

Technische Universität Dresden
Fakultät Verkehrswissenschaften
„Friedrich List“

Diskussionsbeiträge aus dem
Institut für Wirtschaft und Verkehr

Nr. 1/98

Klaus-Heiner Röhl

Gewerbeflächenmanagement in Agglomerationsräumen
– Institutionelle Lösungsansätze und die Einflußmöglichkeiten
der Regionalplanung

Herausgeber:
Die Professoren des
Institutes für Wirtschaft und Verkehr

ISSN 1433-626X
Internet: <http://www.tu-dresden.de/vkiwv/VWL/aktuell/beiträge.htm>

Dresden, Januar 1998

Gewerbeflächenmanagement in Agglomerationsräumen – Institutionelle Lösungsansätze und die Einflußmöglichkeiten der Regionalplanung

Klaus-Heiner Röhl *

Dieses Diskussionspapier basiert auf einer Studie für das Stadtplanungsamt der Stadt Dresden. Der Auftraggeber gestattete freundlicherweise eine Veröffentlichung im Rahmen der vorliegenden Reihe, wofür sich der Autor bedankt. Dank gilt ebenso Prof. J. Bröcker, unter dessen Leitung die Studie erarbeitet wurde, sowie O. Eckart und A. Friedrich für ihre Mitarbeit bei deren Erstellung.

I. DIE FLÄCHENSITUATION IN DEN OSTDEUTSCHEN AGGLOMERATIONEN	1
II. DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER INTERKOMMUNALEN KOOPERATION UND REGIONALPLANUNG.....	2
II.1 STADT-UMLAND-KOOPERATION IN DER VORKRIEGSZEIT	2
II.2 REGIONALE KOOPERATION IN DEN WESTDEUTSCHEN BUNDESLÄNDERN	3
II.3 DIE SITUATION DER REGIONALPLANUNG IN DEN NEUEN LÄNDERN ZUR VEREINIGUNG	4
III. FORMEN UND BEISPIELE DER STADT-UMLAND-KOOPERATION	4
III.1 KOOPERATIONSFORMEN AUßERHALB DER STAATLICHEN REGIONALPLANUNG	4
III.2 VERBANDSMODELLE IM GROßRAUM STUTTGART	6
III.3 DER UMLANDVERBAND FRANKFURT	8
III.4 DIE REGIONALPLANUNG IM RAUM MÜNCHEN	10
IV. DIE EINFLUßMÖGLICHKEITEN DER GESETZLICHEN REGIONALPLANUNG ..	12
IV.1 DIE RECHTLICHE AUSGESTALTUNG DER REGIONALPLANUNG IN DEUTSCHLAND.....	12
IV.2 DIE REGIONALPLANUNG IM PLANUNGSRAUM OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE	14
V. SCHLUßFOLGERUNGEN FÜR OSTDEUTSCHE BALLUNGSRÄUME.....	18
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	21
LITERATURVERZEICHNIS.....	21

* Technische Universität Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften „Friedrich List“, Institut für Wirtschaft und Verkehr, Professur für Volkswirtschaftslehre, 01062 Dresden.

I. Die Flächensituation in den ostdeutschen Agglomerationen

Der dramatische Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft in den vergangenen sieben Jahren manifestiert sich am deutlichsten im Wegbrechen der industriellen Basis der einstigen DDR, die zu den höchstindustrialisierten Ländern der Welt gehörte. Dieser Prozeß war mit dem Verlust von über drei Vierteln der Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe verbunden (Görzig 1992, S. 37; IAB 1997, S. 47), so daß die Gründung und Ansiedlung industrieller Betriebe zu den vordringlichsten Aufgaben der Wirtschaftsförderung in den Neuen Ländern gehört. Hierbei bildet die Bereitstellung geeigneter und kostengünstiger Gewerbeflächen nur einen Teilbereich der Fördermaßnahmen, doch ohne ein adäquates Flächenangebot der Kommunen für Neuansiedlungen, aber auch Betriebsverlagerungen bzw. -erweiterungen müssen andere Instrumente wirkungslos bleiben (Kühn und Floeting 1995, S. 57)¹.

