

WOLFRAM KALTENBACHER/IRMELA KOCH

Regionalplanung und Regionalforschung im Mittleren Neckarraum

Mit 1 Kartenbeilage

I. REGIONALPLANUNG IM MITTLEREN NECKARRAUM (W. Kaltenbacher)

1. Bisherige Entwicklung

Die Probleme des wachsenden Wirtschaftsraumes Stuttgart führten schon vor etwa 40 Jahren zu der Erkenntnis, daß zwischen Stadt und Umland eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit notwendig wird. Die Eingemeindung einiger Randgemeinden brachte keine befriedigende Lösung für den sich mehr und mehr verdichtenden größeren Wirtschaftsraum. Die Zusammenarbeit in mehreren Zweckverbänden bahnte sich an, gleichzeitig zeigte sich aber auch, daß die Koordinierung der Fachplanungen ein räumlich umfassenderes Zusammenwirken erforderte. 1931 wurde der „Bezirksplanungsverband Stuttgart“ gegründet, der über 100 Gemeinden im Umland mit etwa 700 000 Einwohnern umfaßte. Davon wohnten in der Kernstadt selbst etwa 400 000 Einwohner. Der Zusammenschluß erfolgte als eingetragener Verein.

Im Zuge einer totalitären Gesamt-Landesplanung mußte sich 1937 dieser erste Ansatz einer interkommunalen Planung auflösen. Ein Verkehrsplan und ein Wirtschaftsplan sowie zahlreiche Ortsplanungen waren bis dahin konzipiert worden.

Die „Kommunale Arbeitsgemeinschaft Stuttgarter Raum“ (KAG) wurde 1956 von der Stadt Stuttgart und 26 Städten und Gemeinden aus den angrenzenden Landkreisen unter dem Vorsitz des Stuttgarter Oberbürgermeisters gegründet. In ihrem Gebiet wohnten rund 1 Mio. Einwohner. Hauptertrag war das Gutachten „Der Stuttgarter Raum“, das 1959 als Bestandsaufnahme mit generellen Planungshinweisen von Gutachtern der Universitäten Stuttgart und Hohenheim vorgelegt wurde. Diese Kommunale Arbeitsgemeinschaft kam jedoch nicht mehr zur Wirkung. Das Gebiet entsprach nicht den strukturel-

len Verflechtungen, es war zu klein und wenig ausgewogen. Auch lagen die Interessen und Einzugsgebiete der regionalen Zentren, die als Kranz um die Kernstadt liegen und damals schon überdurchschnittlich rasch wuchsen, im wesentlichen weit außerhalb des Bereichs der KAG.

