

HARTMUT HELLMANN / ELEMER TOTH

Planungskonzeptionen europäischer Agglomerationsräume

Probleme, Programme, Ergebnisse

1. Einführung

Die Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten in bestimmten Landesregionen ist ein Charakteristikum der Industrienationen. Die folgende Arbeit versucht, die grundlegenden raumordnerischen Konzeptionen für die drei europäischen Agglomerationsräume Paris, London und Ruhrgebiet darzustellen und zu analysieren. Das Hauptgewicht wird dabei auf die neuesten Planungskonzeptionen gelegt, was allerdings nicht ohne historischen Rückgriff und Erläuterung der vorhandenen Planungsorganisation geschehen kann. Erfolge und offensichtliche Mißerfolge werden in einer vergleichenden Gegenüberstellung an ausgewählten Kriterien deutlich gemacht.

2. Die Planungskonzeptionen für den Agglomerationsraum Paris

2.1 Probleme und erste Planungsansätze

In der Pariser Region leben auf 2,2 % der Gesamtfläche Frankreichs 17,2 % der Bevölkerung¹. Damit weist

dieser Raum mit über 600 Ew/qkm die höchste Bevölkerungsdichte aller französischen Regionen auf. In den Randgebieten des Zentrums der Agglomeration liegt dieser Wert bei 6000 Ew/qkm, im Zentrum selbst (Stadt Paris) bei 32 000 Ew/qkm. Insgesamt leben in der Région parisienne 7 Millionen Menschen. 26 % der nationalen Industrieproduktion und 36 % der Dienstleistungen konzentrieren sich hier. Zum Bruttosozialprodukt Frankreichs trägt das Gebiet zu 22 % bei².

Schon sehr früh ergaben sich für die Region Paris zwei Probleme:

- Während von 1926 bis 1954 die Zahl der Beschäftigten in Frankreich um 12 % zurückging, erhöhte sie sich in der Pariser Region um 70 %³.
- Das Bevölkerungswachstum und das Wachstum der ökonomischen Aktivitäten im Pariser Agglomerationsraum führten zu stark ansteigenden öffentlichen Kosten. Schon 1938 gab die Stadt Paris pro Einwohner

1 Ockenfels, H. D.: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum, dargestellt am Beispiel Frankreichs. — Köln 1969. S. 13.

2 Vgl. Maillet, P.: La structure économique de la France, que sais-je? — Paris 1964. = P. U. F. Nr. 791. S. 78.

3 Vgl. Coront-Ducluzeau: La formation de l'espace économique national. — Paris 1964. S. 169.

dreimal so viel aus wie die anderen Großstädte Frankreichs. Das Departement Seine gab fünfmal so viel aus wie die anderen Departements, und die staatlichen Subventionen an das Departement Seine überstiegen die Zuwendungen an alle übrigen Departements um das Doppelte⁴.

Die Konzentration der öffentlichen Mittel im Agglomerationsraum Paris hatte eine Vernachlässigung der Provinzen zur Folge, was wiederum den Entleerungsprozeß beschleunigte und zu einer weiteren Verschärfung der räumlichen Disparitäten führte.

1928 wurde ein Komitee zur Ausarbeitung eines Entwicklungsplanes für die Pariser Region gegründet. 1939 war dieser Plan fertiggestellt⁵. Der Dezentralisierungsgedanke des Entwicklungsplanes von 1939 wurde nach dem zweiten Weltkrieg wieder aufgenommen: Der vom Ministerium für Wiederaufbau und Städtebau ausgearbeitete erste Modernisierungs- und Infrastrukturplan strebte eine Dezentralisierung der Industrie an⁶. Im dritten Modernisierungs- und Infrastrukturplan⁷ 1959 wurde die Konzeption einer dezentralisierten Expansion angestrebt. Ziel war eine Entballung der Pariser Agglomeration, verbunden mit einer Neuordnung der Beziehungen zwischen Paris und der Provinz sowie mit der wirtschaftlichen Expansion rückständiger Regionen⁸. Nach dem Amtsantritt *de Gaulles* im Jahre 1958 wuchs der Widerstand der Zentralisten gegen die Konzeption der dezentralisierten Expansion. Bevor ein detaillierter Maßnahmenkatalog erarbeitet worden war, verschwand die Konzeption stillschweigend von der politischen Bühne Frankreichs⁹.

Aus der Planungsphase der ersten drei Modernisierungs- und Infrastrukturpläne hatte nur das per Dekret am 5. 1. 1955 erlassene Restriktionsgesetz langfristige Bedeutung. Es ist bis heute gültig. Das Dekret stellt die erste gezielte Kontrolle der Industrie in der Pariser Region dar. Nach diesem Verfahren benötigen alle Neugründungen, die eine Fläche von mehr als 500 qm einnehmen oder mehr als 50 Beschäftigte haben, sowie alle Betriebserweiterungen, die mehr als 10 % der ursprünglichen Fläche ausmachen, eine Sondergenehmigung des Ministeriums für Wiederaufbau und Städtebau¹⁰. Durch ein weiteres Dekret (vom 31. 12. 1958) wurde das Restriktionsgesetz dahingehend modifiziert, daß die Umwandlung

eines bisher nicht für industrielle Zwecke genutzten Gebäudes in einen Industriebetrieb wie eine Neugründung zu behandeln ist. Dieser Zusatz war notwendig geworden, weil bis dahin viele leerstehende Gebäude unter Umgehung des Restriktionsgesetzes zur Ansiedlung von Industrie genutzt worden waren.

Die Wirksamkeit des Restriktionsgesetzes wurde durch die zentralistische Politik nach 1958 stark geschwächt. Es wurden viele Sondergenehmigungen erteilt. Die Folge war eine weitere Expansion der Industrie in der Pariser Region. 1958–1966 stieg dort die Zahl aller Industriebetriebe um 10,4 %, wobei die der Klein- und Mittelbetriebe um 11,5 % und die der Großbetriebe (über 1000 Beschäftigte) um 19,1 % zunahm¹¹.

2.2 Die neue Konzeption der 60er Jahre

Die neue Konzeption der sechziger Jahre strebte ein ausgeglichenes wirtschaftliches Wachstum in allen französischen Regionen an. Nach den Plänen der CNAT, an denen sich auch der 5. Nationale Entwicklungsplan ausrichtete, sollte dies Ziel hauptsächlich durch staatliche Förderung von Industrialisierungsvorhaben in den westlichen Agrarregionen erreicht werden¹². Das Dezentralisierungsziel der vergangenen Planperiode wurde weitgehend fallengelassen. Für die Pariser Region wurde mit Rücksicht auf die Konkurrenzfähigkeit mit anderen Agglomerationsräumen der EWG ein kontrolliertes Wachstum für anstrebenswert und notwendig gehalten. Eine Projektion des Bevölkerungszuwachses von 8,5 Mill. Ew im Jahre 1963 auf 14 Mill. Ew im Jahre 2000, verbunden mit einer Ausdehnung der Agglomerationsfläche von 1200 qkm auf 2200 qkm innerhalb des gleichen Zeitraums, wurde vorgenommen¹³. Dies bedeutete eine prozentuale Zunahme der Bevölkerung um 64,7 % und der Fläche um 83 %. Die Bevölkerungsdichte sank rein rechnerisch von ca. 7000 Ew/qkm auf 6300 Ew/qkm. Da über Struktur und Nutzung der Zuwachsfläche keine detaillierten Aussagen gemacht wurden, sagen diese Daten nur wenig über die zukünftige Dichtestruktur im Agglomerationsraum aus.

Die Ausdehnung der Agglomeration sollte durch den Aufbau von acht neuen Großstädten erfolgen, deren Ew-Zahl von 300 000 bis 1 Mill. veranschlagt war. Für jede neue Großstadt war ein Stadtzentrum mit allen erforderlichen öffentlichen Einrichtungen vorgesehen. Die vorhandenen Vorstädte sollten modernisiert, der Agglomerationskern (Stadt Paris) sollte vollständig erneuert werden¹⁴.

4 Vgl. *Gravier, J. F.*: Paris et le desert de la France. — Paris 1958. S. 25.

5 Vgl. *Hansen, N. M.*: French regional planning. — London 1968. S. 44.

6 Vgl.: Premier plan de modernisation et d'équipement (1946–1952). Gesetz Nr. 46–342 vom 27. 3. 1946. S. 19 ff.

7 Troisième plan de modernisation et d'équipement (1958 bis 1961). Dekret Nr. 59–443 vom 19. 3. 1959.

8 Vgl. *Lajugie, J.*: Développement économique régional et aménagement du territoire. — Paris 1964. = Numéro spécial. S. 290.

9 *Ockenfels, H. D.*: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum, a. a. O., S. 51.

10 Vgl. *Faucheux, J.*: La décentralisation industrielle. — Paris 1959. S. 206–207.

11 Vgl. *Matibel, E.*: Die Standortwahl unter dem Einfluß staatlicher Dezentralisierungsmaßnahmen in Frankreich. — Diss. Berlin 1965, und *Brücher, W.*: Ziele und Ergebnisse der staatlichen Dezentralisierungsmaßnahmen in Frankreich. In: Raumforschung und Raumordnung. 29. Jg. (1971), H. 6, S. 267.

12 Vgl. *Lang, S.*: Raumordnung in Frankreich. In: Raumforschung und Raumordnung. 33. Jg. (1975) H. 1, S. 41.

13 Vgl. Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris. — Paris 1965. S. 2.

14 *Ockenfels, H. D.*, a. a. O., S. 59.

Die Maßnahmen der staatlichen Instanzen konzentrierten sich dabei auf folgende Bereiche:

- Verbesserung der Verkehrsstruktur.
- Staatliche Förderung und Lenkung der Industrialisierung (Investitionsprämien und Darlehen).
- Subventionierung von privaten Entwicklungsgesellschaften (*Sociétés de développement économique régional*).
- Transportkostenentschädigung.
- Steuerpolitische Maßnahmen (Staffelung von Grunderwerbs- und Gewerbesteuer).
- Aufbau von 13 Gleichgewichtsmetropolen.

2.3 Die vorliegenden Ergebnisse

Von 1954 bis 1967 wuchs die Bevölkerung Frankreichs um 16,1 %. Am Bevölkerungszuwachs von 7 994 Mill. war die Pariser Region mit ca. 2 265 Mill. (ca. 30 %) beteiligt. Der Anteil der Pariser Region an der Gesamtbevölkerung lag 1967 mit 19 % um 1,8 % höher als 1954¹⁵. Eine gleichmäßigere Bevölkerungsverteilung ist durch die Verdichtungskonzeptionen der 50er und 60er Jahre nicht erreicht worden. Der Entleerungsprozeß von den Provinzen in den Pariser Agglomerationsraum hielt unvermindert an.