In diesem Papier sollen deshalb die Voraussetzungen und Probleme der Ausweisung von Gewerbeflächen in den Ballungsräumen der Neuen Länder näher untersucht werden. Einen Schwerpunkt der Analyse bilden dabei Kooperationsansätze und Erfahrungen mit Stadt-Umland-Verbänden in den alten Bundesländern, da insbesondere Kernstädte von Agglomerationsräumen nicht mehr über nennenswerte Flächenpotentiale verfügen und auf Zusammenarbeit mit ihrem Umland angewiesen sind. Grundlage der Flächenausweisung wie der gemeindeübergreifenden Planung in Deutschland bildet die Regionalplanung, deren historische Entwicklung, gesetzliche Ausgestaltung und Konstituierung in den Neuen Ländern daher den anderen Schwerpunkt dieses Beitrags bildet. Mit dem Regionalen Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge wird für den Großraum Dresden ein Beispiel der verbandlichen Regionalplanung präsentiert. Im letzten Abschnitt werden aus den vorangehenden Teilen Schlußfolgerungen für das Gewerbeflächenmanagement in ostdeutschen, insbesondere sächsischen Ballungsräumen gezogen.

Die Situation des Flächenangebots in den Neuen Ländern war zunächst durch das Fehlen eines Bodenmarktes in der DDR und ungeklärte Eigentumsverhältnisse mit über zwei Mio. Restitutionsansprüchen v.a. auf städtische Flächen geprägt (Kühn und Floeting 1995, S. 13). Verstärkt durch die Notwendigkeit, möglichst schnell Flächen für Gewerbe-

¹ Auch in empirischen Untersuchungen wurde die herausragende Bedeutung des Gewerbeflächenangebots als Standortfaktor bestätigt (Icks 1994, S. 102f).

ansiedlungen bereitzustellen² entstanden zahlreiche Gewerbegebiete in kleinen Gemeinden bzw. „auf der grünen Wiese“, deren Lage und Ausstattung kaum den Anforderungen potentieller Investoren entsprechen (Icks 1994, S. 103f). Trotz des Angebots dieser mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur geförderten Gewerbeflächen zu „Dumpingpreisen“ von teilweise 10 DM/qm beträgt die Auslastung in ländlichen Gebieten nur 60 bis 70 % (Icks 1994, S. 104; Kühn und Floeting 1995, S. 58ff).

Dagegen ist für die Großstädte, auch in Relation zu vergleichbaren westdeutschen Städten, kein Überangebot an Flächen festzustellen, sondern inzwischen ein Nachfrageüberhang ansiedlungswilliger Unternehmen (Icks 1994, S. 109). Im verdichteten Umland der Städte ist eine differenziertere Gewerbeflächensituation zu beobachten; Auslastungsgrad und Preise liegen deutlich über denen ländlicher Gebiete³, doch z.T. ist auch hier eine Ausweisung über die Nachfrage hinaus vorgenommen worden (Kühn und Floeting 1995, S. 77ff). Dem Mangel an Grundstücken zur Ansiedlung größerer Investoren in den Kernstädten und einer unkoordinierten Flächenausweisung im Umland könnte durch eine interkommunale Zusammenarbeit in der Flächenausweisung und -erschließung, eventuell bis zur Schaffung gemeinsamer Gewerbegebiete, entgegengewirkt werden (Kühn und Floeting 1995, S. 27).

Der Aspekt der interkommunalen Kooperation als Voraussetzung für ein effektives Gewerbeflächenmanagement in Agglomerationsräumen wird im Folgenden aus verschiedenen Blickwinkeln näher untersucht.

II. Die historische Entwicklung der interkommunalen Kooperation und Regionalplanung

II.1 Stadt-Umland-Kooperation in der Vorkriegszeit

Erst seit Beginn des 20. Jahrhunderts sind Formen der Raumplanung und speziell der Regionalplanung entwickelt worden, die dem heutigen Begriffsverständnis entsprechen (Gruber 1994, S. 7). Den entscheidenden Antrieb zu diesem Prozeß gab die schnelle

² In den alten Ländern nimmt die Ausweisung eines Gewerbegebietes bis zu 15 Jahre in Anspruch (Ahlfeldt und Siebel 1987, S. 127).

³ 1993 lagen alle voll ausgelasteten Gewerbegebiete Sachsens außerhalb der Großstädte im Umland von Dresden und Leipzig sowie nahe der bayrischen Landesgrenze (Icks 1994, S. 104).

Entwicklung der Verdichtungsräume seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, so daß sich eine bis in die heutige Zeit relevante Problemlage ergab.

Vor 1933 wurde Raumordnung nur von freiwilligen kommunalen Planungsverbänden durchgeführt, der erste war der Zweckverband Groß-Berlin 1911. Hierin schlossen sich sechs kreisfreie Städte sowie zwei Landkreise mit der Stadt Berlin zusammen, um die Entwicklung des weit über die Stadtgrenzen hinausgewachsenen Verdichtungsraumes, insbesondere in den Bereichen Flächennutzung und Verkehr, besser steuern zu können. Es folgten die Siedlungsverbände Ruhrkohlenbezirk 1920 und „engerer mitteldeutscher Industriebezirk“ 1925, die Planungsverbände Düsseldorf 1925, Dresden und Chemnitz 1926 sowie Rhein-Main 1930 (Gruber 1994, S. 7f).