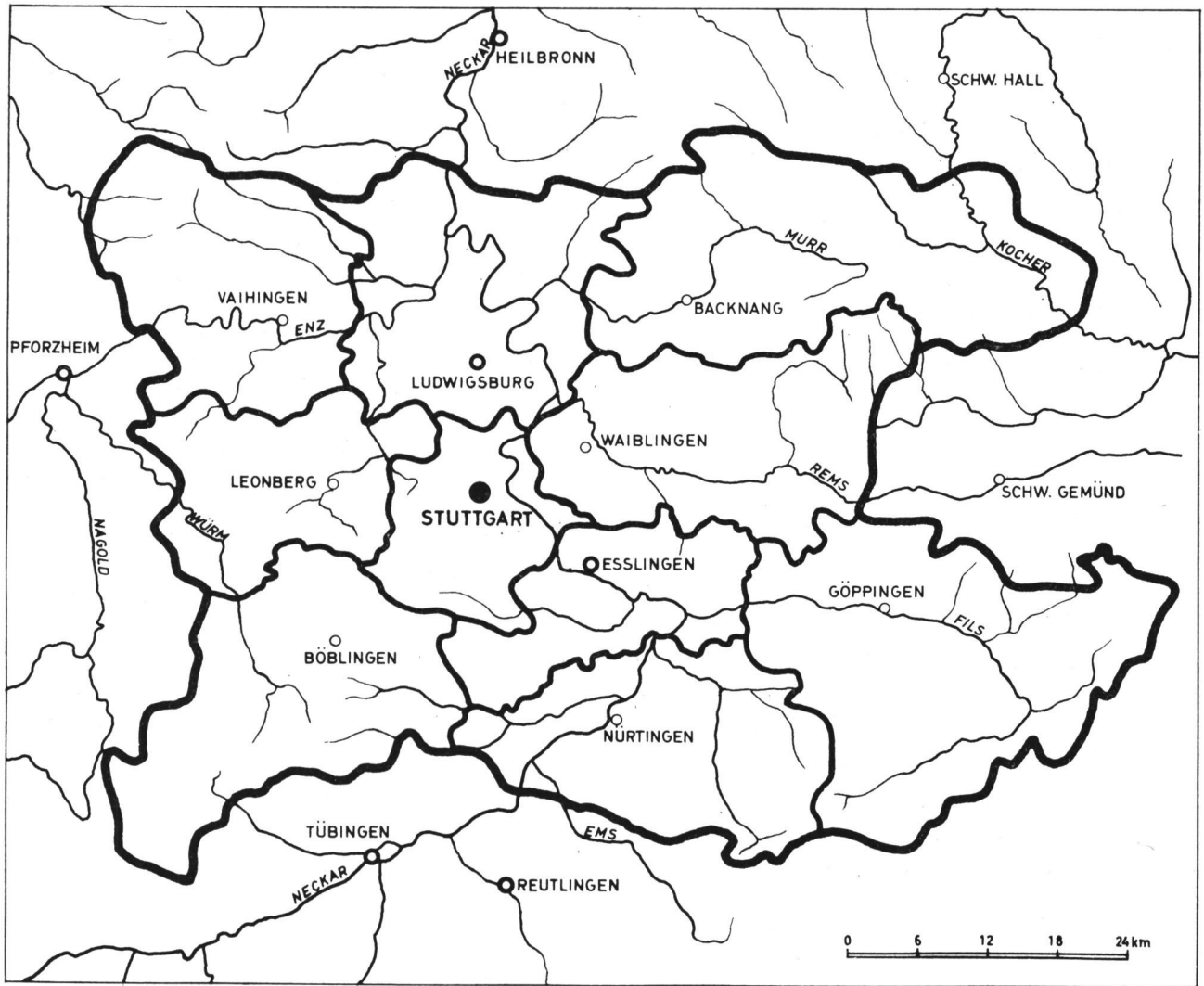
Vor etwa einem Jahrzehnt bildeten sich auf freiwilliger Basis im Nachbarschaftsbereich der Kernstadt drei Regionale Planungsgemeinschaften

	Einwohner 1970
Rems-Murr (Landkreis Waiblingen/Backnang)	355 000
Neckar-Fils (Landkreis Eßlingen/Göppingen/Nürtingen)	635 000
Württemberg-Mitte (Landkreis Böblingen/Leonberg/Vaihingen Ludwigsburg)	750 000

Nach dem derzeit gültigen Landesplanungsgesetz wirken sie bei der Landesplanung mit, Hauptaufgabe ist die Ausarbeitung von Regionalplänen. Ihre Organisation ist unterschiedlich, zwei der Gemeinschaften haben z. B. die Rechtsform des eingetragenen Vereins gewählt. Allen gemeinsam ist die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft, in der sich die aus der geschichtlichen Entwicklung herzuleitende Auffassung von der kommunalen Selbstverwaltungshoheit ausdrückt.

Daß im Verlauf der ersten Jahre fast alle Gemeinden sich zur Mitarbeit in ihrer Planungsgemeinschaft entschlossen haben zeigt, daß die Notwendigkeit interkommunaler Planung rasch erkannt und der Wert des unter dem Aspekt der Freiwilligkeit Erreichbaren von den Beteiligten bestätigt wurde.

Das Ergebnis der bisherigen Arbeit der drei Planungsgemeinschaften bilden ihre Regionalplanentwürfe, die alle



Stuttgart und der Mittlere Neckarraum

etwa auf einem ähnlichen Verfahrensstand angelangt sind. Sie sind zur Zeit in einer ersten Überarbeitung begriffen und sollen nach erneuter Stellungnahme der Gemeinden und Kreise sowie der nach dem Landesplanungsgesetz zu beteiligenden Fachbehörden bis zum nächsten Jahr abgeschlossen werden. Offensichtlich ist die Schwierigkeit, daß die Umland-Planungsgemeinschaften mit ihren Planungen an der Markungsgrenze der Kernstadt Stuttgart haltmachen. Der Flächennutzungsplan der Stadt Stuttgart (neuer Entwurf 1970) geht in seinen Grundlagen und Aussagen sehr viel weiter ins Detail und ist deshalb von der „Regionalplanung“ des Umlandes, die großmaßstäblicher vorgeht, nicht direkt übernehmbar. Zwar haben Stadt und Umland sich laufend über ihre Planungsvorstellungen orientiert, doch erschwerte gerade die Maßstab-Verschiedenheit ein echtes Durchdringen der Planungen.

