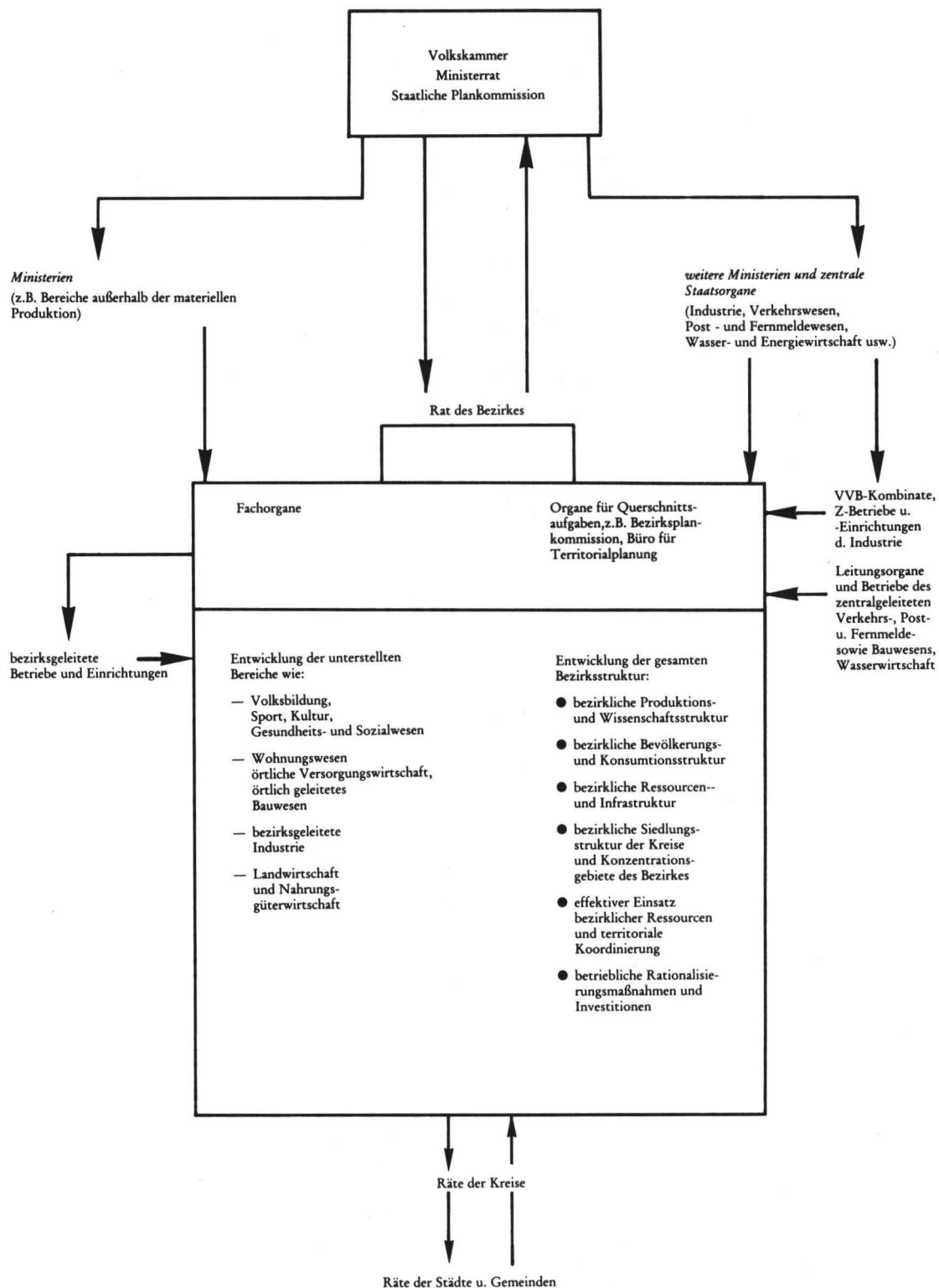
- 4.) Die Ressourcen der DDR mußten und müssen genutzt werden, wo immer dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Das ist oft mit Begrenzungen für die Entwicklung anderer Wirtschaftszweige verbunden. Das betrifft z.B. die verarbeitete Industrie in Braunkohle-Fördergebieten. Heute hat die vorrangige gebietliche Sicherung modernster Industrien (Mikroelektronik und Gerätebau) einen ähnlichen Stellenwert wie anderswo die Gewinnung von Bodenschätzen.