Die Organisationsformen reichten von Arbeitsgemeinschaften bis zu eingetragenen Vereinen; die Arbeit erfolgte in Selbstverwaltung (Gruber 1994, S.8). Hauptaufgabe war die funktionale Gliederung des Verbandsgebietes, die Infrastrukturplanung und die Bestimmung von Standorten für private Investitionen. Mitglieder der Verbände waren kreisfreie Städte und Kreise, nicht aber die kreisangehörigen Gemeinden.

Nach der nationalsozialistischen Machtergreifung 1933 kam es zu einer Zentralisierung und Verstaatlichung der bis dahin kommunalen und freiwilligen Raumordnung. Die bestehenden Verbände wurden aufgelöst und neue staatlich dominierte geschaffen (Gruber 1994, S. 9). Es entstand erstmals eine flächendeckende Landesplanung, deren Planungsgebiet sich mit den Regierungsbezirken deckte.

II.2 Regionale Kooperation in den westdeutschen Bundesländern

Die Ideologisierung und Ausnutzung der Raumordnung für die Ziele der Nationalsozialisten führte nach 1945 zu einer beträchtlichen Planungsabneigung. Erkannt wurde aber die Notwendigkeit, dem Wiederaufbau einen organisatorischen Rahmen zu geben (Gruber 1994, S. 13). Der föderalen Struktur des neuen Staates entsprechend geschah dies auf Landesebene. In den Flächenländern mit Ausnahme Bayerns wurden 1948/49 Aufbaugesetze beschlossen, die auch die Landesplanung regelten.

Ab 1950 begannen, wie schon in den zwanziger Jahren, freiwillige Planungsgemeinschaften im regionalen Planungsvakuum mit ihrer Arbeit. In Baden-Württemberg schlossen sich mehrere Städte zur „Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar“ zusammen, woraus später der „Raumordnungsverband Rhein-Neckar“ hervorging. Bis 1967 entstanden weitere freiwillige Planungsgemeinschaften.

Nach 1950 wurden Landesplanungsgesetze für die regionale Planungsebene erlassen. Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg ließen die Regionalplanung in den Händen freiwilliger kommunaler Zusammenschlüsse, während sich Schleswig-Holstein und Niedersachsen für eine staatliche Regionalplanung entschieden (Gruber 1994, S. 14). An diesen Organisationsformen änderte das Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 vorerst nichts. 1970 führte Bayern eine gesetzliche Regionalplanung ein, die Planungsgemeinschaften mit Zwangsmitgliedschaft vorsah (Gruber 1994, S. 15), 1972 folgte auch Baden-Württemberg mit Zwangsverbänden. 1975 und 1980 verlagerten Nordrhein-Westfalen und Hessen die Planungszuständigkeit auf die Bezirksregierungen.

II.3 Die Situation der Regionalplanung in den neuen Ländern zur Vereinigung

Mit der Auflösung der Länder 1952 beseitigte die DDR auch eine eigenständige Landesplanung. Die Räumliche Planung wurde zentralisiert und beschränkte sich mehr und mehr auf eine dirigistische Zuordnung materieller und finanzieller Mittel auf Bezirke, Kreise und Gemeinden (Gruber 1994, S.15f; Icks 1994, S. 3f).

Da in der DDR also kein entsprechendes Instrumentarium existierte, konnte 1990 schon vor der Vereinigung das bundesdeutsche Raumordnungsgesetz in Kraft gesetzt werden. Nach den Bestimmungen des ROG haben die neuen Länder Landesplanungsgesetze erlassen, in denen auch die Regionalplanungsebene fixiert ist. Von der Rückverlagerung der Verantwortung für Planungen und Maßnahmen in die Regionen erhofft man sich auch einen effizienteren Mitteleinsatz beim Wiederaufbau der ostdeutschen Wirtschaft (Heimpold, Junkernheinrich 1995).

III. Formen und Beispiele der Stadt-Umland-Kooperation

III.1 Kooperationsformen außerhalb der staatlichen Regionalplanung

Als unverbindlichste Form interkommunaler Kooperation ist die freiwillige Absprache anzusehen, die z.B. in Foren, Workshops oder einfach durch Abstimmungsgespräche erfolgen kann (Sinning 1995). Dieses Instrument wird vorwiegend zur Anwendung kommen, wenn eine einmalig anfallende Aufgabe oder ein kurzfristig auftretendes Problem zu lösen ist und nur wenige Kommunen involviert sind; am besten eignet es sich für bilaterale Problemlagen. Ein Nachteil ist die mangelnde Verbindlichkeit vor einer vertragliche Fixierung (Kistenmacher, Geyer, Hartmann 1994, S. 135). Eine Veränderung der Interes-

sen oder eine Neubewertung der Problemlage in einer Kommune kann jederzeit zu einer Blockade oder zum „Ausstieg“ eines Beteiligten führen.