Aus der Einsicht, daß Stadt und Umland enger zusammenarbeiten müßten, wurde 1967 ein gemeinsamer Planungsverband gegründet, in dem sich die Stadt Stuttgart und die drei Umland-Planungsgemeinschaften zusammenfanden.

Es ist ein loser Verband (nicht nach § 4 BBauG), dessen Tätigkeit bisher hauptsächlich darin bestand, sich eine gemeinsame Meinung zur Landesplanung und geplanten Verwaltungsreform (insbesondere Neuordnung der Regionalplanung) zu bilden und diese zu vertreten.

Die Wirksamkeit der Regionalplanung war bisher dadurch beschränkt, daß sie auf „Überzeugung“ angewiesen war. Das bedeutete bei den insgesamt über 400 Gemeinden im Mittleren Neckarraum einen riesigen Aufwand an Einzelbesprechungen und Verhandlungen.

Die Überzeugungskraft wäre sehr viel größer, wenn es nicht nur um Planungen ginge, sondern wenn die Planungsgemeinschaften finanzielle Starthilfen zur Durchführung geben könnten. Sie haben jedoch in Baden-Württemberg hierfür keine Mittel verfügbar. Zweckgebundene Zuschüsse werden von den Ressorts des Landes auf Antrag der Gemeinde bewilligt. Es gibt noch keine Koordinierung zwischen dieser Mittelbewilligung und den Vorschlägen der Regionalplanung. Noch ist auch nicht abzusehen, ob es sie in Zukunft geben wird.

So versucht z. B. eine Regionale Planungsgemeinschaft,

die erarbeiteten Ziele in der Bauleitplanung zu verankern, indem sie die Bauleitpläne für Gemeinden ausarbeitet.

Eine weitere Schwierigkeit der Regionalplanung ist die Koordinierung der von staatlicher Seite aufgestellten Fachplanungen (Verkehr, Schulen, Wasser usw.) mit den regionalen Entwicklungsvorstellungen. Hier wirken sich Spezialistentum und Ressortdenken hemmend aus. Der Regionalplaner muß deshalb einen Teil der interdisziplinären Abstimmung vornehmen, die eigentlich schon auf der staatlichen Planungsebene erfolgen sollte. Hinzu kommt, daß durch den unverbindlichen Status der Planungsgemeinschaften deren Position in der Verhandlung mit den Fachbehörden sehr schwach ist.

2. Künftige Entwicklung

Die Verwaltungsreform wird sich auch wesentlich auf die Regionalplanung auswirken.

Die Regionen, in denen Regionalplanung aufzustellen ist, sind weitgehend unter Berücksichtigung sozio-ökonomischer Zusammenhänge neu abgegrenzt.

Die Regionalplanung ist Pflichtaufgabe und die Regionalpläne werden für verbindlich erklärt. Offen bleibt zunächst, ob die Planungen der künftigen Regionalverbände Probleme wie Krankenhausplanung, Müllbeseitigung, öffentlicher Nahverkehr, Sicherung von Erholungsgebieten usw. lösen können. Der Regionalverband hat nur Planungskompetenzen und keinen Einfluß auf die Realisierung der Planungen.

Durch die Verwaltungsreform entstehen neue Projektionsebenen für Planziele, sowohl räumlich wie strukturell.

Das erfordert ein neues Durchdenken der bisher konzipierten Planungsvorstellungen. Es könnte darüber hinaus dazu führen, konkurrierende bzw. sich gegenseitig beeinträchtigende Einzelplanungen zu eliminieren und im größeren Raum sinnvoller zu koordinieren.