Von 1954 bis 1968 wuchs die Anzahl der Industriebeschäftigten in der Pariser Region jährlich absolut um 8 000 bis 12 000. Die Zunahme im tertiären Sektor lag noch wesentlich höher; hier war innerhalb desselben Zeitraums eine jährliche Zuwachsrate von 60 000 Beschäftigten zu verzeichnen¹⁶. In den Förderungsgebieten des Westens ist lediglich eine überdurchschnittliche Zunahme von Klein- und Mittelbetrieben nachweisbar, während die Anzahl der zusätzlich entstandenen Großbetriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten im Norden und im Osten dreimal höher liegt als in den westlichen Regionen¹⁷. Eine Dezentralisierung der Industrie, verbunden mit einer wirkungsvollen Förderung der rückständigen westlichen Regionen, hatte also nicht stattgefunden.

Eindrucksvolle Daten über die erfolgreiche Entballung der Pariser Industrie müssen mit Skepsis betrachtet werden. Bei genauer Analyse der erfolgten Dezentralisierungen zeigt sich, daß der weitaus größte Teil derjenigen Betriebe, die ihren Standort aus dem Pariser Raum verlagert haben, in die unmittelbar angrenzenden Regionen ausgewichen sind. Dies führte zu einer Schwergewichtsverlagerung der Industrialisierungen in einen Raum im Umkreis von 200 km um die Pariser Region, also zu einer räumlichen Expansion des Agglomerationsraumes¹⁸.

3. Die Planungskonzeptionen für den Agglomerationsraum London

3.1 Probleme und erste Planungsansätze

Der Verdichtungsraum London in seiner heutigen Ausdehnung umfaßt ein Areal von ca. 10 235 qkm, in dem annähernd 12,5 Mill. Menschen leben. In Statistiken und in der Planungsliteratur wird dieses Gebiet als „London Region“ (Region London) ausgewiesen. Es läßt sich in 3 konzentrische Siedlungsringe einteilen, die sich um den ursprünglichen Agglomerationskern gebildet haben und deren Wachstum in den Außenbereichen zu einer permanenten räumlichen Ausdehnung des Verdichtungsraumes geführt hat. Die Bevölkerungsdichte beträgt im Zentrum ca. 10 000 Ew/qkm. Sie verringert sich bis zum Außenring auf 600 Ew/qkm.

1939 lebte mehr als ein Drittel der Bevölkerung Englands in der südöstlichen Region des Landes, ungefähr ein Fünftel im Londoner Raum¹⁹. Diese Bevölkerungskonzentration war eine Folge interregionaler Wanderungen aus den wirtschaftlichen Notstandsgebieten des Nordwestens („depressed areas“) in den wirtschaftlich entwickelten Südosten und dort bevorzugt in den Londoner Raum. Intraregionale Wanderungen innerhalb des Londoner Agglomerationsraumes führten dort zu einer Umstrukturierung. Während die Wohnbevölkerung des L. C. C.²⁰ von 1921 bis 1954 von 4,38 Mill. auf 3,31 Mill. kontinuierlich sank, stieg sie im Bereich des Außenrings im gleichen Zeitraum von 1,9 Mill. auf 2,48 Mill. an²¹. Dem Bevölkerungswachstum in den peripheren Bereichen der Agglomeration stand eine Zunahme der industriellen Arbeitsplätze im zentralen Bereich gegenüber. Als Folge dieser Entwicklung kam es zu einem weiteren Zustrom von Beschäftigungssuchenden aus den „depressed areas“ in den Londoner Raum. Innerhalb des Verdichtungsraumes selbst wuchsen aufgrund der stark ansteigenden Pendlerzahlen die Verkehrsprobleme.

1937 ernannte die Regierung die „Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population“, bekannt nach dem Namen ihres Vorsitzenden als *Barlow-Kommission*. Sie sollte die Gründe, die zur bestehenden Verteilung von Industrie und Bevölkerung geführt hatten, analysieren, Prognosen für zukünftige Entwicklungen erstellen und die sozialen und wirtschaftlichen Nachteile großer Industrieballungen darstellen²². Der Bericht der Kommission erschien 1940. Es wurden – gemäß der Aufgabenstellung – ausschließlich die ne-

19 Vgl. Cherry, G. E.: *Urban change and planning*. — Oxford 1972. S. 159.

20 L. C. C.: *London County Council*.

21 Vgl. Weyl, H.: *Stadtsanierung und Neue Städte in England*. (Hrsg.: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. — Essen (o. J.) S. 33.

22 Vgl. Allen, E.; Odber, A. J.; Bowden, P. J.: *Development area policy in the North East of England*. — London 1957. S. 153 ff.

15 Vgl. Ockenfels, H. D., a. a. O., S. 130.

16 Vgl. Clout, H. D.: *Industrial relocation in France*. In: *Geography*. Bd. 55 (1970) S. 48–63.

17 Vgl. Brücher, W., a. a. O., S. 271 ff.

18 Vgl. Brücher, W., a. a. O., S. 271.

gativen Seiten industrieller Agglomerationen aufgezeigt. Planerisches Hauptziel sollte die Schrumpfung der Verdichtungsräume durch Dezentralisierung von Industrie und Bevölkerung sein²³. Der Hauptbericht beschränkte sich auf diese allgemeinen Aussagen, ohne detaillierte Angaben zur Realisierung der Ziele zu machen. Ein von einem Teil der Kommissionsmitglieder verfaßter Minderheitsbericht forderte konkret die Schaffung eines neuen Ministeriums zur Planung der Industrieansiedlung auf nationaler Basis, in dessen Kompetenz es liegen müsse, über Restriktions- bzw. Förderungsmaßnahmen zu entscheiden. Zur Entlastung der Verdichtungsräume wurde der Aufbau von Entlastungsstädten vorgeschlagen. Die Regierung nahm aber keinen der beiden Teilberichte an. Dennoch stellt der *Barlow*-Report die wichtigste Grundlage für alle Planungen der Nachkriegszeit dar.

Der 1944 erscheinende, von *Abercrombie* ausgearbeitete Greater London Plan war ein Raumordnungsplan für den Großraum London. Basierend auf den allgemeinen Feststellungen des Mehrheitsberichts der *Barlow*-Kommission und den Vorschlägen ihres Minderheitsberichts, stellte er die speziellen Verhältnisse im Londoner Verdichtungsraum dar und machte Vorschläge für dessen künftige Entwicklung. Der Greater London Plan wurde von der Regierung angenommen. Auf seiner Basis beruhten die konkreten Planungen, welche mit dem Aufbau der „New Towns“ erreicht werden sollten.

3.2 Die „New Towns“

1945 beauftragte das neugeschaffene Ministerium für Städtebau und Landesplanung ein Komitee (New Towns Committee) mit der Ausarbeitung von Richtlinien für die Errichtung der neuen Städte. Die drei Komiteeberichte bildeten die Grundlage für die 1946 vom Städtebauminister erlassene New Towns Act. Die New Towns Act ordnete den Aufbau von acht neuen Städten zur Entlastung der inneren Bereiche der Londoner Agglomeration an. Jede dieser Städte sollte eine selbständige und in sich ausgeglichene Lebens- und Arbeitsgemeinschaft darstellen. Die Mehrzahl der Neuanlagen sollte im Anschluß an bestehende Gemeinden errichtet werden. Eine mittlere Entfernung von ca. 40 km vom Agglomerationszentrum wurde für ausreichend gehalten, um die angestrebte Unabhängigkeit der neuen Siedlungen zu gewährleisten. Das 1945 erlassene Industrieansiedlungsgesetz (Distribution of Industry Act) sollte weiterhin dazu beitragen, daß in den neuen Städten quantitativ und qualitativ ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen vorliegt. Die Neuansiedlung von Industriebetrieben im inneren Bereich des Londoner Verdichtungsraumes sollte nur noch in Ausnahmefällen genehmigt werden. Umsiedlungswilligen Industriebetrieben konnten Umsiedlungszuschüsse, Ausgleichszahlungen für Ertragsminde-

rungen, Anlaufkredite und andere finanzielle Beihilfen gewährt werden. In vielen Fällen übernahm der L. C. C. zusätzlich die Finanzierung der Werksanlagen am neuen Standort.

Für den Aufbau einer jeden neuen Stadt wurde eine eigene Entwicklungskörperschaft (Development Corporation) in der Rechtsform einer juristischen Person gegründet, die für die gesamte Planungsdurchführung von der Erschließung bis zum Aufbau des Stadtzentrums und der Anlage von Industriebetrieben zuständig ist. Dem von der Regierung bestellten Geschäftsführer untersteht ein Mitarbeiterstab von ca. 250 Fachleuten. Die Entwicklungskörperschaften besitzen kein eigenes Gesellschaftskapital. Planung und Bau der neuen Städte werden voll von der Regierung finanziert. Die Mittel sind einem „Fonds zum Aufbau der neuen Städte“ entnommen, der ursprünglich 500 Mill. DM umfaßte und in den folgenden Jahren kontinuierlich aufgestockt wurde (5,53 Mrd. DM 1959)²⁴. Ein Teil der bereitgestellten Gelder wurde den Entwicklungskörperschaften in Form von verlorenen Zuschüssen (Grants) gewährt, der größere Teil als Darlehen mit einer Laufzeit von 60 Jahren. Ein hoher Prozentsatz dieser Mittel ist für Mietsubventionen für die erstellten Wohnhäuser vorgesehen, um die Mieten trotz der hohen Erschließungskosten in einem vertretbaren Rahmen zu halten²⁵. Der gesamte Kapitalaufwand der öffentlichen Hand für den Aufbau der neuen Städte betrug bis 1959 ca. 3,11 Mrd. DM²⁶.

3.3 Ergebnisse der „New Towns“-Konzeption

Die acht Entlastungsstädte für den Londoner Raum wurden alle zwischen den Jahren 1946 und 1949 gegründet. Bis zum Ende der 50er Jahre konnten ca. 280 000 Menschen in die neuen Städte umgesiedelt werden. 72 % von ihnen kamen aus dem Ballungsraum Groß-London (Agglomerationskern und innerer Ring). 450 Fabrikbetriebe mit etwa 60 000 Arbeitsplätzen wechselten ihren Standort aus dem inneren Bereich der Agglomeration in die neuen Städte²⁷.