Daneben ist zu berücksichtigen, daß es bei stark divergierenden Interessenlagen, wie sie häufig zwischen Großstädten und Gemeinden in deren „Speckgürtel“ vorliegen, generell schwierig ist, Lösungen räumlicher Probleme zu finden, die von beiden Seiten als vorteilhaft empfunden werden. Als prinzipiell ungeeignet ist das Instrument der formlosen Absprache zur interkommunalen Kooperation anzusehen, wenn eine langfristige bzw. immer wiederkehrende Aufgabe von einer größeren Anzahl beteiligter Kommunen gelöst werden muß. In diesem Fall, wie er auch beim Management der Vorhaltung und Nutzung von Gewerbeflächen in den Städten und Gemeinden eines Agglomerationsraumes vorliegt, müssen langfristig stabile und institutionalisierte Organisationsformen der räumlichen Planung gewählt werden (Kistenmacher, Geyer, Hartmann 1994, S.143ff; Mensing, v. Rohr 1995, S. 48ff).

Interkommunale Kooperation durch Zweckverbände in Form freiwilliger Planungsgemeinschaften bildet die älteste Form der Regionalplanung in Ballungsräumen. Es wäre jedoch verfehlt, diese Verbandsart allein als historisches Vorläufermodell der heutigen durch Landesplanungsgesetze geregelten Regionalplanung anzusehen.

Auch heute existieren Zweckverbände in Agglomerationsräumen, um Konzepte zur Bewältigung regionaler Aufgaben z.B. in den Bereichen Verkehr, Entsorgung und Flächennutzung zu erarbeiten. Die Gründe, diese Aufgaben Zweckverbänden und nicht der gesetzlichen Regionalplanung zu übertragen, können unterschiedlicher Natur sein. Zum einen kann die Abgrenzung der Planungsregionen ungeeignet sein, wenn ein spezifisches Problem mehrere Regionen oder nur Teile einer Planungsregion betrifft. Zum anderen kann die Problemlösung eine räumlich detaillierte Planung erfordern, die ein Eingreifen in die kommunale Planungshoheit bedingt. Dieses ist der gesetzlichen Regionalplanung aus verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt, während ein Planungsverband mit freiwilliger Mitgliedschaft möglicherweise eher die kommunale Zustimmung zu einer detaillierten Raumplanung erlangen kann.

Die wichtigsten Formen der Zusammenarbeit sind Zweckverbände zur Lösung spezifischer Probleme (Mensing, v. Rohr 1995, S. 51) und Stadt-Umland-Verbände, die eine umfassendere Konfliktregulierung ermöglichen. Nachfolgend werden drei Stadt-Umland-Verbände auf ihr jeweiliges Konfliktlösungspotential, insbesondere ihre rechtlichen Kompetenzen hinsichtlich der Bauleitplanung der Mitgliedsgemeinden, untersucht, um Schlüs-

se auf die Fähigkeit zur Koordination der Gewerbeflächenplanung ziehen zu können. Analysiert und verglichen werden die Verbandslösungen für die Großräume Stuttgart, Frankfurt und München.

III.2 Verbandsmodelle im Großraum Stuttgart

Nach einer Verwaltungsreform wurden 1976 in Baden-Württemberg sechs Nachbarschaftsverbände gegründet. Von diesen war insbesondere der Nachbarschaftsverband Stuttgart umstritten; die Stadt machte weitere Eingemeindungen und eine erhebliche Ausweitung des Aufgabenkatalogs zur Bedingung für ihre Zustimmung (Erlenkämper 1980). Nach § 4 Abs. 1 Nachbarschaftsverbandsgesetz (NVerbG) haben die Verbände unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereiches zu fördern und auf einen Ausgleich der Interessen ihrer Mitglieder hinzuwirken.

Hauptaufgabe des Verbandes ist die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes. Anstelle der Mitgliedsgemeinden ist der Nachbarschaftsverband Träger der vorbereitenden Bauleitplanung. Das bedeutet, daß der Verband für den gesamten Verbandsbereich einen einheitlichen Flächennutzungsplan aufzustellen hat⁴. Bei der verbindlichen Bauleitplanung ist der Verband als Träger öffentlicher Belange einzubeziehen. Im Gegensatz zur Flächennutzungsplanung hat der Verband bei den Bebauungsplänen der Mitgliedsgemeinden keine Entscheidungskompetenz.