Eine laufende Überprüfung der bisher formulierten Planvorstellungen ist nicht zuletzt auch deshalb notwendig, weil sich Verhalten und Ansprüche der Bevölkerung wandeln. Die Mobilität – die Bereitschaft, den Wohnort zu wechseln wie auch die Bereitschaft, zwischen Wohnort und Arbeitsort zu pendeln – nimmt noch ständig zu und wird sich, entsprechend den Transportbedingungen, auf einen größeren Bereich ausdehnen. Die Ansprüche der Bevölkerung auf Versorgung nicht nur mit öffentlichen Einrichtungen, sondern auch mit privaten Diensten, steigen ebenfalls ständig.

Diesen Trends muß die Regionalplanung Rechnung tragen. Der Ausbau einer ökonomisch sinnvollen Infrastruktur soll diesen Forderungen entsprechen.

Die Regionalplanung wird in Zukunft durch zwei Faktoren beeinflusst werden, die zu Anregung und Aktivierung führen können:

- Die Landesplanung von Baden-Württemberg hat sowohl einen Landesentwicklungsplan als auch einen Gebietsentwicklungsplan für den Mittleren Neckarraum aufgestellt. Beide „Pläne“ formulieren allgemeine Zielvorstellungen, die von der Regionalplanung in konkrete Pläne mit Flächenbestimmungen übersetzt und ergänzt werden sollen.
- Das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Erfordernisse der Raumordnung wächst. Besonders seitdem die Fragen des Umweltschutzes allgemein diskutiert werden, wird durch Planung fundiertes Handeln der „Verantwortlichen“ erwartet.

II. REGIONALFORSCHUNG IM MITTLEREN NECKARRAUM (I. Koch)

1. Reaktion auf Gegebenheiten

Die Kernstadt Stuttgart ist stark mit ihrem Umland verflochten. Der Bereich, in den Industriebetriebe verlagert werden und in den Stuttgarter Bevölkerung umzieht, umfaßt seit einiger Zeit den Umkreis von 20 bis 25 Kilometern. Die Verbindung zum Arbeitsplatz bzw. zu den Einkaufsmöglichkeiten und kulturellen Einrichtungen im Kernbereich wird jedoch beibehalten. Dadurch sind die Pendlerströme noch ständig im Wachsen begriffen. Im Mittleren Neckarraum pendelt jeder dritte Beschäftigte. Dazu kommen die Wirtschaftsbeziehungen und der private Pendlerverkehr (Schüler, Einkaufen, Theater usw.).

Die Regionalplanung beobachtet die Entwicklungsvorgänge, versucht sie zu erklären und zu beurteilen, um Diagnosen und Prognosen stellen und Hinweise geben zu können, welche raumrelevanten Entwicklungen als er-

wünscht zu unterstützen wären, und welche durch Beschränkungen und Versagungen eingeengt werden sollten.

Noch kann sich die Regionalplanung wenig auf Forschung stützen. Sie beschäftigt sich vorwiegend mit laufender Datenbeobachtung und gezielten Strukturuntersuchungen zu bestimmten Fragestellungen. Das zur Verfügung stehende Datenmaterial ist für diesen Zweck unzureichend. Umfang und Gründlichkeit der Untersuchungen werden dadurch beschränkt. Viele Daten sind auf bestehende Verwaltungseinheiten wie z. B. Landkreise bezogen, die ihrerseits nicht mehr den sozio-ökonomischen Verflechtungsbereichen entsprechen. Daten je Gemeinde, die sich zu solchen Einheiten zusammenfassen ließen, gibt es bisher nur in zu langen Zeitabständen. Noch empfindlicher ist der Mangel von Daten über die Entwicklung des tertiären Sektors; die Zunahme der Dienstleistungen seit 1961 sind bis zur Vorlage der neuen Zahlen aus der jünger-

sten Arbeitsstättenzählung (frühestens Ende 1971) nur zu schätzen.

Für viele Fragestellungen der Regionalforschung und -planung müßten Daten nach Sinnzusammenhängen kombiniert werden. Dazu fehlt aber oft noch die Möglichkeit: Die Anwendung integrierter Verfahren setzt große Speicherkapazität, raschen Zugriff und hohe Geschwindigkeit des Bearbeitungsgangs voraus. Anlagen, die das leisten können, sowie die ausreichende Besetzung mit qualifizierten Fachleuten, sind mit so hohen Kosten verbunden, daß sich zu einem wirtschaftlichen Einsatz mehrere Träger zusammenschließen müssen.