Dennoch konnten die von der *Barlow*-Kommission und von *Abercrombies* Greater London Plan angestrebten Bevölkerungs- und Beschäftigungsdaten für die Region London nicht realisiert werden. *Hall* nennt in seiner Publikation „London 2000“ zwei Fehlprognosen, die den Planungen der Nachkriegszeit zugrunde liegen und die ihre Realisierung unmöglich machten²⁸:

24 Vgl. Weyl, H., a. a. O., S. 63.

25 Über 90 % der Häuser in den neuen Städten, davon ein hoher Prozentsatz an Einfamilienhäusern, gehen nicht in Privateigentum über, sondern werden von den Körperschaften vermietet (vgl. hierzu *Evans, Hazel* [Ed.]: New Towns, the British experience. — London 1972. S. 29 ff.).

26 Vgl. Report of the Development Corporations. Ministry of Housing and Local Government, 31. 7. 1959. S. 3.

27 Vgl.: Report of the Development Corporations, a. a. O., S. 7.

28 Vgl. *Hall, P.*: London 2000. — London 1969. S. 92 ff.

23 Vgl. *Osborn, F. J.*; *Whittick, A.*: The New Towns. — London 1969. S. 88.

1. *Barlow* geht davon aus, daß jegliche Art von Beschäftigung im Zentrum der Londoner Agglomeration (L. C. C. Area) begrenzt werden könne und daß es dort langfristig zu einer Abnahme der Beschäftigtenzahl kommen werde.
2. *Abercrombie* geht bei seinen Planungen davon aus, daß die Bevölkerung Englands bis zum Beginn der 60er Jahre nicht zunehmen werde. Dieser Annahme liegen Daten von Bevölkerungswissenschaftlern der 30er Jahre zugrunde, die aus dem damaligen Geburtenrückgang in England auf ein jahrzehntelanges Stagnieren, wenn nicht sogar auf eine absolute Abnahme der Bevölkerungszahl schlossen.

Im Zeitraum von 1951 bis 1959 nahm jedoch die Bevölkerung in England und Wales um 2,31 Mill. zu, davon entfielen 34 % auf die Londoner Region. Über zwei Drittel dieser Bevölkerungszunahme resultierten aus – in den Planungen nicht berücksichtigtem – natürlichem Bevölkerungswachstum. Allerdings sank die Bevölkerung im Gebiet des Ballungsraumes Groß-London im gleichen Zeitraum um 176 000, erreichte damit aber die von *Abercrombie* angestrebte Reduktion um 1,25 Mill. bei weitem nicht. Im Außenring war dagegen eine Zunahme um 964 000 Einwohner zu verzeichnen – mehr, als dieser Raum nach Durchführung sämtlicher Umsiedlungsmaßnahmen des Greater London Planes aufnehmen sollte.

Ähnlich wie die Bevölkerungszahlen verhielten sich auch die Erwerbstätigenzahlen: Von 1952 bis 1958 stieg die Zahl der Beschäftigten in England und Wales um fast 1 Mill., davon entfiel ein Anteil von 32 % auf die Londoner Region (315 000); über 90 % dieser Zunahme in der Londoner Region entfielen auf den Außen- und den Vorstadtring; drei Viertel davon waren auf eine Zunahme von Beschäftigten im sekundären Bereich zurückzuführen. Der innere Ring verlor 50 000 Beschäftigte – ungefähr je zur Hälfte aus dem sekundären und dem tertiären Bereich. Die Zahl der Beschäftigten im Agglomerationszentrum selber nahm um beinahe 100 000 zu, was fast ausschließlich auf eine Zunahme der Arbeitsplätze im tertiären Bereich zurückzuführen war²⁹.

Anfang der 60er Jahre wurde damit deutlich, daß die angestrebten Bevölkerungs- und Beschäftigtendaten aus den Planungen *Barlows* und *Abercrombies* nicht realisierbar waren. Das natürliche Bevölkerungswachstum überstieg die Aufnahmefähigkeit der neuen Städte; die Zahl der Beschäftigten im Agglomerationskern nahm durch die Expansion des tertiären Sektors trotz der Dezentralisierung von Industriebetrieben weiter zu.

Dieser Mißerfolg war nun nicht der Konzeption der „New Towns“ anzulasten. Ihr Aufbau brachte tatsächlich eine Entlastung für die hochverdichteten Gebiete der Agglomeration. Infolge des unvorhergesehenen Be-

völkerungswachstums konnten die Ergebnisse jedoch nicht die sein, die bei der Entstehung der „New-Towns“-Idee Pate gestanden hatten.

3.4 Neue Planungsansätze³⁰

Die im Jahre 1964 vom Ministerium für Housing and Local Government veröffentlichte South-East-Studie beendete die Ära *Abercrombie* und *Barlow*. Während beide eine Entballung des Verdichtungsraumes London unter der Voraussetzung einer insgesamt stagnierenden Bevölkerungszahl durch Umsiedlung aus den zentralen Bereichen an die Peripherie erreichen wollten, kam die South-East-Studie zu dem Schluß, daß der Südosten Englands bis zum Jahre 1981 über 3,5 Mill. Menschen zusätzlich aufnehmen muß, davon 2,5 Mill. aufgrund von natürlichem Bevölkerungswachstum. Zur Bewältigung der daraus entstehenden Probleme schlug die Studie den Aufbau großer neuer Städte in einer Entfernung zwischen 75 und 100 km vom Zentrum der Londoner Region vor, die etwa 1,25 Mill. Menschen aufnehmen müßten. Der verbleibende Bevölkerungsüberschuß von 2,25 Mill. sollte in expandierenden Städten innerhalb des Außenrings der Londoner Region in einer Entfernung von 35 bis 60 km vom Agglomerationszentrum angesiedelt werden. Die Regierung nahm die in einigen Daten leicht überarbeitete zweite Fassung der South-East-Studie 1966 an und machte sie zur Grundlage für zukünftige Planungen. Die zweite Generation der New Towns ist größer und vom Zentrum Londons weiter entfernt als die New Towns der Jahre 1946 bis 1949. Es wird akzeptiert, daß es im Außenring im Raum zwischen 35 und 60 km vom Agglomerationskern ein stärkeres Bevölkerungswachstum geben wird, als alle neuen Entlastungsstädte der zweiten Generation zusammen aufnehmen können.

Aufgrund der Konzepte der South-East-Studie erschien 1970 der „Strategic Plan“ für die zukünftige Entwicklung Südostenglands. Er weist drei Hauptziele aus:

- Bevölkerungswachstum und Anzahl der Arbeitsplätze müssen aufeinander abgestimmt werden. Die Aussiedlung von Industriebetrieben aus dem inneren Agglomerationsbereich muß intensiviert werden, um ein durch die Pendlerströme verursachtes Ansteigen der Kosten für den öffentlichen und den Individualverkehr zu verhindern.
- Große Wachstumszentren müssen im Außenring errichtet werden; ihre Entfernung zum Zentrum soll nicht mehr als 75 km betragen.
- Es muß eine genügende Anzahl von landschaftlich attraktiven Erholungsgebieten innerhalb der Londoner Agglomeration erhalten und vor jeglicher Besiedlung geschützt werden.

29 Alle Daten entnommen aus der englischen Volkszählung 1961; zitiert nach *Hall, P.*: London 2000, a. a. O., S. 92/93, und nach *Hall, P.*: The containment of urban England. — London 1973. Statistical Appendix, S. 254 ff.

30 Vgl. hierzu *Hall, P.*, The containment of urban England, a. a. O., Chapt. 8, S. 447–483, und *Bunker, R.*: Town and country or city and region? — Melbourne 1971. S. 54–68.

Die neuen Planungen behalten die Konzeption der Erleichterung von Entlastungsstädten im Sinne *Abercrombies* bei. Im Gegensatz zu dessen Greater London Plan gehen sie aber von einem weiteren Wachstum der Londoner Region aus, das überwiegend im expandierenden Außenring stattfinden wird. Fraglich bleibt nur, ob die den neuen Planungen zugrunde gelegten Daten der South-East-Studie aus dem Jahre 1964 bis zum Jahre 2000, auf das die Ziele des Strategic Plan fixiert sind, nicht noch mehrfach revidiert werden müssen. Der in allen Industrienationen zu verzeichnende Rückgang der Geburtenrate könnte die Projektion zunichte machen und die Planungsinstanzen zwingen, ihre Planungen zu ändern. In diesem Falle käme es auf eine flexiblere Reaktion der verantwortlichen Institutionen an, als dies beim Mißerfolg des Greater London Plan sichtbar wurde.

4. Die Planungskonzeptionen für das Ruhrgebiet

4.1 Probleme und erste Planungsansätze

In der Literatur³¹ finden sich unterschiedliche Abgrenzungen für die Ballung an der Ruhr, je nachdem, ob verwaltungstechnische, geographische oder produktionsorientierte Abgrenzungskriterien zugrundegelegt werden. Oft wird auch ohne genauere Definition von der Rhein-Ruhr-Ballung gesprochen. Eine exakte Abgrenzung wird durch die polyzentrische Struktur des Ruhrgebiets erschwert: Im Umkreis von 60 km liegen zehn Städte mit mehr als 200 000 Einwohnern, weitere zehn mit mehr als 100 000. Für die folgende Darstellung der Verdichtungskonzeption wird als arealer Bezug das Verbandsgebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk (SVR) gewählt. Es handelt sich um ein Areal von ca. 4 600 qkm mit annähernd sechs Mill. Ew, welches 18 kreisfreie Städte, sechs Landkreise ganz und Teile von drei weiteren Landkreisen umfaßt. Die größte Nord-Süd-Ausdehnung beträgt 67 km, die größte Ost-West-Ausdehnung 130 km³².

Während der letzten 100 Jahre wandelte sich das Ruhrgebiet von einem reinen Agrarland zu einem hochverdichteten Industriezentrum. Die Expansion der Kohlezechen und die dadurch bedingte Ansiedlung von Folgeindustrien verursachten ein weitgehend unkontrolliertes Wachstum von Siedlungen und Industriebetrieben. Durch diese flächenmäßige Zersiedlung nahmen die Grünflächen kontinuierlich ab. Die Infrastruktureinrichtungen der Region konnten dem Industrie- und Bevölkerungswachstum nicht angepaßt werden. Die Entwicklung verstärkte sich noch in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg. Der schnelle Wiederaufbau der zerstörten

Siedlungen und Produktionsanlagen ließ langfristige Planungen nicht zu.