Nach § 4 Abs. 4 Satz 3 NVerbG soll der Nachbarschaftsverband auf eine Abstimmung der sonstigen Planungen und Maßnahmen der Verbandsmitglieder hinwirken, sofern diese andere Mitgliedsgemeinden betreffen. Hier ist der Verband auf Empfehlungen beschränkt; eine Weisungsbefugnis kommt ihm nicht zu. Die koordinierende Wirkung dieser Regelung sollte trotzdem nicht unterschätzt werden.

Organe des Nachbarschaftsverbandes sind die Verbandsversammlung, der Verbandsvorsitzende und der Verwaltungsrat. Die Anzahl der Vertreter der Kommunen in der Verbandsversammlung bestimmt sich nach deren Einwohnerzahl, beträgt aber zumindest zwei. Die Kreise werden durch ihre Landräte und weitere gewählte Vertreter repräsentiert. Sowohl die Kernstädte als auch die Umlandgemeinden erhalten jeweils mindestens 40 v.H. der Stimmen in der Verbandsversammlung. Die Versammlung wählt den Verbands-

⁴ Das Erfordernis der Einheitlichkeit folgt aus § 2 Abs. 5 Bundesbaugesetz (BBauG), der es dem Verband verwehrt, Teilflächennutzungspläne aufzustellen.

vorsitzenden für eine zweijährige Amtszeit. Zur Aufgabe des Verwaltungsrates gehört u.a. die Entscheidung über Stellungnahmen des Verbandes zur verbindlichen Bauleitplanung seiner Mitgliedsgemeinden.

Der Verband konnte räumliche Schwerpunkte für die Flächennutzungspläne der Gemeinden setzen. Die Entscheidungsprozesse zur Integration unterschiedlicher kommunaler Entwicklungsvorstellungen waren langwierig. Die Konsensfindung auch durch Mehrheitsabstimmungen gegen einzelne Gemeinde verweist auf eine hohe Konfliktregelungskapazität dieser Verbandskonstruktion (Fürst u.a. 1990, S. 104).

Als positiv ist die organisatorische Verknüpfung zwischen dem Regionalverband Mittlerer Neckar und dem Nachbarschaftsverband Stuttgart durch eine gemeinsame Geschäftsstelle beurteilt worden. Dies gewährleistet, daß im NV die Belange der Regionalplanung und die Interessen des Verdichtungsraumes beachtet werden, wodurch die Maßnahmen der beiden Verbände frühzeitig abgestimmt werden können. Daneben bewirkte der NV Stuttgart eine Stärkung der Kernstadt und auch der Mittelzentren innerhalb des polyzentrischen Verflechtungssystems (Maier 1979).

In den achtziger Jahren zeigte sich zunehmend, daß das bisher verfügbare Instrumentarium regionaler Kooperation durch die gesetzliche Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung des NV Stuttgart sowie Zweckverbände, nicht mehr ausreichten, die Entwicklungsprobleme im Ballungsraum Stuttgart zu lösen. Als besondere Probleme sah die Stadt Stuttgart den Mangel an Flächen für großräumige Infrastruktur, Gewerbe und Wohnungen, die finanziellen Belastungen der Bereitstellung kultureller und sozialer Einrichtungen für die gesamte Region sowie Wachstumsungleichgewichte zwischen Stuttgart und dem Umland (Müller 1994, S. 132f).

1991 trat auf Einladung des Landes die Regionalkonferenz Stuttgart zusammen, die sich aus Vertretern des Landes, der Stadt, der Kreise und Kommunen sowie öffentlicher Einrichtungen konstituierte. Es wurden sieben Arbeitsgruppen gebildet, von denen sich eine mit Industrie und Dienstleistungen sowie deren räumlicher Verteilung befaßte (Müller 1994, S. 133). Diese Arbeitsgruppen erarbeiteten Empfehlungen, die von der Regionalkonferenz 1993 angenommen wurden. Es folgte die Gründung des „Verbandes Region Stuttgart“⁵.

⁵ Als Alternativen zur Verbandsbildung wurde auch die Zusammenfassung des Agglomerationsraumes zu einer „Regionalstadt“ erwogen, aber aus verfassungsrechtlichen Gründen und aufgrund mangelnder Akzeptanz in der Region verworfen (Müller 1994, S. 133).