Das Gesetz über die Datenzentrale von Baden-Württemberg (17. 11. 1970) sieht u. a. regionale Rechenzentren als derartige Zusammenschlüsse zum gemeinsamen Betrieb von EDV-Anlagen vor (§ 11) – „Gebietsrechenzentren“. Günstig ist dabei, wenn sich die Abgrenzung des Gebiets mit einem einheitlichen Planungsraum deckt.

Im MNR wurde am 29. Juni 1971 ein Regionales Rechenzentrum als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gegründet; Gesellschafter sind die Stadt Stuttgart, 15 große Kreisstädte und 9 Landkreise (nach Kreisreform 5 Landkreise) und die 3 Regionalen Planungsgemeinschaften. Das Rechenzentrum erfaßt ein Gebiet von rd. 2,35 Mio. Einwohnern.

„Entwicklung“ vollzieht sich täglich; laufend werden Tatsachen zementiert, die sich nicht mehr leicht aufheben lassen. Die meisten Entwicklungen beanspruchen in irgendeiner Weise Boden; die Flächenansprüche steigen nicht nur in Korrelation zur wachsenden Bevölkerung, sondern überproportional durch Wirtschaftswachstum und Wohlstand.

Die Bevölkerung geht immer mehr dazu über, die Initiativen für die Daseinsvorsorge von der Öffentlichen Hand zu erwarten: Versorgung mit Wohnungen, Energie und Verkehrsbedienung, Krankheitsdienste und Altersfürsorge, Ausbildung vom Kindergarten bis zur Universität, Einrichtungen für Sport, Erholung und Freizeit. Das erfordert vorausschauende Investitionspolitik, die wiederum nicht ohne Planung möglich ist. Die täglichen Anforderungen zwingen aber weitgehend noch dazu, daß man rasch auf Gegebenheiten, augenblickliche Forderungen und Wünsche reagieren muß, anstatt aufgrund gesicherter Erkenntnisse zu agieren.

Man spricht von „Anpassung“, hinkt aber mit der Realisierung in geistigen wie materiellen Bereichen ständig hinter Nachholbedarf und neuen Erfordernissen hinterher. Viele Formen in Gesetzgebung, Verwaltung, im Wirtschaftsleben, in der Ausnutzung technischer Möglichkeiten und nicht zuletzt im Verhalten der Bürger sind von gestern und lassen die Diskrepanz zwischen der rasch fortschreitenden Entwicklung und dem Festhalten an vielfach überholten Instrumenten und Auffassungen immer größer werden.

„Planung“, insbesondere Planung, die Investitionen zugrunde gelegt wird, bezieht sich meist noch auf einzelne Sektoren (Schulplanung, Krankenhausplanung, Müllplanung, Landschaftsplanung usw.). Das Ressortdenken überwiegt, gesellschaftliches Denken ist noch unterentwickelt.

2. Anregungen für die Zukunft

Wie sieht die Stadtregion oder Regionalstadt von morgen aus? Was muß sie ihrer Bevölkerung bieten? Wie weit sind Forderungen und Wünsche ihrer Bürger erfüllbar unter Berücksichtigung des wirtschaftlich Möglichen?

Hier muß Regionalforschung den Erkenntnispielraum erweitern und Entscheidungshilfen bereitstellen für die Festlegung von Zielvorstellungen.

Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes, Ziele der Landesplanung, Zielvorstellungen für sozial-ökonomische Entwicklungen – die Reihe läßt sich fortsetzen. Oft wird mit solchen Begriffen wie mit Slogans operiert, wobei die eigene Vorstellung von den „Zielen und Grundsätzen“ recht verschwommen ist und sich kaum von Wunschenken unterscheidet.

So manche heute propagierten Zielvorstellungen schließen sich gegenseitig aus, ebenso wie so manche vertretene Interessen sich entgegenstehen. Eine realistische Festlegung von Zielvorstellungen ist nicht erreichbar ohne Abwägung, Gewichtung, Setzen von Prioritäten und gegenseitiger Zuordnung, um die Ziele in einen Gesamtzusammenhang zu bringen. Voraussetzungen und Möglichkeiten der Realisierung, der Durchführbarkeit können dabei als Regulativ wirken und unerfüllbare Wunschvorstellungen ausschalten.