Übersicht 2:
Ablauf der Ausarbeitung des Fünfjahrplans und der Jahresvolkswirtschaftspläne (Prinzipschema)



Quelle: "Sozialistische Planwirtschaft in der DDR", hrsg. v. G. Scholl, H. Joswig, H.-W. Hübner, im Auftrag der SPK gemeinsam mit Panorama DDR, 1978, S. 72.

Übersicht 3:
Grobschema wichtiger Planungsbeziehungen des Rates des Bezirkes



Quelle: "Territorialplanung", hrsg. v. R. Böhmisch, G. Mobs, W. Ostwald. — Berlin: Verlag Die Wirtschaft, 1. Aufl. 1976, S. 149.

5. Institutionen

Wichtige Jahre in der Entwicklung waren 1952 und 1958, in welchen die Institutionen der Territorialplanung gebildet bzw. mit jener Aufgabenstellung betraut wurden, wie sie vom Prinzip her heute noch bestehen.

Die *Abteilung Territoriale Planung* der Staatlichen Plankommission (SPK)⁷ ist verantwortlich für

- die territoriale Koordinierung des Volkswirtschaftsplanes auf staatlicher Ebene (Aufgliederung der Entwicklung auf die Bezirke, Koordinierung der Bezirke mit den Ministerien, besonders zur Bilanzierung der Arbeitskräfte und Baukapazitäten),
- die Standortverteilung der Produktivkräfte (das sind die Menschen und alle produktiven, im weiteren Sinne auch nichtproduktiven Einrichtungen), was konkret die Zuordnung großer Investitionsvorhaben, die Koordinierung der Bezirke untereinander, die Übereinstimmung von Ressourcen mit Produktionsanforderungen und die Wohnungsbauverteilung umfaßt.

Die *Forschungsleitstelle für Territorialplanung* (FLS) der SPK, Ende der 60er Jahre aus einer Abteilung des Ökonomischen Forschungsinstituts der SPK hervorgegangen, arbeitet zur Analyse langfristiger Fragen der territorialökonomischen Entwicklung. Die Arbeit findet ihren Niederschlag im "Generalschema für die Standortverteilung der Produktivkräfte", das in fünfjährigem Rhythmus fortgeschrieben werden soll und bei wachsender Orientierungskraft der Aussagen bei der Ausarbeitung der Fünfjahrpläne berücksichtigt werden soll.

Bei dieser Aufgabe arbeitet die FLS mit wissenschaftlichen Institutionen und den Büros für Territorialplanung (BfT) der Bezirke zusammen, denen gegenüber die FLS jedoch nicht weisungsberechtigt ist. Eine gewisse Koordinierung von wissenschaftlicher Forschung und Planungsarbeiten erfolgt auch über den "Wissenschaftlichen Rat für die Standortverteilung der Produktivkräfte", in dem Wissenschaftler und Praktiker vertreten sind (vermutlich vergleichbar dem Sachverständigenrat in der Bundesrepublik Deutschland (Die Red.)).

Die *Bezirksplankommissionen* (BPK) sind Organe innerhalb der Räte (Verwaltungen) der Bezirke. Sie sind verantwortlich

- für die Koordinierung der Bereiche, die den Räten unterstellt sind sowie für die Koordinierung zwischen diesen und den zentralgeleiteten Bereichen,
- für die Standortverteilung und die Gebietsentwicklung im Bezirk, einschließlich der Siedlungen,
- für die Analyse, Nutzung und Bilanzierung nahezu aller Ressourcen im Bezirk.

Die BPK sind dem Rat des Bezirks, seinem Vorsitzenden und dem Bezirkstag (Parlament der Bezirksebene) verantwortlich. Zugleich handeln sie entsprechend den Orientierungen der SPK (insbesondere der Abteilung Territorialplanung der SPK).

Die *Büros für Territorialplanung* (BfT) wurden 1965 gebildet. Sie entstanden aus den gleichzeitig aufgelösten Büros für Gebiets-, Stadt- und Dorfplanung (welche den Bezirksbauämtern⁸ unterstellt waren) und durch Umsetzung von Mitarbeitern der BPK. Damit wurde der Tatsache entsprochen, daß gebietliche und standörtliche Veränderungen im Bezirk eine Widerspiegelung der ökonomischen und sozialen Entwick-

lung sind und deshalb der Volkswirtschaftsplanung, nicht aber dem Bauwesen zuzuordnen sind.