Die Kohlenkrise der 60er Jahre verschärfte die Probleme und führte zu einer regionalen Differenzierung in Expansionsräume, die – als Zentren des Handels, der Verwaltung, der Finanzen und des kulturellen Lebens – als anziehende Pole wirkten, und Gebiete, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Monostruktur hohe Bevölkerungsverluste zu verzeichnen hatten. Besonders die reinen „Kohlestädte“ wiesen die höchsten Abwanderungszahlen auf. Keine dieser Städte besaß im Zeitraum von 1959 bis 1962 eine Bevölkerungsabnahme von unter 10 %³³.

Die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen³⁴ basiert auf dem ersten Landesplanungsgesetz vom 11. 3. 1950. Als Träger der Landesplanungsarbeit werden dort die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und der SVR ausgewiesen. Instrumente zur Erfüllung der Raumordnungsaufgaben sollen nach diesem Gesetz die Landesentwicklungspläne und das Landesentwicklungsprogramm sein. Das Landesentwicklungsprogramm wird vom Landtag beschlossen und enthält „Allgemeine Grundsätze und Ziele für die Gesamtentwicklung des Landes sowie für alle Planungen, Maßnahmen und Investitionen, die Auswirkungen auf den Raum und seine Entwicklung haben“. Die Landesplanungsbehörde erarbeitet die Landesentwicklungspläne unter Mitwirkung der drei Landesplanungsgemeinschaften, der zuständigen Ministerien und der Landtagsausschüsse. Diese Pläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms spezielle Zielsetzungen und Maßnahmenkataloge für die einzelnen Landesregionen fest.

Das erste Landesentwicklungsprogramm von Nordrhein-Westfalen wurde am 7. 8. 1964 verkündet³⁵. Die wichtigste Richtlinie für die zukünftigen Planungen war die Einteilung des Landes in drei Zonen:

- Zonen, in denen unerwünschte Entwicklungen bereits so weit fortgeschritten sind, daß sie sich zum Nachteil der Bewohner auswirken (Ballungskerne).
- Zonen, in denen sich derartige Entwicklungen bereits abzuzeichnen beginnen (Ballungsrandzonen).
- Zonen, die hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind (Ländliche Zonen).

Die langfristigen Planungsaufgaben in diesen drei Zonen wurden wie folgt dargestellt³⁶:

- Räumliche Neuordnung der Ballungskerne im Hinblick auf das Siedlungs- und Wirtschaftsgefüge.

31 Vgl. u. a. Brede, H.; Ossorio-Capella, C.: Die Agglomerationsräume in der BRD. — München 1967. S. 55, und Hall, P.: The world cities, a. a. O., S. 140.

32 Vgl.: Ruhrgebiet. Pläne, Programme, Projekte. — Essen 1973. = Sonderband der Schriftenreihe des SVR. S. 26.

33 Vgl.: Ruhrgebiet. Pläne, Programme, Projekte, a. a. O., S. 27.

34 Vgl. hierzu: Schulz-Gadow, K. P.: Das Landesentwicklungsprogramm in NRW. In: Struktur. (1975) Nr. 1, S. 1 ff.

35 Landesentwicklungsprogramm als Bekanntmachung des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeit vom 7. 8. 1964, veröffentlicht im Ministerialblatt für das Land NRW 8/1964.

36 Vgl. Schulz-Gadow, K. P.: Das Landesentwicklungsprogramm in NRW, a. a. O., S. 1 ff.

- Sicherung der Ballungsrandzonen vor weiterer Zersiedlung.
- Förderung der wirtschaftsschwachen bzw. überwiegend monostrukturell orientierten Gebiete.

Zur Realisierung dieser Aufgaben wurde der Aufbau eines Systems von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen vorgeschlagen, mit dessen Hilfe eine gezielte Einflußnahme auf die Entwicklung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur in den drei Zonen ermöglicht werden sollte. Der Gebietsentwicklungsplan für das Ruhrgebiet aus dem Jahre 1966 nannte als Hauptziel für künftige Planungen die Schaffung von Verdichtungsräumen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur³⁷. Die zonale Einteilung wurde gemäß dem Landesentwicklungsprogramm vorgenommen. Eine detaillierte Bezugnahme auf die vorgeschlagene Konzeption der Entwicklungsschwerpunkte fand sich hier noch nicht. Das von der Landesregierung NRW im Jahre 1968 vorgelegte Entwicklungsprogramm Ruhr sollte für einen Zeitraum von fünf Jahren die Anstrengungen für das Ruhrgebiet intensivieren. Hier wurden die ersten konkreten Aussagen über die Auswahlkriterien bei der Errichtung von Entwicklungsschwerpunkten gemacht³⁸:

- Entwicklung eines regionalen Schnellbahnsystems.
- Konzentration von Industrie und Gewerbe an den Knotenpunkten dieses Schienennetzes.
- Konzentration von öffentlichen und privaten Folgeeinrichtungen an den Knotenpunkten.
- Konzentration von Wohnungen an den Knotenpunkten.
- Bevorzugte finanzielle Förderung dieser neuen städtischen Zentren.

4.2 Die Konzeption der Siedlungsschwerpunkte

Der SVR befaßte sich in seiner 1969 erschienenen Studie „Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet“ mit der Konzeption einer schwerpunktmäßigen Konzentration von Siedlungen, Arbeitsstätten und öffentlichen Einrichtungen innerhalb seines Verbandsgebiets. Bei der Auswahl von Siedlungsschwerpunkten wurde von bereits bestehenden wie von neu zu schaffenden Verdichtungsbecken ausgegangen, die sowohl Bündel zentraler Einrichtungen aufnehmen als auch verkehrsgerecht erschlossen werden können³⁹. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß eine derartige Konzentration in einem Planungsraum wie dem Ruhrgebiet ein leistungsfähiges Schnellbahnsystem erfordert. Umgekehrt wird unter-

stellt, daß der Ausbau eines derartigen Schienensystems in diesem Siedlungsraum zwingend zu einer Schwerpunktbildung führen müsse. Die geplante Mindesteinwohnerzahl eines Siedlungsschwerpunktes wird mit 50 000 angegeben; als anzustrebender Dichtewert in den Wohnsiedlungen des Ballungskerns werden 150 Ew/ha Bruttowohnbaugebiet genannt.

Aufgrund von Kapazitätsberechnungen, die von einer langfristigen Stagnation der Bevölkerungsentwicklung außerhalb der Schwerpunkte und von einem durch Geburtenüberschuß und Wanderungsgewinne verursachten Bevölkerungszuwachs in den Schwerpunkten ausgeht, sieht die Studie eine zusätzliche Aufnahmefähigkeit der Siedlungsschwerpunkte in den Ballungskernen von 1,7 Mill. Menschen gegeben. Der erwartete Bevölkerungszuwachs in den Schwerpunkten wird mit deren erhöhter Attraktivität hinsichtlich des Wohn-, Arbeits- und Freizeitwertes begründet. Mit der Realisierung dieser Konzeption wird das Ziel verwirklicht gesehen, die weitere Zersiedlung des Ruhrgebiets zu unterbinden und langfristig einen „Rückzug aus der Fläche“ auszulösen⁴⁰. Auf der Grundlage dieser Zielvorstellungen erteilte der SVR Anfang 1969 den Auftrag, verschiedene Schienennetzkonzeptionen für das Ruhrgebiet zu entwickeln und aus den Ergebnissen von Prognoseberechnungen Aussagen über die zweckmäßige Form einer Schnellbahnerschließung bei der gewünschten Siedlungsentwicklung abzuleiten⁴¹.

Charakteristisch für diese erste Studie einer Konzeption von Siedlungsschwerpunkten ist die Annahme, daß der Bau eines Schnellbahnsystems eine zwingende Voraussetzung für die planmäßige Konzentration von Siedlungen und Arbeitsstätten ist. Der Einsatz von anderen Steuerungselementen wird nicht einmal als Alternative erwogen.

4.3 Ausbau der Konzeption und vorliegende Ergebnisse

Die erste Studie zum Thema Siedlungsschwerpunkte von 1969 wurde zur Grundlage für weitere Arbeiten zur Ergänzung des seit 1966 gültigen Gebietsentwicklungsplans. Weiterhin wurde das Konzept der Wechselwirkung von Verdichtungsräumen und ein sie erschließendes Schnellbahnsystem als Basis für eine Verdichtungskonzeption angesehen. Allerdings beschränkten sich die Überlegungen nicht mehr ausschließlich auf ein Schnellbahnprogramm. So wurde 1973 ein weiteres Teilkonzept der Industrie- und Gewerbeschwerpunkte angedeutet⁴²:

- Schaffung der planerischen Voraussetzungen im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung für die Ansied-

37 Vgl.: GEP 1966. — Köln 1967. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 5. S. 17 ff.

38 Vgl.: Entwicklungsprogramm Ruhr 1968—1973. — Düsseldorf 1968. Abschnitt 4.3, S. 45 ff.

39 Vgl. hierzu: Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Grundlagen eines regionalen Planungskonzepts. — Essen 1970. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 28.

40 Vgl.: Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Grundlagen eines regionalen Planungskonzepts, a. a. O., S. 17.

41 Vgl.: Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Untersuchungen zum Schnellbahnsystem. — Essen 1970. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 37. S. 4.

42 Vgl.: Ruhrgebiet. Pläne, Programme, Projekte, a. a. O., S. 60.

lung neuer und die Erleichterung der Umstrukturierung bestehender Industriebetriebe.

- Einsatz finanzieller Mittel bei der Erschließung und beim Ausbau industrieller und gewerblicher Standorte.
- Beratung von Unternehmen bei der Standortwahl.
- Beratung der Gemeinden bei der Industrie- und Gewerbeansiedlung.

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 19. 3. 1974 das zweite Landesentwicklungsprogramm⁴³. Im Gegensatz zum ersten Programm von 1964 handelte es sich hier nicht um eine Verwaltungsvorschrift, sondern um eine Rechtsvorschrift. Wesentliche Grundlage des Programms ist das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung in Verbindung mit dem System der Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkte in einer Grundstruktur von Ballungskernen, Ballungsrandzonen und ländlichen Räumen. Die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist nur auf solche Orte auszurichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen. Verdichtung durch Konzentration außerhalb von Verdichtungsgebieten soll bevorzugt in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, die als Entwicklungsschwerpunkte in Betracht kämen, gefördert werden⁴⁴.