Die Aufgaben des Verbandes gehen weit über die Kompetenzen der gesetzlichen Regionalplanung hinaus (Müller 1994, S. 134). Neben der Regional- und Landschaftsrahmenplanung umfassen sie die Siedlungsentwicklung, den Regionalverkehr, die Abfallentsorgung und die Wirtschaftsförderung. Das Planungsinstrumentarium wurde erheblich erweitert. Es beinhaltet das Recht zur gebietsscharfen Ausweisung von Industrie- und Gewerbeansiedlungen, Wohnbauflächen und Infrastruktur, sofern ein besonderes regionales Interesse vorliegt. Um dem Verband die Möglichkeit zur „Positiv-Planung“ zu geben, besteht eine Absicherung seiner Beschlüsse durch ein Planungsgebot. Der politischen Legitimation dient die Direktwahl der kommunalen Vertreter in die Verbandsversammlung.

Der Verband Region Stuttgart mit sehr weitreichenden Kompetenzen ist eine Antwort auf die wachsenden Entwicklungsprobleme in Ballungsräumen. Ob es tatsächlich gelingt, die Partikularinteressen der Mitgliedsgemeinden zugunsten der Gesamtregion zu koordinieren, bleibt abzuwarten. Ein Problembereich ist die Definition der „Regionalbedeutsamkeit“ von Gewerbe- und Siedlungsschwerpunkten und ihre Abgrenzung von „örtlich bedeutsamen“, deren Ausweisung weiterhin in die Kompetenz der Kommunen fällt. Das dem Verband eingeräumte Recht zum Planungsgebot bietet ebenfalls Konfliktpotential, zumal es Art. 28 Abs. 2 GG tangieren könnte.

III.3 Der Umlandverband Frankfurt

Der Umlandverband Frankfurt, der aus der Stadt Frankfurt und 42 Gemeinden besteht, strebt eine regionale Koordination raumbedeutsamer Entwicklungsaufgaben an. Durch eine gemeinsame Flächennutzungsplanung betreibt der Verband eher Kommunalplanung für den Ballungsraum als Regionalplanung im herkömmlichen Sinn. Der Verband wurde 1975 in Ergänzung der Neugliederung im Untermaingebiet als öffentlich-rechtliche Körperschaft tätig (Fürst, Müller, Schefold 1994, S. 77f).

Wie die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg ist auch der Umlandverband Frankfurt Träger der vorbereitenden Bauleitplanung und hat nach § 4 BBauG das Recht zur Aufstellung eines einheitlichen Flächennutzungsplans. Auch dem Umlandverband Frankfurt ist keine generelle Kompetenz für die konkrete Bauleitplanung zugewiesen worden. Er hat aber die Befugnis zur gebietsscharfen Ausweisung regional bedeutsamer Schwerpunkte für Gewerbe und Wohnungen und für die regional bedeutsame Bauleitplanung. Weitere Kompetenzen des Verbandes betreffen die Bodenbevorratung, insbesondere durch Vorhaltung von Grundstücken. Die Kommunen sind auf Verlangen des

Verbandes verpflichtet, ihr Vorkaufsrecht für diesen auszuüben. Zu den Verbandsaufgaben gehört auch die Aufstellung von Landschaftsplänen (Lehmann-Grube 1983, S. 45). Der Verband kann eine Umlage sowie Gebühren und Beiträge erheben (Fürst, Müller, Schefold 1994, S. 74).

Der Umlandverband Frankfurt verfügt über drei Organe: Den Verbandstag, den Verbandsausschuß und die Gemeindekammer (Fürst, Müller, Schefold 1994, S. 73). Der *Verbandstag* setzt sich aus Vertretern der Mitgliedskommunen zusammen, die von den Bürgern gewählt werden. Er ist zuständig für grundsätzliche Entscheidungen, die Kontrolle der Verbandsverwaltung, Haushalt und Personal (Lehmann-Grube 1983, S. 45f). Der *Verbandsausschuß* besteht aus einem hauptamtlichen Verwaltungsdirektor und vom Verbandstag gewählten Beigeordneten. Das dritte Organ ist die *Gemeindekammer*, die den Flächennutzungsplan beschließt. Die Städte und Gemeinden entsenden größenunabhängig je einen Vertreter mit einer Stimme.