Die BfT sind nachgeordnete Organe der BPK und nicht unmittelbares Staatsorgan, sie handeln im Auftrage des Vorsitzenden der BPK. Die Büros führen überwiegend konzeptionelle Arbeiten (oft langfristigen Charakters) durch (z.B. zur Siedlungsstruktur, zur langfristigen Vorbereitung des Wohnungsbaus sowie Standortstudien, Rationalisierungs-konzeptionen aus standörtlicher Sicht und Gebietsprogramme für vorrangig abzusichernde Produktionsentwicklungen).

Die *Kreisplankommissionen* (KPK) sind den BPK analoge Organe auf der Kreisebene, haben jedoch keine nachgeordneten Organe und arbeiten nicht zur langfristigen Entwicklung, sondern stärker zu Entscheidungen im Zuge der Durchführung der Pläne für die den Kreisen unterstellten Bereiche.

Wichtige *Partner der Territorialplanung* sind die Organe des Bauwesens. Die Abteilungen für Bauwesen bei den Räten der Bezirke und Kreise (Bezirks- und Kreisbauämter) planen und bilanzieren den Einsatz der ihnen jeweils unterstellten Baubetriebe sowie die Durchführung der Baumaßnahmen. Die Büros für Städtebau werden vom Bezirksarchitekten geleitet, sind den Bezirksbauämtern nachgeordnet, arbeiten an konzeptionell-gestalterischen Lösungen und basieren auf den Vorgaben und Planungen der Territorialplanung. Eine ähnliche Zusammenarbeit besteht mit den Büros für Verkehrsplanung (BfV), die den Abteilungen für Verkehrswesen der Bezirke nachgeordnet sind.

Seit 1976 sind die Industriekombinate verpflichtet, eigenständige Arbeiten zu ihrer Standortentwicklung durchzuführen. Für die Durchführung von Standortentscheidungen auf den verschiedenen Ebenen der Territorialplanung ist es wichtig, daß in den Kombinat zu einem solchen konzeptionellen Verlauf gearbeitet wird.

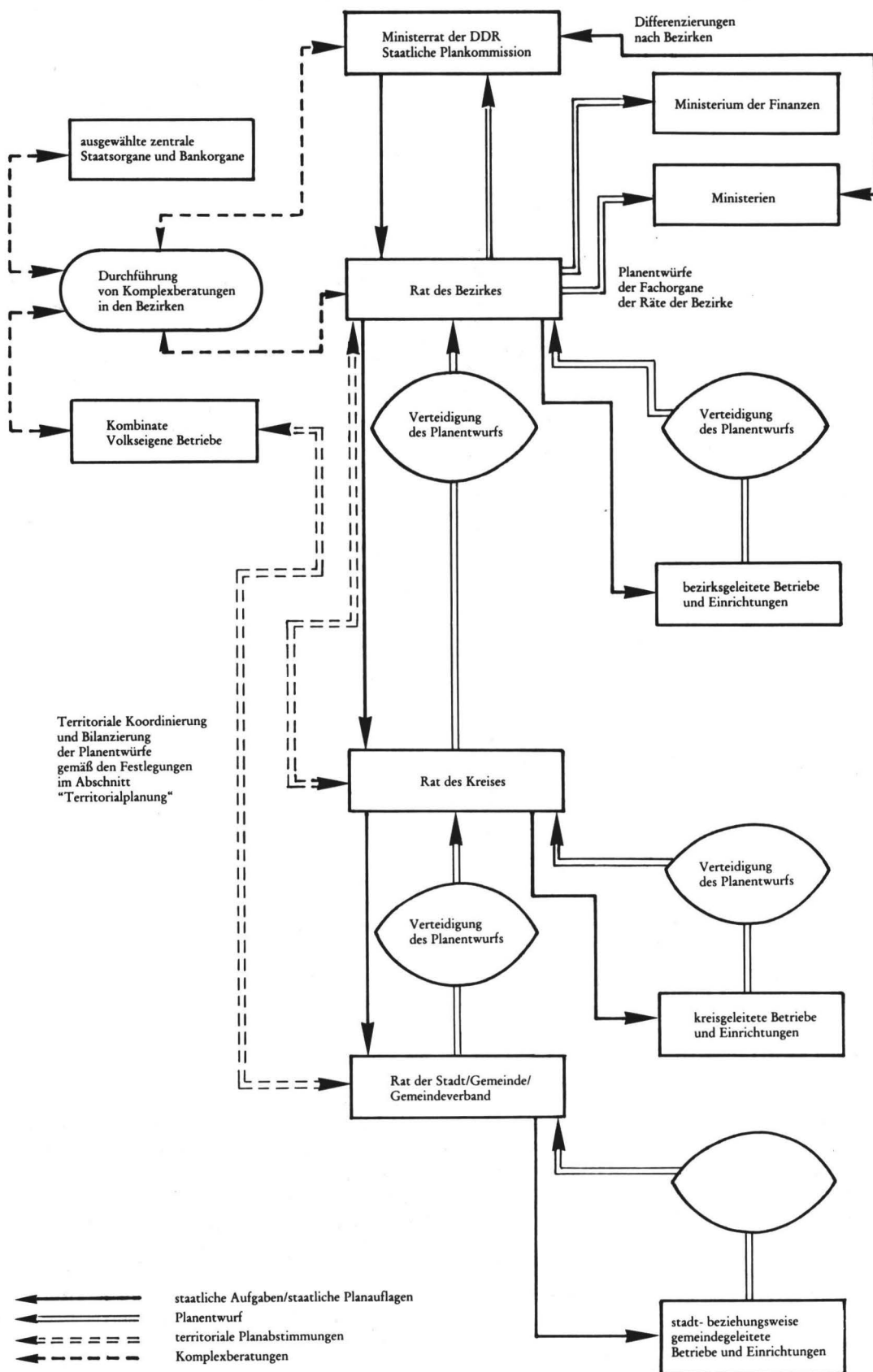
Schließlich ist die beständige Zusammenarbeit mit der Staatlichen Zentralverwaltung für Statistik (SZS) und ihren Bezirks- und Kreisstellen für die Territorialplanung von Bedeutung: Der für die Territorialplanung bedeutungsvolle Teil des Kennziffernprogramms wird zwischen der SZS, Abteilung Territorialstatistik und der Abteilung Territorialplanung der SPK für den nächstfolgenden Fünfjahrplan abgestimmt, in dessen "Planungsordnung" aufgenommen, jährlich überprüft und ggf. präzisiert. Erhebungen der Statistik und Analysen der Territorialplanung werden gegenseitig genutzt.