Das Land Nordrhein-Westfalen und der Bund stellen die finanziellen Mittel für die Durchführung der Planungen. Im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975⁴⁵ sind diese Mittel für die spezifischen Planungen gesondert ausgewiesen. Das Programm war für den Zeitraum von 1970 bis 1975 konzipiert. Für den Ausbau von ausgewählten Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkten, Stadt- und Stadtteilzentren sowie Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung wurden insgesamt 1,25 Mrd. DM veranschlagt. Bevorzugt sollten hiermit 74 Stadt- und Stadtteilzentren an Haltestellen des Schnellbahnnetzes im Ruhrgebiet gefördert werden. Für die Inbetriebnahme von zehn neuen Strecken der Schnellbahn im Ruhrgebiet waren 760 Mill. DM ausgewiesen. Der schwerpunktmäßigen standortbezogenen Förderung der Ansiedlung neuer Betriebe oder der Unterstützung bei der Umstrukturierung bestehender Betriebe sollten 730 Mill. DM in Form von Beihilfen und Bürgschaften gewährt werden⁴⁶.

Im Halbzeitbericht Nordrhein-Westfalen-Programm 1975⁴⁷ sind die bis zum Beginn des Jahres 1973 erreich-

ten Planungsergebnisse dargestellt. Bis Ende 1972 wurden von den 74 ausgewählten Stadt- und Stadtteilzentren im Ruhrgebiet 25 abschnittsweise gefördert. Im Jahre 1973 sollte mit dem Ausbau von sechs weiteren Zentren begonnen werden; zusätzliche Abschnitte schon geförderter Zentren sollten in Angriff genommen werden. Die für den Ausbau der Zentren zur Verfügung stehenden Landesmittel wurden um 1 Mrd. DM erhöht, so daß hierfür im Planungszeitraum insgesamt 2,25 Mrd. DM bereitlagen. Der fristgemäße Ausbau des Schnellbahnnetzes im Ruhrgebiet konnte nicht realisiert werden. Es wird mit einer Verzögerung von drei Jahren gegenüber den Planungen des Nordrhein-Westfalen-Programms 75 gerechnet. Als Begründung für die Nichteinhaltung der genannten Termine wird die Kürzung der Bundesmittel genannt. Die Fortschritte im strukturellen Wandlungsprozeß im Ruhrgebiet sind positiv. 1971/72 wurden 6000 Investitionsvorhaben gefördert; in 1700 Fällen wurden Bürgschaftshilfen bis zu einer Kreditsumme von 1 Mrd. DM übernommen. Als anfälligster Wirtschaftsbereich ist weiterhin die Montanindustrie anzusehen.

5. Vergleichende Analyse der Konzeptionen

5.1 Die Schwerpunkte der einzelnen Planansätze

Für den Agglomerationsraum Paris ist eine langfristige Schwerpunktsetzung nicht erkennbar. Die Ursache liegt in einer mehrfachen grundsätzlichen Änderung der politischen Planungskonzeption für die Pariser Region. Im Zeitraum von 1945 bis 1970 lassen sich dabei drei Phasen unterscheiden. In der ersten Phase bis zum Beginn der 60er Jahre dominierte der Dezentralisationsgedanke. Ein weiteres Wachstum des vorhandenen Ballungsraumes wurde abgelehnt; als langfristiges Ziel wurde eine absolute Senkung der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen angestrebt. Politische Gründe führten in der zweiten Phase von 1960 bis 1966 zum Umdenken. Aus der gaulistischen Vorstellung von Paris als der Hauptstadt eines vereinten Europas ergab sich die Zielsetzung eines weiteren Wachstums der Pariser Region im Hinblick auf ihre Konkurrenzfähigkeit mit anderen Ballungsräumen im EG-Bereich. Erst in der dritten Phase, von 1966 bis heute, zeichnet sich eine umfassende Verdichtungskonzeption ab, deren Planungshorizont bis zum Jahre 1985 reicht. Auch hier wird von einem weiteren Wachstum des Pariser Agglomerationsraumes ausgegangen. Jedoch soll für eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung aller französischen Regionen der Aufbau von 13 Gleichgewichtsmetropolen sorgen, die als Gegengewichte zum Pariser Agglomerationsraum einer weiteren Abwanderung aus den Provinzen nach Paris entgegenwirken.

Der Schwerpunkt der Verdichtungskonzeption für den Ballungsraum London liegt in der Errichtung von Entlastungsstädten, den New Towns, welche die weitere räumliche Expansion des Ballungszentrums verhindern

43 Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) v. 19. 3. 1974. GVBl NRW 1974, S. 95 ff.

44 Ebd., §§ 6, 7, 9, 10.

45 Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. (Hrsg.:) Landesregierung NRW. — Düsseldorf 1970.

46 Daten aus NWP 1975, S. 15 ff.

47 Vgl.: Halbzeitbericht NWP 1975. (Hrsg.:) Landesregierung Nordrhein-Westfalen. — Düsseldorf 1973. S. 8—15, S. 31—41.

Tabelle 1: Dichtedaten der untersuchten Ballungsräume

Ballungsraum	Einwohner (Mill.)	Fläche (qkm)	Dichte/ Gesamt (Ew/ qkm)	Dichte/ Zentrum (Ew/ qkm)	Dichte/ Vorstädte (Ew/ qkm)
Londoner Region	12,5	10 235	1 225	10 400	4 027
Pariser Region	8,5	12 070	700	32 000 max.	6 000
Ruhr	5,8	4 600	1 300	5 000	—

Quellen: Hansen, a. a. O., S. 29; Hall, P.: The containment of urban England, a. a. O., Statistical Appendix S. 254—260; Statistische Rundschau für das Ruhrgebiet 1970. — Düsseldorf 1970. S. 24—31.

sollen. Auf dieser Basis sind alle Planungen seit 1940 bis hin zu den neuesten Planungsansätzen entstanden. Dennoch lassen sich auch hier zwei Phasen unterscheiden. Sie beruhen nicht auf divergierenden Zielsetzungen, sondern auf einer sich wandelnden Beurteilung der realen Gegebenheiten. In der ersten Phase von 1940 bis 1964 wird Verdichtung – analog zur ersten französischen Planungsphase – als eine ausschließlich negativ zu beurteilende Erscheinung angesehen. Der Greater London Plan von 1944 befaßte sich daher mit der Aussiedlung von 1,25 Mill. Menschen und 250 000 Arbeitsplätzen aus dem Agglomerationskern in die im Außenring der Londoner Region zu errichtenden Entlastungsstädte. Als langfristig anzustrebendes Ziel wurde die Schrumpfung des inneren Agglomerationsbereiches genannt. Grundlage dieser Planungen waren Bevölkerungsprojektionen aus den 30er Jahren, die eine absolute Abnahme der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten voraussagten. In der mit der South-East-Studie des Jahres 1964 beginnenden zweiten Phase wurde eine Planrevision vorgenommen. Die Konzeption der New Towns wurde beibehalten; ihre Aufgabe bestand allerdings nicht mehr in der Verlagerung einer als konstant bzw. abnehmend anzusehenden Gesamtbevölkerung, sondern in der Aufnahme eines geschätzten Bevölkerungszuwachses von 3,5 Mill. Menschen im Südosten Englands bis zum Jahre 2000.

Eine Priorisierung innerhalb der Verdichtungskonzeption für das Ruhrgebiet zeichnete sich erst Ende der 60er Jahre ab. Im ersten Landesentwicklungsprogramm des Jahres 1964 wurde zwar auf die Notwendigkeit einer Steuerung weiterer Verdichtung im Ruhrgebiet hingewiesen. Die Einteilung des Landes in Ballungszentren, Ballungsrandzonen und ländliche Zonen sowie die allgemeine Darstellung der Planungsaufgaben in diesen drei Gebietskategorien mit der zur Diskussion gestellten Konzeption von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungssachsen bildeten jedoch nur die Grundlage für die 1969 veröffentlichte detaillierte Verdichtungskonzeption des Ruhrgebiets. Diese legt den Schwerpunkt auf die gezielte Konzentration von Wirtschaft und Be-

völkerung sowie öffentlicher und kultureller Einrichtungen in ausgewählten Zentren. Als Hauptsteuerungsfaktor für die Konzentration in diesen Siedlungsschwerpunkten wird der Aufbau eines regionalen Schnell- und Stadtbahnnetzes angesehen. Es wird vorausgesetzt, daß zwischen dem Aufbau der städtischen Zentren, verbunden mit der Ansiedlung von Betrieben des sekundären und tertiären Sektors und dem Aufbau des Schnellbahnsystems, eine Interdependenz in doppelter Hinsicht besteht: Einerseits ist die Voraussetzung für die Errichtung von Siedlungsschwerpunkten ein leistungsfähiges Schnellbahnsystem, andererseits soll der Ausbau des bestehenden Schnellbahnnetzes zu einer siedlungsmäßigen Konzentration an seinen Knotenpunkten führen.

5.2 Morphologische und demographische Komponenten

In London und Paris führten identische Gründe zur Ausarbeitung von Planungskonzeptionen für den jeweiligen Verdichtungsraum. Beide Agglomerationsräume standen in den 30er Jahren vor dem Problem der zunehmenden Verslumung ihrer Kernbereiche. Aus zunächst areal auf einen Stadtteil oder einen Straßenkomplex beschränkten Sanierungsplänen entwickelten sich erste Ansätze einer umfassenderen Konzeption für die gesteuerte Weiterentwicklung des gesamten Ballungsraumes. Die ersten Sanierungspläne, die sich mit einer Erneuerung der Bausubstanz und der Verkehrseinrichtungen befassen, zielten auf eine Auflockerung der Kernbereiche. Aus dieser Zielsetzung resultierten dann die ersten Konzeptionen, die schwerpunktmäßig eine Dezentralisierung von Wohn- und Arbeitsstätten anstrebten.

Die Problematik im Ruhrgebiet, die zur Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk und zu einer ersten Konzeption für die Steuerung zukünftiger Verdichtung führte, war anders geartet. Die ungeordnete Ansiedlung umweltbelastender Industrie, die unter Zeitdruck planlos errichteten Arbeitersiedlungen und der landschaftszerstörende Abbau von Bodenschätzen führten dort zu einer polyzentrischen Siedlungsstruktur ohne erkennbare Abgrenzung zu den wenigen noch vorhandenen Grünflächen. Die ersten Planungen des SVR stellten deshalb auf die Erhaltung der Grünflächen ab. Dieser Grundgedanke des „Rückzugs aus der Fläche“ findet sich in der Konzeption der Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in ausgewählten Siedlungsschwerpunkten an den Knotenpunkten eines regionalen Schnellbahnsystems wieder.