Zielvorstellungen für die Landes- und Regionalplanung werden schließlich durch politische Entscheidungen festgelegt. Um sie einer Willkür weitgehend zu entziehen, muß ermöglicht werden, solche Entscheidungen rational zu überprüfen. Dazu ist Voraussetzung, die Entscheidungskriterien zu kennen. Das erlaubt nicht nur, Entscheidungen transparent zu machen, sondern sie laufend an vollzogenen Entwicklungen kritisch zu kontrollieren.

Um rational erfaßbare Entscheidungskriterien zur Verfügung stellen zu können, bedarf es noch einer erheblichen Ausweitung der Forschung. Die komplexen Lebenszusammenhänge, mit denen Raumplanung sich zu befassen hat, nehmen an Kompliziertheit zu und werden wohl nie vollständig inhaltlich definiert oder gar fixiert werden können. Die Komplexität einschließlich der vielerlei Interdependenzen zwingt vorerst dazu, partial vorzugehen, Teilprobleme herauszugreifen und zu durchleuchten. Interdisziplinäres Vorgehen kann dabei helfen, die Erkenntnisse der Spezialisten wieder zu einem Gesamtbild des Phänomens zusammenzufassen.

Noch stehen wir am Anfang dieser Art von Regionalforschung, noch sind wir darum bemüht, neue Methoden zu finden und technische Hilfsmittel zu einem möglichst effizienten Einsatz zu bringen.

Das Sammeln und Verarbeiten von Daten, in das großes Vertrauen gesetzt wurde, hat zwar ausführliche Bestandsaufnahmen und die Beobachtung von entwicklungsbedingten Veränderungen erbracht, die als Grundlage für Planungen unentbehrlich sind und nicht unterschätzt werden sollen. Doch läßt sich aus solchen Daten eine planerische Konzeption nicht direkt ableiten, wie umgekehrt sich auch aus einem planerischen Konzept nicht unmittelbar der Bedarf an Informationen ergibt. Zumindest die bisher üb-

licherweise verwendeten Daten, auch kombiniert, stehen nur in indirektem Zusammenhang mit dem Vorgang „Planung“.

Eine Zeitlang wurden auch zu große Hoffnungen in das Arbeiten mit Modellen gesetzt. Modelle, die komplexere Zusammenhänge erfassen sollten, scheiterten, weil die Ergebnisse bei einer Fülle von Variablen nicht mehr überschaubar waren. Vorerst müssen noch Modelle auf eng gefaßte Fragestellungen begrenzt bleiben. Ihr Nachteil ist ferner, daß die Probleme vorweg schon definiert und festgelegt werden müssen. Das aber widerspricht dem eigentlichen Planungsvorgang, in dessen Verlauf die Auseinandersetzung mit den an der Planung Beteiligten verschieden gewichtige Kräfte wirksam werden läßt, die zu immer neuem Durchdenken, Disponieren und Koordinieren zwingt.

Hier wird deutlich, wie stark Regionalplanung politisch bezogen und gesellschaftsabhängig ist und was Regionalforschung zur Durchleuchtung dieser Zusammenhänge noch

leisten muß. Wie können die Interdependenzen zwischen soziologischen, ökonomischen und technischen Prozessen für die Planung faßbar gemacht werden? Die Schwierigkeiten von Befragungen – Ergebnisse abhängig von den Fragestellungen – sind bekannt. Trotzdem werden sozialwissenschaftliche Informationen in rasch zunehmendem Ausmaß bei der Planung benötigt.

Für die Regionalforschung wird aus der Sicht der Regionalplanung angeregt

- Kontakte zur Praxis, um dort auftretende Fragestellungen wie auch das Erfahrungswissen über Problemkomplexe in die Erkenntnissuche mit aufzunehmen,
- Information über gesellschaftliche Zusammenhänge und Bedingungen erweitern und kombinieren mit Erkenntnissen über technologische, ökonomische und andere Prozesse,
- Beachtung, aber auch Analyse politischer Wertsetzungen, die bei der Bestimmung von Zielvorstellungen entscheidend sein können.

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT WÜRTTEMBERG-MITTE