6. Aufgaben und Arbeitsweise

Die territoriale Koordinierung der Volkswirtschaftspläne besteht in der Aufschlüsselung der Aufgaben und Mittel von Bereichen der Infrastruktur und der örtlichen Wirtschaft auf die Bezirke und Kreise sowie in der Koordinierung der Entwicklung der zentralgeleiteten Industrie mit den Gebietsbedingungen in Bezirken und Kreisen. Dies ist ein durch die Planungsordnung geregelter, sich jährlich wiederholender Prozeß. In seinem Verlaufe werden zugleich vielfältige Möglichkeiten und Erfordernisse der territorialen wie der zweiglichen Entwicklung abgestimmt, auch wenn diese (noch) nicht immer ihren Niederschlag im Jahres- bzw. Fünfjahrplan finden.

Die Rolle der Territorialplanung bei territorialen Aspekten der Investitionsvorbereitung ergibt sich aus ihrer Verantwortung für Standortentscheidungen für Investitionen, wurde in

Übersicht 4:
Grundsätzlicher Ablauf des Fünfjahrplans * und der Jahrespläne in den örtlichen Staatsorganen



* Nur Räte der Bezirke und Kreise

Quelle: "Sozialistische Planwirtschaft in der DDR", hrsg. v. G. Scholl, H. Joswig, H.-W. Hübner, im Auftrag der SPK gemeinsam mit Panorama DDR, 1978, S. 196/197.

der Investitionsverordnung von 1972 umfassend geregelt und seither entsprechend den wachsenden Anforderungen an die Effektivität und entsprechend der gestiegenen Verantwortung der Kombinate präzisiert. Antragsteller für Standortentscheidungen ist das Zweigleitende Organ in Abhängigkeit vom Investitionsumfang (Betrieb — Kombinat — Ministerium). Von ihm sind in jedem Falle volkswirtschaftliche Notwendigkeit, Effektivität, Standortbegründungen und Möglichkeiten der Ressourcenbereitstellung (besonders die Deckungsbilanz für Arbeitskräfte, aber auch Leistungen der technischen Infrastruktur) auszuweisen.