In allen drei betrachteten Ballungsräumen vollzog sich die Verdichtung zunächst unkontrolliert und ohne Beeinflussung durch staatliche Institutionen. Eine Konzeption, die sich mit der zukünftigen Entwicklung der Agglomerationen befaßte, wurde jeweils erst dann erstellt, wenn die negativen Auswirkungen „ungeplanter“ Verdichtung zu ökonomischen und sozialen Problemen geführt hatten. Grundlage aller drei Verdichtungskonzeptionen sind Sanierungsplanungen, die spezifische Pro-

blembereiche innerhalb der jeweiligen Ballungen betreffen.

Die Konzentration der Bevölkerung in den Ballungsräumen Paris, London und Ruhrgebiet beruhte in allen drei Fällen auf einem identischen Auslösfaktor: dem Vorhandensein eines qualitativ und quantitativ weit über dem Durchschnitt anderer Landesregionen liegenden Arbeitsplatzangebotes, das zu Wanderungen aus wirtschaftlich unterentwickelten Regionen in die Ballungsräume führte. In Frankreich verursachte die zentralistische Kumulierung aller ökonomischen Aktivitäten in einem einzigen Zentrum eine Abwanderungsbewegung aus den überwiegend landwirtschaftlich orientierten Provinzen in die Pariser Region. Die Folge war ein überproportionales Wachstum der Pariser Ballung, verbunden mit einer absoluten Abnahme der Provinzbevölkerung. – Die Depression in den überwiegend monostrukturell orientierten Industriezentren führte in England zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in den nordwestlichen Regionen. London mit seinen neuen Wachstumsindustrien wurde zum Ziel von Wanderungen. – Im Ruhrgebiet verursachte die Expansion der Kohlezechen und die Ansiedlung von Folgeindustrien den Zustrom von Arbeitssuchenden aus landwirtschaftlich orientierten Regionen.

Die Bevölkerungszahlen der untersuchten Agglomerationen sagen allein zu wenig über die dort vorliegenden Dichtesituationen. In Tabelle 1 sind deshalb die Dichtewerte der Agglomerationen gegenübergestellt.

Bedingt durch die Struktur der Agglomerationsräume, ist ein direkter Vergleich der Bevölkerungsdaten nur für London und Paris möglich. In beiden Fällen handelt es sich um konzentrisch gewachsene Siedlungsräume, deren Bevölkerungsdichte vom Kernbereich zu den Randzonen hin relativ kontinuierlich abnimmt. Die durchschnittliche Dichte der Pariser Region beträgt nur ca. 60 % des Wertes in der Londoner Region. Die inneren Agglomerationsbereiche (Kerngebiet und kernnahe Vorstädte) weisen dagegen in Paris eine gegenüber denen Londons um 300 % bzw. 50 % höhere Bevölkerungsdichte auf. Infolge der polyzentrischen Struktur des Ruhrgebiets kann hier keine Einteilung des Ballungsraumes in Kernbereiche, kernnahe und kernferne Randzonen vorgenommen werden. Im Bereich des SVR liegen 10 Städte mit mehr als 200 000 Ew und weitere 10 mit mehr als 100 000 Ew in einem Umkreis von nur 60 km. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte im Ruhrgebiet entspricht mit ca. 1 300 Ew/qkm der in der Londoner Region. In London setzt sich dieser Wert aus dem Mittel der Werte des hochverdichteten Zentrums, der mittelverdichteten Vorstadtbereiche und des bevölkerungsarmen Außenbereichs zusammen. Die maximale Bevölkerungsdichte liegt im Ruhrgebiet mit 5000 Ew/qkm nur halb so hoch wie die in der Londoner Region. Dagegen gibt es hier elf Städte mit einem Wert zwischen 3 000 und 4 000 Ew/qkm sowie weitere elf mit einem Wert zwischen 2 000 und 3 000 Ew/qkm, deren Grenzen teilweise ineinander übergehen.

Allen untersuchten Verdichtungskonzeptionen ist die Annahme eines weiteren Bevölkerungswachstums in den Agglomerationsräumen während der nächsten Jahrzehnte gemeinsam. Die Planungen für London und das Ruhrgebiet reichen bis in die 80er Jahre. Sie legen einen Bevölkerungszuwachs von 12,5 Mill. auf 16 Mill. in London und von 5,6 Mill. auf 6 Mill. im Ruhrgebiet zugrunde. Der relativ niedrige Wert für das Ruhrgebiet ist verständlich, wenn man die Bevölkerungsverluste in wirtschaftlich depressiven Teilregionen während der 60er Jahre berücksichtigt, die zunächst wieder ausgeglichen werden müssen.

Die Planungen für die Pariser Region beziehen sich auf das Jahr 2000 und prognostizieren ein Bevölkerungswachstum von 9,5 Mill. auf 14 Mill. Eine gleichzeitige flächenmäßige Ausdehnung der Agglomeration ist nur in den Fällen von Paris und London geplant. Das Planungsziel im Ruhrgebiet ist die Konzentration in Schwerpunkten innerhalb der heutigen Siedlungsfläche.

5.3 Ökonomische Komponenten

Die ökonomische Verdichtung vollzog sich in allen drei betrachteten Agglomerationen in ihrer Entstehungsphase hauptsächlich im primären und im sekundären Bereich. Allein in Paris spielte der tertiäre Sektor schon zu Beginn der Entwicklung eine Rolle. – Die Kohle- und Erzvorkommen im Ruhrgebiet führten dort während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Expansion der Montanindustrie und zur Ansiedlung von verarbeitenden Industrien. Die für diese Industrien absatzpolitisch günstige Lage an Rhein und Ruhr kam noch verdichtungsfördernd hinzu. – London und der Südwesten Englands repräsentierten in den 20er Jahren dieses Jahrhunderts die wirtschaftlich stabilste Region Englands. In anderen Regionen – insbesondere im Nordwesten – zeichnete sich bereits damals eine Entwicklung ab, die auch in den 60er Jahren zur Krise im Ruhrgebiet führte: Die monostrukturell orientierten Bereiche (Kohlebergbau, Eisen- und Stahlindustrie, Textilindustrie) setzten infolge von Rationalisierungsmaßnahmen und Nachfragerückgang Arbeitskräfte frei, die zur Abwanderung in Regionen mit expandierenden Industrien gezwungen waren. Die Londoner Region mit ihren Wachstumsindustrien des Maschinenbaus und der Elektrotechnik wurde zum Ziel der Wanderungen aus den Notstandsgebieten. Die Vergrößerung des Angebots an Arbeitskräften führte wiederum zur Expansion der Industrie im Londoner Raum. – Hauptursache für die industrielle Konzentration in der Pariser Region ist deren absatzpolitisch günstiger Standort im Knotenpunkt der strahlenförmig auf die Stadt Paris zulaufenden Verkehrsverbindungen. Daneben spielte die Zentralisierung sämtlicher ökonomischer, kultureller, politischer und verwaltungstechnischer Institutionen und die hieraus resultierende Provinzialisierung der übrigen Landesregionen eine bedeutende Rolle. Die Nähe zu den Energie- und Rohstoffvorkom-

Tabelle 2: Zielsetzungen und Steuerungsmaßnahmen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Agglomerationsräume

Agglomerationsraum	Zielsetzungen	Steuerungsmaßnahmen im sekundären Bereich	Steuerungsmaßnahmen im tertiären Bereich
PARIS	Aussiedlung von Industriebetrieben aus der Pariser Region in Gleichgewichtsstädte und wirtschaftlich unterentwickelte Regionen. Vermeidung von neuen Industrieansiedlungen in der Pariser Region.	Dezentalisierungsentschädigungen für Betriebsverlagerungen aus der Pariser Region in Höhe von 60 % der Transferkosten. Genehmigungspflicht für die Ansiedlung neuer Industriebetriebe mit mehr als 500 qm Grundfläche oder mehr als 50 Beschäftigten. Zonal gestaffelte Investitionsprämien bis maximal 13 000 Franc pro neuerrichteten Arbeitsplatz. Zeitlich befristeter, teilweiser, bzw. völliger Erlaß von Steuern nach derselben zonalen Staffelung.	keine
LONDON	Aussiedlung von Industriebetrieben aus dem Kernbereich in die New Towns. Vermeidung neuer Industrieansiedlung im Kernbereich (L. C. C.)	Umsiedlungszuschüsse, Ausgleichszahlungen für umzugsbedingte Produktionsstörungen. Genehmigungspflicht für die Ansiedlung neuer Industriebetriebe mit mehr als 450 qm Betriebsfläche. Verbilligte Anlaufkredite. Erstellung kompletter Werksanlagen.	Aussiedlung von Regierungsdienststellen. Unverbindliche Vorschläge hinsichtlich einer Genehmigungspflicht bei der Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen im Kernbereich.
RUHR	Steigerung des Wirtschaftswachstums durch Auflockerung einzelner Wirtschaftsstrukturen. Konzentration von Arbeitsplätzen in Siedlungsschwerpunkten.	Die Verdichtung der Wirtschaft soll sowohl im sekundären, wie im tertiären Bereich in der Regel ohne besondere Hilfe der öffentlichen Hand als Folge von Bodenwertsteigerungen, verbesserter Infrastruktur (Schnellbahnsystem) und erhöhter Einwohnerdichte erreicht werden. Kredite und Landesbürgschaften für Bereiche mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft oder außerordentlichen Strukturproblemen.	keine

men der Regionen Nord und Lothringen war für die Entwicklung der wirtschaftlichen Verdichtung in Paris nur von zweitrangiger Bedeutung.

Tabelle 2 stellt die Zielsetzungen sowie die nach Sektoren getrennten Steuerungsmaßnahmen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der untersuchten Ballungsräume dar.

Die Konzeptionen für die wirtschaftliche Entwicklung des Pariser und Londoner Ballungsraumes sind sowohl von der Zielsetzung wie von den Steuerungsmaßnahmen her beinahe identisch. In beiden Fällen wird eine Reduktion der industriellen Verdichtung im Kernbereich angestrebt, die durch den Aufbau von Entlastungsstädten und durch die Gewährung verschiedenartiger finanzieller Hilfen realisiert werden soll. Beide Konzeptionen befassen sich fast ausschließlich mit dem sekundären Bereich. Lediglich für den Londoner Raum wurden erste Diskussionsbeiträge hinsichtlich einer Kontrolle bei der Ansiedlung von Dienstleistungsbetrieben im Ballungskern erar-

beitet. Dies erscheint deshalb unverständlich, weil bereits 1950 über die Hälfte der Nicht-Landwirtschaftsbeschäftigten in der Londoner und der Pariser Ballung im tertiären Sektor tätig waren und weil deren Prozentsatz in den Jahrzehnten danach stetig zugenommen hat.