Der Umlandverband Frankfurt wird aufgrund seiner umfangreichen Aufgabenbereiche von Lehmann-Grube (1983, S. 47) als das „formal am weitesten ausgestaltete Modell regionaler Zusammenarbeit“ sowie als „Neue Großraumverwaltung“ bezeichnet. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, daß der Verband vor allem in seinen Planungs- und Beratungsfunktionen handlungsfähig ist, weniger in seinen administrativen Funktionen, die mit etablierten kommunalen Interessen in Konflikt treten. Da die Flächennutzungsplanung weit in die kommunale Entwicklungspolitik hineinreicht, kann ein Konsens oft nur durch Kompromisse gegenüber den Kommunen erreicht werden. Die Stadt Frankfurt dominiert durch ihr ökonomisches und politisches Gewicht die Arbeit des Verbandes, der durch ein effektives „urban management“ der Stadt auf faktisches Reagieren gegenüber Frankfurter Sachzwängen zurückgedrängt wird. Ebenfalls wird kritisiert, daß die Direktwahl zum Verbandstag parteipolitisches Taktieren zur Durchsetzung kommunaler Interessen begünstigt.

Letztendlich kann der Verband von seinen informationellen, rechtlichen und ideellen Ressourcen nur das Mittel der Information wirklich zur Einflußnahme nutzen. Hierfür sind die Fachautorität des Verbandes und seine gute personelle und planungstechnische Ausstattung entscheidend. Der Verbandstag hat die regionalen Belange gegenüber den kommunalen nicht nennenswert stärken können.

III.4 Die Regionalplanung im Raum München

Die Besonderheit des „Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München“ (PVWM) liegt darin, daß er ein Beispiel für eine funktionierende Zusammenarbeit eines freiwilligen Verbandes mit dem Regionalen Planungsverband München (RPV), d.h. der gesetzlichen Regionalplanung, bietet.

Der PVWM wurde bereits 1950 gegründet und umfaßt als kommunaler Zweckverband einen Großteil der Mitglieder des RPV München (Goedecke 1990, S. 28). Ziel der Einrichtung des PVWM war die „Bauliche Entwicklung, die Gestaltung der Verkehrsverhältnisse und Siedlungsflächen der Landeshauptstadt und ihrer Umlandgemeinden überörtlich zu koordinieren und aufeinander abzustimmen“ (Streibl 1975, in Fürst u.a., 1990). Der 1968 verabschiedete Regionalentwicklungsplan des PVWM wurde von der Bezirksregierung abgelehnt und nicht für verbindlich erklärt. Die Mitglieder beschlossen aber, den Plan freiwillig zu befolgen (Fürst u.a. 1990, S.262).

Die Aufgaben des PVWM umfassen hauptsächlich Dienstleistungen für die Kommunen wie Beratungsleistungen und die Bearbeitung von Bauleitplänen. Daneben hat der Verband gemeindeübergreifende Planungsaufgaben und erarbeitet örtliche und überörtliche Strukturentwicklungspläne, die zwischen der Bauleit- und Regionalplanung stehen (Goedecke 1990, S. 97). Der PVWM soll die Planungstätigkeit seiner Mitglieder verbessern und kann von der Regionalplanungsstelle zur Mitarbeit herangezogen werden (Fürst u.a. 1990, S. 254).. Seit 1971 hat er die Möglichkeit, als Träger öffentlicher Belange an Raumordnungsverfahren mitzuwirken.

Von der Stadt-Umland-Kommission des Bayrischen Innenministeriums wurde 1974 die Umwandlung des PVWM in einen Stadt-Umland-Verband empfohlen, um die Probleme des Verdichtungsraumes zu lösen. Die Kommission hielt die Verlagerung der städtebaulichen Planung auf einen übergeordneten Träger für unerlässlich. „Allein über die Abstimmung der Bauleitpläne oder die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne könne eine geordnete Entwicklung in großstädtischen Stadt-Umland-Bereichen in der Regel nicht erreicht werden“ (Goedecke 1990, S. 98). Die Vorschläge der Kommission wurden jedoch nicht umgesetzt.

1973 entstanden in Bayern Regionale Planungsverbände als Ausformung der gesetzlichen Regionalplanung. Der Geschäftsführer des PVWM übernahm auch die Geschäftsführung des RPV München (Koerbling 1994, S. 32). In der Satzung des RPV wurde eine „enge Zusammenarbeit“ mit dem PVWM festgeschrieben. Diese Regelung hat sich bis

heute erhalten; Versuche, die beiden Verbände durch einen Stadt-Umland-Verband zu ersetzen, sind gescheitert (Fürst u.a. 1990, S. 264ff).

Der RPV ist verantwortlich für die Erarbeitung und Fortschreibung des Regionalplanes (Koerbling 1994). Er wirkt bei der Ausarbeitung von Zielen der Regionalplanung durch die Staatsbehörden mit und muß Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abgeben. Der RPV hat somit weder Vollzugsaufgaben noch eigentliche Planungshoheit (Goedecke 1990, S. 100, 147f).