Bei Investitionen über 50 Mio. Mark ist zuerst die Standortzuordnung der SPK (bearbeitet durch die Abteilung Territorialplanung), sodann die Standortbestätigung des Bezirks und schließlich die Genehmigung der örtlichen Ebene erforderlich. Vorhaben zwischen 5 und 50 Mio. Mark erfordern die bezirkliche und die lokale Standortzustimmung, und schließlich jene unter 5 Mio. Mark lediglich die örtliche Genehmigung.

Die Verfahren der Standortentscheidungen befinden sich nicht über die *Notwendigkeit* der Investitionen und über andere zweigleiche Gesichtspunkte, jedoch sind diese Ergebnisse auszuweisen. Auch Überprüfungen der Vorbereitung und der Realisierbarkeit sowie die Baugenehmigung stehen in wechselseitigem Zusammenhang mit den Standortentscheidungen.

Alle Standortverfahren beinhalten nicht nur die Abstimmung der Territorialplanung mit dem Antragsteller und den für Ressourcen und technische Leistungen verantwortlichen Organen, sondern schließen auch die Abstimmungen zwischen den Ebenen ein. Im Grunde genommen erfolgt keine Entscheidung ohne die Zustimmung der jeweils untergeordneten territorialen Ebene. Die Standortverfahren werden fallweise durchgeführt. Zu den territorialen Planabstimmungen haben sie insofern Bezug, als eine Einordnung der beabsichtigten Investition in die Bilanzen der folgenden Pläne möglich sein muß, andernfalls verlieren die Standortzustimmungen ihre Gültigkeit. Die Verfahren zu sehr großen Vorhaben erbringen einen Kenntnisvorlauf für die Territorialplanung hinsichtlich der langfristig absehbaren Belastung betreffender Gebiete.

Die Bilanzierung der Berufstätigen (Aufkommen und Verwendung in den Bezirken) liegt im Verantwortungsbereich der Territorialplanung. Die Bilanzierung der Baukapazitäten und ihrer Verwendung wird vom Ministerium für Bauwesen und von den Bezirks- bzw. Kreisbauämtern — je nach Unterstellung der Baubetriebe — in enger Zusammenarbeit mit den Territorialplanungsorganen der entsprechenden Ebene erstellt.

Die territoriale Verteilung des Wohnungsbaus obliegt insofern der Territorialplanung, als Erfordernisse und Möglichkeiten der Standortbestimmung des Wohnungsbaus in Übereinstimmung zu bringen sind. Das betrifft u.a.

- die Entwicklung der Produktionsaufgaben in Industrie bzw. Landwirtschaft (d.h. Arbeitskräftesicherung und damit Wohnungsbau),
- den erreichten Versorgungsgrad (einschließlich Bauzustand und Ausstattung) und Vergleich mit dem Durchschnitt der DDR, des Bezirks,
- die bereits gebundene Auslastung der Baukapazitäten (u.a. durch Zuendeführung von Projekten),

- die Standortbedingungen, einschließlich der technischen Versorgung.

Die Abteilung Territorialplanung der SPK hat die Verantwortung für die Aufteilung auf die Bezirke, die BPK für die Kreise. Standorte mit mehr als 100 Wohnungen werden zwischen SPK und Bezirk abgestimmt.

Die Verteilung des Wohnungsbaus ist nach wie vor ein wichtiges Mittel zur territorialen Sicherung von Produktionsentwicklungen, auch wenn gezielte Ansiedlungen seit dem Übergang zum intensiven Typ der Wirtschaftsentwicklung nicht mehr erfolgen. Heute geht es anstelle von Ansiedlungen darum, Wegzüge von Arbeitskräften von wichtigen Industriestandorten zu vermeiden, indem dort Wohnungsbau möglichst vorrangig erfolgt.

Der Wohnungsbau ist auch das Hauptinstrument zur Angleichung der Lebensbedingungen und zur städtebaulichen Gestaltung. Letzteres auch deshalb, weil der Komplexe Wohnungsbau die Versorgungseinrichtungen der Wohngebiete einschließt und ein besonderes Kontingent für städtebauliche Gestaltungen außerhalb der Mittelplanung für Wohnungsbau und Infrastruktur nicht existiert.