Die Wirtschaftssituation im Ruhrgebiet während der 60er Jahre führte dort zu anderen Zielsetzungen und Maßnahmen. Hauptsteuerungsfaktor für die Konzentration von Wachstumsindustrien und auch von Dienstleistungsunternehmen in ausgewählten Siedlungsschwerpunkten soll nicht die Gewährung finanzieller Hilfen sein, sondern das Vorhandensein eines leistungsfähigen intraregionalen Schnellbahnsystems. Die der Verdichtungskonzeption des Ruhrgebiets zugrunde gelegte Interdependenz zwischen einem stark ausgebauten Schnellbahnsystem und der Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen an dessen Knotenpunkten wird allein zur Erreichung des Planungsziels als hinreichend angesehen. Finanzielle Hilfen wie in den Konzeptionen für

London und Paris sind in der Planung für das Ruhrgebiet nur für Betriebe in Bereichen mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft oder schwerwiegenden Strukturproblemen vorgesehen.

Ein Vergleich der Ergebnisse der Steuerungsmaßnahmen für die wirtschaftliche Entwicklung der Ballungsräume ist nur zwischen Paris und London möglich, da deren Wirtschaftsplanungen schon seit Anfang der 50er Jahre zur Durchführung kommen, während das Konzept der Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet erst seit Anfang der 70er Jahre in die Realität umgesetzt wird. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen, differenziert nach sekundärem und tertiärem Bereich, von London und Paris im Vergleich zwischen 1950 und 1964.

In der Pariser Region sind keine Dezentralisierungserfolge erkennbar. Dies ist auf das unkontrollierte und in der Planung nicht berücksichtigte Wachstum des tertiären Sektors einerseits sowie auf die Wirkungslosigkeit der industriellen Dezentralisierungsmaßnahmen andererseits zurückzuführen. Die Zahl der in der Pariser Region zwischen den Jahren 1950 und 1965 angesiedelten neuen Industriebetriebe übertraf die der im gleichen Zeitraum ausgesiedelten um das Dreifache⁴⁸. Die Änderungen der Zielsetzungen innerhalb weniger Jahre – von der Konzeption einer völligen Dezentralisierung bis hin zur Planung eines weiteren wirtschaftlichen Wachstums der Pariser Ballung – führte zu einer sehr großzügigen Handhabung des Restriktionsgesetzes. Dies schlug sich in einer hohen Anzahl von Sondergenehmigungen für die Neuansiedlung von Industriebetrieben in der Pariser Region nieder. Auch die zonal gestaffelte Prämiengewährung bei der Errichtung neuer bzw. bei der Erweiterung bestehender Betriebe erwies sich nicht als effektiver Steuerungsfaktor. Es zeigte sich weiterhin, daß Standortvorteile, die allein auf der Grundlage der Gewährung staatlicher Finanzhilfen basierten, keine Entscheidung der Unternehmungen für diesen Standort allein initiieren konnten. So wurden von 1955 bis 1965 ca. 60 % der gewährten Investitionsprämien für industrielle Neuansiedlungen und Erweiterungen in den der Pariser Region benachbarten Provinzen Nord, Lothringen, Bretagne, Pays de la Loire und Centre vergeben⁴⁹.

Die englische Konzeption für den Londoner Ballungsraum erwies sich hinsichtlich ihrer Ergebnisse bei der industriellen Dezentralisation als effektiver. Dies ist auf die strenge Durchführung der Restriktionsmaßnahmen für die Neuansiedlung von Industriebetrieben im Agglomerationskern und auf die höhere Attraktivität der angebotenen neuen Standorte in den New Towns zurückzuführen. In der Entstehungsphase der neuen Städte machte die Industrie von den staatlichen Dezentralisierungsbeihilfen nur sehr zögernd Gebrauch. Erst der infrastrukturelle Ausbau der neuen Zentren und die dort

Tabelle 3: Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in London und Paris zwischen 1950 und 1964

Agglomeration	1950 (Tausend)		1964 (Tausend)		Änderung (%)	
	II	III	II	III	II	III
Paris	596	707	1725	2165	+ 189	+ 210
London	2130	2208	1870	2873	– 12,2	+ 30

Quellen: Ockenfels, H. D., a. a. O., S. 163; Hall, P., London 2000, a. a. O., S. 50 u. S. 78.

durch die Ansiedlung von staatlichen Unternehmungen⁵⁰ beginnende Industrialisierung lenkten auch die Standortentscheidungen privater Betriebe auf die New Towns. Bevorzugt wurden diejenigen neuen Städte, die günstige Verkehrsverbindungen mit Beziehung zum Absatzbereich vorweisen konnten und deren Eignung als Industriestandort sich bereits vor der Ausbauphase in der Existenz eines industriellen Grundbesatzes dokumentierte. Auch am Beispiel Londons wird deutlich, daß finanzielle Hilfen des Staates bei der Standortwahl von Betrieben nur dann einen Einfluß haben, wenn die übrigen Standortbedingungen zumindest nicht negativ zu bewerten sind. Durch die Expansion des tertiären Sektors im Ballungszentrum wurden die Dezentralisierungserfolge im sekundären Bereich allerdings mehr als kompensiert.

5.4 Verkehrspolitische Komponenten

Die Verdichtungskonzeption für das Ruhrgebiet weist hinsichtlich der Zielsetzung wie der Durchführung die detaillierteste Verkehrsplanung der untersuchten Konzeptionen auf. Dies ist die Folge der hohen Gewichtung, die der Bereich des öffentlichen Verkehrs in den Planungen für das Ruhrgebiet einnimmt. Der Schwerpunkt der Verkehrsplanung liegt im Aufbau eines regionalen Schnellbahnnetzes, das aus einem S-Bahn-Netz der Deutschen Bundesbahn und einem Stadtbahnnetz der kommunalen Verkehrsbetriebe besteht. Die Knotenpunkte und Haltestellen sollen in die Zentren verdichteter Wohngebiete und Arbeitsstätten gelegt werden; weitere städtebauliche Verdichtung soll nur an diesen Knotenpunkten erfolgen. Neben dieser den öffentlichen Verkehr betreffenden Planung existiert auch eine solche für den Ausbau des Individualverkehrsnetzes. Das Netz der Fernstraßen im Ruhrgebiet soll um autobahnähnliche vierspurige Straßen von insgesamt 500 km Länge⁵¹ erweitert werden, desgleichen ist der weitere Ausbau der Landstraßen vorgesehen.

Die Verkehrsplanungen für den Ballungsraum Paris beziehen sich hauptsächlich auf den Individualverkehr. Im Rahmen des geplanten Ausbaus der städtischen Verkehrsinfrastruktur von Paris ist der Bau einer Stadtauto-

48 Vgl. Ockenfels, H. D., a. a. O., S. 135.

49 Vgl. Ockenfels, H. D., a. a. O., Statistischer Anhang, Tabelle V, S. 158.

50 Insbesondere Rüstungsindustrien z. Z. der Koreakrise.

51 Vgl.: Entwicklungsprogramm Ruhr, a. a. O., S. 27.

Tabelle 4: Geplante Höhe und Verwendung staatlicher Mittel zur Realisierung der Verdichtungskonzeptionen

Agglomeration	Verwendung der Mittel	Geplante Mittel pro Ew u. Jahr (DM)	Planungszeitraum
Paris	Ausbau von 14 Gleichgewichtsstädten	276	1966–1970
London	Ausbau von 20 bis 25 neuen Städten in den geplanten Wachstumszentren	100	1968–2020
Ruhr	Errichtung der Siedlungsschwerpunkte, Ausbau des Schnellbahnsystems	88	1970–1980

Quellen: NWP 1975, Halbzeitbericht, a. a. O., S. 8–15, S. 31–41; Hall, P., London 2000, a. a. O., S. 182; Fritsch, A., a. a. O., S. 213.

bahn von insgesamt 900 km Länge vorgesehen. Das nationale Straßennetz soll schwerpunktmäßig um solche Abschnitte erweitert werden, die die östlichen Regionen Frankreichs mit der Pariser Region verbinden. Das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln in der Pariser Ballung soll durch ein 260 km langes Schienennetz für eine neue Expresmetro erweitert werden. Der zur Realisierung dieser Planungen vorgesehene Zeitraum reicht bis zum Jahr 2000.

Für die Londoner Region gibt es bis zum Jahre 1964 keine langfristige Verkehrsplanung. Erst der vom L. C. C. im Jahre 1964 veröffentlichte „London Traffic Survey“ befaßte sich mit der zukünftigen Steuerung des Verkehrs. Der Schwerpunkt dieser Planungsstudie lag ausschließlich auf der Betrachtung des Individualverkehrs. Die durch die täglichen Pendlerströme völlig überlasteten Straßen des zentralen Bereichs der Agglomeration sollten durch die Errichtung eines für die Aufnahme von 340 000 Kraftfahrzeugen pro Tag konzipierten Straßensystems innerhalb einer Viermeilenzone um den Agglomerationskern entlastet werden⁵². Erst zu Beginn der 70er Jahre werden weitere Überlegungen hinsichtlich eines Ausbaus des öffentlichen Verkehrs in der Londoner Region erstellt. Sie beziehen sich hauptsächlich auf die Erweiterung des bestehenden U-Bahnnetzes und den Ausbau eines regionalen S-Bahnnetzes. Detaillierte Planungen liegen jedoch bis heute noch nicht vor.

Es erscheint fraglich, ob auch nur eine der drei Verkehrskonzeptionen in ihrer heute fixierten Form realisiert werden kann. In den Konzeptionen von London und Paris zeichnen sich bereits erste Ansätze einer inhaltlichen Revidierung der Zielsetzungen ab: Der Schwerpunkt der Verkehrsplanungen verlagert sich vom

Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr. Aber auch Planungen hinsichtlich der Errichtung oder des Ausbaus eines öffentlichen Verkehrssystems erscheinen aus Kostengründen unrealistisch. Besonders deutlich zeigt sich dies im Ruhrgebiet, wo der Ausbau eines regionalen Schnell- und Stadtbahnsystems schon in den ersten Planungen als vorrangig bezeichnet wird und mit dem Inkrafttreten des Nordrhein-Westfalen-Programms 1975 in die Realisierungsphase eingetreten ist. Bereits im Zwischenbericht des Jahres 1973 wird eine dreijährige Verzögerung des geplanten Streckenausbaus aufgrund von Kürzungen der Bundesmittel prognostiziert⁵³. Die heutige Wirtschaftssituation läßt weitere erhebliche Streichungen von öffentlichen Mitteln für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur für die nächsten Jahre erwarten. Dies gilt nicht nur für das Ruhrgebiet, sondern auch für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs in London und Paris.