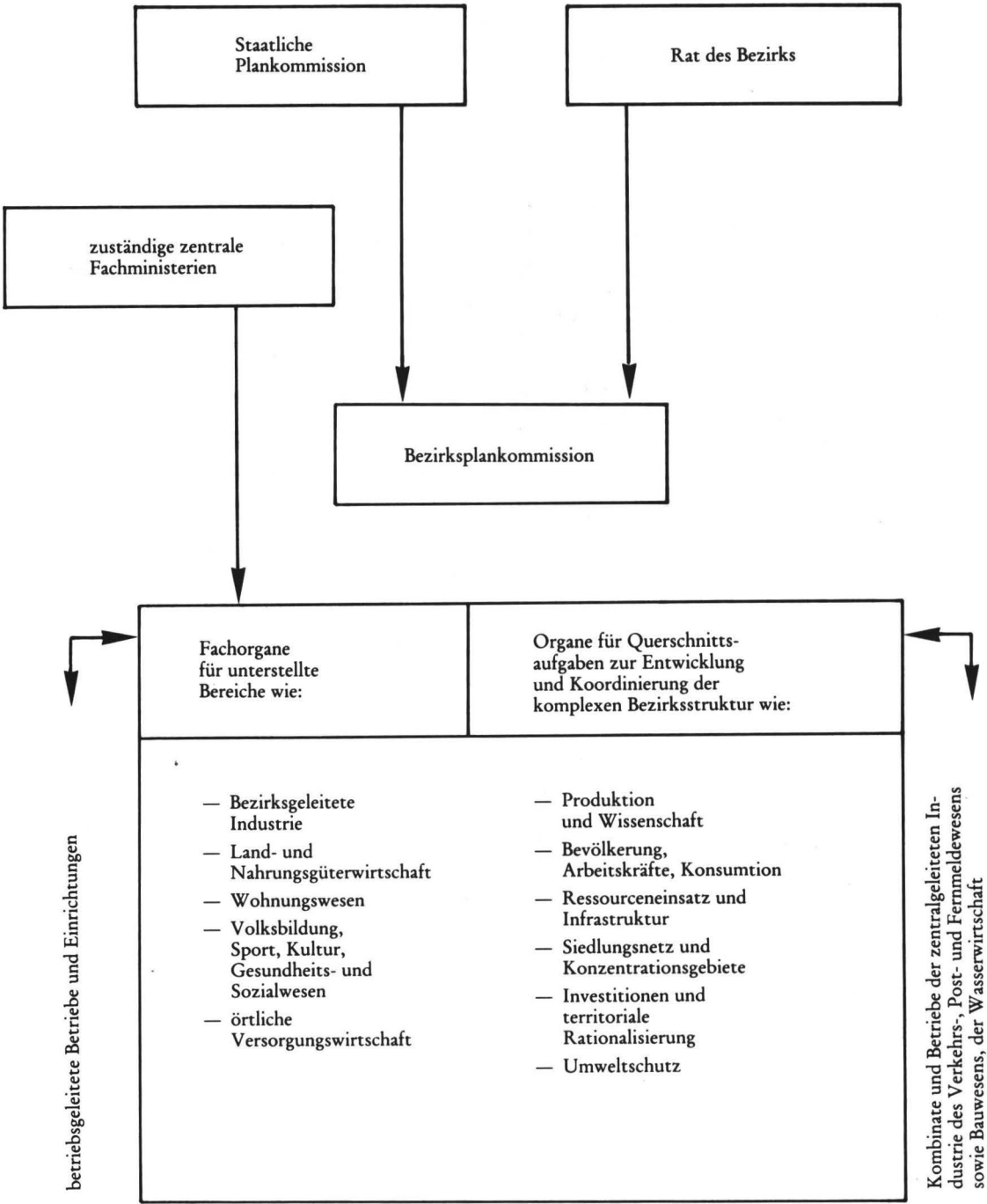
Die Territoriale Rationalisierung (TR) ist ein weiteres Aufgabengebiet der Territorialplanung. Es geht darum, Rationalisierungseffekte durch Koordinierung zu erschließen, z.B. Neuinvestitionen durch bessere Auslastung zu vermeiden und dabei Fremdnutzung (über einen Betrieb hinaus) von Kapazitäten einzubeziehen. Die Territoriale Rationalisierung ist also eine zweigübergreifende, jedoch stets auf einen gemeinsamen Standort von Betrieben bezogene Koordinierung. Die überwiegende Anzahl der Maßnahmen wird von den KPK und den Räten der Städte bearbeitet. Die TR ist vor nahezu 25 Jahren entstanden, war ursprünglich auf die Koordinierung zweigverschiedener Investitionen eines Standorts bezogen (Schaffung gemeinsamer Einrichtungen) und betraf in den Folgejahren mehr und mehr

- die gegenseitige Unterstützung von Betrieben mit den örtlichen Organen (bzw. den ihnen unterstellten Einrichtungen),
- die Zusammenarbeit von Betrieben mit verschiedener Zweigzugehörigkeit untereinander zum Zwecke besserer Material- oder Kapazitätsauslastung und ggf. Vermeidung entsprechender Investitionen.

Bei der TR wird die Verantwortung der Betriebe und Kombinate für ihre Produktionsentwicklung gewahrt. Die TR ergänzt die zweigleiche Leitungsarbeit und beruht auf der Basis des gegenseitigen Vorteils, der Überleitung der Maßnahmen in die Pläne und des Abschlusses von Wirtschaftsverträgen. In ihnen werden zeitweilige Lieferungen bzw. Leistungen zwischen Betrieben untereinander bzw. zwischen Betrieben und Städten/Gemeinden geregelt. Sie können sich u.a. auf Lieferung von Werksessen an benachbarte Betriebe und Einrichtungen, auf Mitnutzung von Bearbeitungskapazitäten oder Räumlichkeiten, auf finanzielle Beteiligungen von Betrieben beziehen, wenn beispielsweise Vorhaben der Stadt auch den unmittelbaren Lebensbedingungen der Belegschaften dienen.

Die Analysetätigkeit zu den Gebietsbedingungen in den Bezirken und Kreisen wird kontinuierlich durchgeführt. Sie bezieht sich hauptsächlich auf die Ressourcenlage (Bevölkerung, Wasser), auf Umweltbedingungen, Situation in den Siedlungen, Erholungsmöglichkeiten, Versorgungsgrade im Wohnungswesen sowie auf Leistungen und technische Bedin-

Übersicht 5:
Struktur der Bezirksplankommission



Quelle: "Sozialistische Planwirtschaft in der DDR", hrsg. v. G. Scholl, H. Joswig, H.-W. Hübner, im Auftrag der SPK gemeinsam mit Panorama DDR, 1978, S. 199.

gungen bei der Infrastruktur. Die Analyse steht mit der Erarbeitung und Abstimmung der Pläne in engem Wechselverhältnis. Es erfolgen laufend Einschätzungen (auf dem Wege der Statistik) zum Stand der Planerfüllung und zu dabei auftretenden Bedingungen. Das ist neben volkswirtschaftlichen Zielstellungen für das Folgejahr die andere wichtige Grundlage der Planausarbeitung.

Die wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung der territorialen Zielsetzungen sind demnach

- die Bilanzentscheide (Arbeitskräfte, Baukapazitäten) im Zuge der Planabstimmungen,
- die Standortentscheidungen bei Investitionen,
- die Stellungnahme zu zweigleichen Entwicklungskonzeptionen (Einflußnahme über die Gebietsbedingungen),
- die Territoriale Rationalisierung,
- die Entscheidungen zur Standortverteilung des Wohnungsbaus und der Infrastruktur (Rechnungen zu Versorgungsgraden der Bevölkerung).

Der Jahresplan ist Hauptarbeitsfeld und -arbeitsmittel zugleich. Die Fünfjahresplanung hat sich infolge der Dynamik in den internationalen ökonomischen Beziehungen und in Wissenschaft/Technik von der detaillierten Planung der 50er und 60er Jahre zu einer Rahmenplanung hin entwickelt. Eine langfristige Planung über fünf Jahre hinaus besteht zu solchen Teilen der ökonomischen und sozialen Entwicklung, wo dies möglich und notwendig ist, wie z.B.: Bevölkerung und Berufstätige, Wohnungswesen, Investitionen bei Kohle/Energie, Wasser und Transport.

Prognoseansätze bestehen bei der Arbeit am Generalschema der Standortverteilung der Produktivkräfte (zu Gebietsstrukturen) und an der Generalbebauungsplanung der Großstädte.

7. Künftige Schwerpunkte

Die weitere Entwicklung wird davon bestimmt sein, jene Aufgabenstellungen noch wirksamer umzusetzen, die sich bereits in den letzten Jahren herausgebildet haben.

Die Effektivität des Investitionsprozesses ist weiter zu erhöhen. Über Standortentscheidung, Vorbereitung und Bilanzierung von Ressourcen trägt die TP hierzu nicht unwesentlich bei.

Die TR ist auch künftig ein großes Aufgabengebiet zur betrieblichen Effektivität wie zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen.

Das innerstädtische Bauen und die Zunahme kleiner Städte am Baugeschehen sowie die Modernisierung erfordern detaillierte Planungen und Standortvorbereitungen.