6. Schlußbetrachtung

Die zur Realisierung der Planungsaufgaben von den Regierungen der Länder bereitgestellten Mittel werden in allen drei Fällen von übergeordneten staatlichen Institutionen verfügt und nicht von den regionalen Planungskörperschaften. – Das Planungssystem in Frankreich bedingt die alleinige Entscheidung der Regierung hinsichtlich der Höhe und der regionalen Zuordnung finanzieller Mittel. Weder der „district“ der Pariser Region, eine öffentlich-rechtliche Anstalt, der alle Gebietskörperschaften der Pariser Region angehören und der für die dortige Stadt- und Regionalplanung zuständig ist, noch die regionalen staatlichen Institutionen der geplanten Gleichgewichtsstädte verfügen über nennenswerte eigene frei verfügbare Finanzmittel⁵⁴. – Der Ausbau der New Towns wird in England voll von der Regierung getragen. Sie bestimmt die Höhe der Mittel, die für die jeweilige Neue Stadt zur Verfügung gestellt wird. Die Planungskörperschaften (development corporations), die für die Planungsdurchführung jeder Stadt gegründet wurden, können über diese Mittel nur im Rahmen des von der Regierung erstellten Gesamtkonzepts der entsprechenden Neuen Stadt verfügen. – Die Finanzierung der Planungen für das Ruhrgebiet liegt in den Händen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Bundesregierung. Die regionale Planungsgemeinschaft des Ruhrgebiets, der SVR, verfügt lediglich über ein Jahresbudget von ca. 22 Mill. DM, welches überwiegend zur Förderung von Gutachten und regionalspezifischen Untersuchungen zu wirtschaftlichen, städtebaulichen und planungsmethodischen Problemstellungen verwandt wird.

53 Vgl.: NWP 1975, Halbzeitbericht, a. a. O., S. 37.
54 Die von dem „district“ in der Pariser Region erhobene Sondersteuer (taxe locale d'équipement) in Höhe von 300 Mill. Fr. pro Jahr ist vernachlässigbar gegenüber den 3 Mrd. Fr. staatlicher Investitionen in dem gleichen Areal.

52 Vgl. Hall, P., London 2000, a. a. O., S. 153.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die geplante Höhe und Verwendung staatlicher Mittel zur Durchführung der in den jeweiligen Verdichtungskonzeptionen angestrebten Maßnahmen.

Verdichtungskonzeptionen für die drei untersuchten Agglomerationsräume basieren alle auf der Annahme eines weiteren Wachstums von Bevölkerung und Wirtschaft. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß es in erheblich kürzeren Planungszeiträumen zu großen Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den zu Beginn der Planerstellung prognostizierten Bevölkerungs- und Wirtschaftsdaten kam. Derartige Diskrepanzen zwischen Planung und Wirklichkeit führten bisher nur zu schwerfälligen und langwierigen Reaktionen der Planungsinstanzen. Besonders deutlich wird dies in England, wo die Planer bis zum Beginn der 60er Jahre an einer Konzeption festhielten, die auf der Voraussage einer Stagnation der englischen Bevölkerung beruht, während sich schon Ende der 40er Jahre ein im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren weit überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum zeigte. Die heutigen Planungen befinden sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation in einer ähnlichen Lage. Das zu Beginn der 70er Jahre prognostizierte Wirtschaftswachstum läßt sich in der nächsten Zukunft nicht verwirklichen. Aus Wachstumsindustrien der 60er Jahre wurden stagnierende, wenn nicht sogar depressive Wirtschaftsbereiche. Industrien, von deren Ansiedlung man sich damals wirtschaftliche Stabilität versprach, werden heute zu Unsicherheitsfaktoren. Die am Ende der 60er Jahre wirtschaftlich uninteressante Kohleindustrie hat andererseits infolge der Situation am Rohölmarkt reelle Chancen, wieder an wirtschaftlicher Bedeutung zu gewinnen. Eine Hauptaufgabe der Planungsinstanzen muß es sein, die Verdichtungskonzeptionen schneller und flexibler als bisher den sich ändernden äußeren Bedingungen anzupassen und die Zieldaten entsprechend den realisierbaren Ergebnissen zu verändern.

Als weitere wichtige Zukunftsaufgabe muß die Einbeziehung des tertiären Bereichs in die Planungen für die Agglomerationszentren gesehen werden. Die Planer des Siedlungsschwerpunktkonzepts im Ruhrgebiet stehen vor der günstigen Ausgangssituation, die Entwicklung des tertiären Bereichs noch lenken zu können, während sich zukünftige Planungen für Paris und London mit der Änderung einer bestehenden tertiären Dichtesituation befassen müssen. Am Beispiel Londons hat sich gezeigt, daß eine konsequent durchgeführte Dezentralisierung der Industrie zu den gewünschten Ergebnissen führen kann. Desgleichen müßte eine Dezentralisierung der Dienstleistungsbetriebe durch streng gehandhabte Restriktionsmaßnahmen im Agglomerationszentrum und durch staatliche Förderung an den Ausweichstandorten zu erreichen sein. Allerdings ist bei jeglichen Steuerungsmaßnahmen zur Ansiedlung von Betrieben zu beachten, daß finanzielle Hilfen allein keinen Standort so attraktiv machen können, daß dadurch die Entscheidungen der

Unternehmen hinsichtlich einer Um- oder Neuansiedlung beeinflusst werden. Nur die Summe aller Standortqualitäten, zu denen dann auch die staatlichen Subventionen zählen, sind bei der unternehmerischen Standortwahl entscheidungsrelevant.

Die heutige Wirtschaftslage in den Industrienationen bringt die Gefahr mit sich, daß die Leitlinien der Verdichtungskonzeptionen hinsichtlich der Industrieansiedlung und des Städtebaus mit Rücksicht auf die Finanz- und Arbeitsmarktlage übergangen werden. Derartige Fehler wären in der Zukunft nur sehr schwer und mit hohem finanziellem Aufwand wieder zu korrigieren. Es sollte daher unbedingt darauf geachtet werden, daß sich die Verdichtung im Bereich der Siedlungen und Arbeitsplätze aufgrund gegenwärtiger politischer und ökonomischer kurzfristiger Interessen nicht wieder der Kontrolle und Steuerung durch die Planungsinstanzen entzieht.

Literatur

- Allen, E.; Odber, A. J.: Development area policy in the north-east of England. — London 1957.
- Bauchet, P.: La planification française, vingt ans d'expérience. — Paris 1966.
- Brede, H.; Ossorio-Capella, C.: Die Agglomerationsräume in der BRD. — München 1967.
- Brücher, W.: Ziele und Ergebnisse der staatlichen Dezentralisierungsmaßnahmen in Frankreich. In: Raumforschung und Raumordnung. 29. Jg. (1971) H. 6, S. 265 ff.
- Bunker, R.: Town and country or city and region? — Melbourne 1971.
- Cherry, G. E.: Urban change and planning. — Oxford 1972.
- Clout, H. D.: Industrial relocation in France. In: Geography. Bd. 55 (1964) S. 48—63.
- Coront-Ducluzeau: La formation de l'espace économique national. — Paris 1964.
- Delegation à l'aménagement du territoire, un grand débat parlementaire. — Paris 1964.
- Entwicklungsprogramm Ruhr 1968—1973. — Düsseldorf 1968.
- Faucheux, J.: La décentralisation industrielle. — Paris 1959.
- Fritsch, A.: Planifikation und Regionalpolitik in Frankreich. — Stuttgart 1973.
- Gebietsentwicklungsplan 1966. — Essen 1967. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 5.
- Gesetz zur Landesentwicklungsplanung vom 19. 3. 74. GVBl NRW.
- Gravier, J. F.: Paris et le désert de la France. — Paris 1958.
- Hackett, A. M. u. J.: Economic planning in France. — London 1963.
- Halbzeitbericht NWP 1975. — Düsseldorf 1973.
- Hall, P.: London 2000. — London 1969.
- Hall, P.: The containment of urban England. — London 1973.
- Hall, P.: The world cities. — London 1970.
- Hansen, N. M.: French regional planning. — London 1968.
- Lajugie, J.: Développement économique régional et aménagement du territoire. — Paris 1964.
- Landesentwicklungsprogramm als Bekanntmachung des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeit vom 7. 8. 1964, veröffentlicht im Ministerialblatt für NRW, 8/1964.

- Lang, S.*: Raumordnung in Frankreich. In: Raumforschung und Raumordnung. 33. Jg. (1975) H. 1, S. 41 ff.
- Le Catalogue des Aides*. In: Expansion Régionale. Bd. 34 (1964).
- Lewin, A.*: Caractères originaux des metropoles d'équilibres et urbanisme. In: Revue Française, Bd. 89 (1965).
- Maillet, P.*: La structure économique de la France, que sais-je? — Paris 1964.
- Matiebel, E.*: Die Standortwahl unter dem Einfluß staatlicher Dezentralisierungsmaßnahmen. — Berlin 1965.
- Ockenfels, H. D.*: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum, dargestellt am Beispiel Frankreichs. — Köln 1969.
- Osborn, F. J.*; Whittick, A.: The New Towns. — London 1969.
- Premier Plan de Modernisation (1946—1952). Gesetz Nr. 46—342 vom 27. 3. 1946.
- Premier Rapport de la CNAT. — Paris 1964.
- Report of the Development Corporations. Ministry of Housing and Local Government. — London 1959.
- Ruhrgebiet. Pläne, Programme, Projekte. — Essen 1973. = Sonderband der Schriftenreihe des SVR.
- Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris. — Paris 1965.
- Schulz-Gadow, K. P.*: Das Landesentwicklungsprogramm in NRW. In: Struktur (1975) Nr. 1, S. 1 ff.
- Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Grundlagen eines regionalen Planungskonzepts. — Essen 1970. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 28.
- Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Untersuchungen zum Schnellbahnsystem. — Essen 1970. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 37.
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1920 bis 1970. — Essen 1970. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 29.
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Bericht 1965 bis 1969. — Essen 1970. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 33.
- Statistisches Jahrbuch für die BRD 1972. — Wiesbaden 1972.
- Statistische Rundschau für das Ruhrgebiet 1970. — Düsseldorf 1970.
- Strategic Plan for the South-East. Report by the South-East Joint Planning Team. — London 1970.
- Thumm, U.*: Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik. — Freiburg 1967.
- Troisième Plan de Modernisation (1958—1961). Décret Nr. 59—443. — Paris 1959.
- Weyl, H.*: Stadtsanierung und neue Städte in England. — Essen (o. J.). = Sonderband der Schriftenreihe des SVR.