Die Potenzen der Gebietsspezifität sind noch mehr zur Wirkung zu bringen. Das betrifft Erfahrungen der Betriebsbelegschaften, Verbindungen von Produktion und Wissenschaft, Lagebeziehungen, vorhandene Bausubstanz u.a.

Insgesamt geht auch in der Territorialplanung die Entwicklung dahin, der jeweils untergeordneten Ebene mehr Verant-

wortung zu übertragen. Fragen der strategischen Entwicklung rücken demgegenüber für die zentrale Territorialplanung stärker in das Blickfeld.

Anmerkungen

- 1 Z.B.
 - Verfassung der DDR, Abschnitt III (Gesetzblatt Teil I, 1974/47)
 - Gesetz über den Ministerrat der DDR (Gbl. Teil I, 1972/16)
 - Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen der DDR (Gbl. Teil I, 1985/18)
 - VO über die volkseigenen Kombinate, Kombinatbetriebe und volkseigenen Betriebe (Gbl. Teil I, 1979/38)
 - VO über die Vorbereitung von Investitionen (Gbl. Teil I, 1985/17)
 - VO über die Standortverteilung der Investitionen (Gbl. Teil I, 1972/52)
 - Anordnung über die Ordnung der Planung der Volkswirtschaft (Planungsordnung jeweils für Fünfjahrplanzeiträume, Gbl. Sonderdruck 1984/1190)
 - neueste Veränderungen zur Eigenerwirtschaftung der Mittel (für die Reproduktion) durch die Kombinate.
- 2 Kombinate sind Vereinigungen von Betrieben nach dem Erzeugnisaspekt, stehen im Leitungssystem zwischen dem jeweiligen Industrieministerium und den Betrieben und verfügen über weitgehende und wachsende Eigenständigkeit in Belangen ihrer Tätigkeit zur Erfüllung der Planaufgaben.
- 3 — Bilanzentscheidungen über die Inanspruchnahme von Baukapazitäten und Arbeitskräften durch den Betrieb im Planjahr,
 - Standortgenehmigungsverfahren für Investitionen der Betriebe,
 - Standortplanung des Wohnungsbaus und der Infrastruktur.
- 4 Zentralgeleitet sind hauptsächlich die Industrie und ausgewählte Teile des nichtmateriellen Bereiches. Leicht- und Lebensmittelindustrie sind z.T. den Wirtschaftsräten (Verwaltungsabteilungen für die örtliche Wirtschaft) der Bezirke unterstellt.
- 5 Vereinfacht kann gesagt werden, daß für Entwicklungen, die Kreis- oder Bezirksgrenzen überschreiten, Programme bzw. Konzepte erstellt werden, bei denen die jeweils übergeordnete administrative Ebene eine koordinierende Funktion hat (Bezirk bei mehreren Kreisen, Staatliche Plankommission bei mehreren Bezirken), während die einzelnen abgeleiteten Maßnahmen in die Planung der Kreise bzw. Bezirke eingehen und dort kontrolliert werden.
- 6 Überwindung der Kriegszerstörungen, Demontagen für Reparationsleistungen, Eingliederung der Umsiedler, Fehlen ganzer Industriezweige in der sowjetischen Besatzungszone bzw. in den ersten Jahren der DDR infolge der Spaltung Deutschlands.
- 7 Der Begriff "Kommission" bedeutet keine Zusammensetzung aus Vertretern mehrerer Staatsorgane. Vielmehr ist die SPK vergleichbar mit einem Ministerium mit Querschnittsaufgaben (Ministerium der Finanzen, Ministerium für Wissenschaft und Technik). Durch die gesamtstaatliche Koordinierung im Zuge der Planerarbeitung und -abstimmung hat die SPK jedoch eine zentrale Stellung gegenüber den Ministerien. Analog verhält es sich mit den Plankommissionen auf Bezirks- und Kreisebene gegenüber den fachbezogenen Abteilungen dieser Verwaltungsorgane.
- 8 Bezirks- und Kreisbauämter sind die Abteilungen für Bauwesen bei den Räten (Verwaltungen) der Bezirke und Kreise. Neben Planungs- und Bilanzierungsarbeiten sind sie auch für die Aufgabenerfüllung der ihnen jeweils unterstellten Baubetriebe verantwortlich.

Dr. Joachim Bräuniger
Humboldt-Universität
zu Berlin
Sektion Geographie
Universitätsstraße 3b
DDR-1080 Berlin