Die ursprüngliche Konstruktion des RPV sollte den Kommunen lediglich eine Mitsprache bei der Regionalplanung einräumen. Über die enge Bindung an den PVWM ist die Arbeit des RPV jedoch stärker kommunalisiert worden. Er dient insbesondere zur Abwehr unliebsamer staatlicher Fachplanungen, teilweise auch als Forum zur Regelung überlokaler Konflikte. Als konsensfördernd erweisen sich folgende Merkmale der beiden Verbände und ihrer Zusammenarbeit (Fürst u.a. 1990, S. 299f):

- Die Mitglieder des PVWM sind gleichzeitig kommunale Entscheidungsträger; der RPV dient als Forum zur direkten Konfliktaustragung, ein parteipolitischer oder persönlicher Profilierungsbedarf besteht offenbar nicht.
- Der PVWM kann bereits im Vorfeld der Planung beratend und konfliktdämpfend wirken, weil die meisten kreisangehörigen Gemeinden ihre Bauleitplanung vom PVWM erarbeiten lassen. Auch die Stadt München erkennt seine Bedeutung als kompetenter Ansprechpartner bei der Koordinierung mit Umlandgemeinden an.

Die gute Konfliktlösungskapazität der Verbandskonstruktion geht einher mit einer geringeren Fähigkeit, langfristige Entwicklungskonzepte für die Region zu erstellen. Deutlich wird dies bei Entwicklungskonflikten zwischen Stadt und Umland: Die Stadt München erarbeitet ihr Planungskonzept autonom und stimmt es nur in einzelnen das Umland betreffenden Fragen ab, ohne die regionale Entwicklungspolitik dem RPV zu überlassen. Letztendlich tritt auch hier – speziell bei der Gewerbeansiedlung – die übliche Konkurrenz zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden auf⁶.

Der PVWM kann nicht alle Aufgaben eines Stadt-Umland-Verbandes erfüllen, da ihm die Zuständigkeit für die Bauleitplanung fehlt (Goedecke 1990, S. 99). Ohne Planungsapparat und Umsetzungsrechte bleibt die Problemlösungskapazität des Modells begrenzt.

⁶ Empirische Untersuchungen zeigen, daß sich die Verlagerung von Betrieben aus München ins Umland fortsetzt und eher noch beschleunigt, so daß eine Verschärfung der Standortkonkurrenz zu erwarten ist.

„Erst wenn die Kommunen bereit seien, im Gesamtinteresse auf Kompetenzen zu verzichten, werde eine Zusammenarbeit möglich sein, die es erlaubt, für jeden Betrieb den geeignetsten Standort ... zu finden“, heißt es 1986 in einer Vorlage für den Münchener Wirtschaftsausschuß (Goedecke 1990, S. 79).

IV. Die Einflußmöglichkeiten der gesetzlichen Regionalplanung

Dieser Abschnitt enthält zunächst eine komprimierte Darstellung der rechtlichen Situation der Regionalplanung in Deutschland, da die staatlichen regionalen Planungsverbände und die von ihnen erarbeiteten Regionalpläne den juristischen Rahmen der Flächennutzung und ihrer interkommunalen Koordination vorgeben, wobei die „Feinplanung“ allerdings in gemeindlicher Kompetenz verbleibt.

Anschließend an die Analyse der Gesetzeslage erfolgt eine Konkretisierung anhand der sächsischen Regionalplanung für die Raumordnungsregion der Landeshauptstadt Dresden, deren Arbeit dargestellt wird. Vor dem Hintergrund der Suche nach besseren Kooperationsmöglichkeiten bei der Entwicklung von Gewerbeflächen werden die durch den Landesentwicklungs- und den Regionalplan gegebenen Einflußmöglichkeiten auf kommunale Planungsvorhaben untersucht.

IV.1 Die rechtliche Ausgestaltung der Regionalplanung in Deutschland

Die Regionalplanung als flächendeckendes Instrument zur Verwirklichung staatlicher Ziele der Raumordnung basiert auf dem Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 und seiner Umsetzung in Landesplanungsgesetzen. Rechtsgrundlage des ROG bildet die Rahmenkompetenz des Bundes nach Art. 75 Nr. 4 GG (Gruber 1994, S.18 u. 43). Das ROG dient der Verfolgung des Gleichheitsgebots in Art. 3 GG und der Verwirklichung einheitlicher Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG; damit ist die Raumordnung eine Staatsaufgabe, die aber nach Art. 30 GG von den Ländern ausgeübt wird (Gruber 1994, S. 20ff). § 5 Abs. 1 ROG verpflichtet die Länder, für ihr gesamtes Gebiet übergeordnete Pläne oder Programme aufzustellen. Als Ebene unterhalb der Landesraumplanung sieht das ROG die Regionalplanung vor.

Gemäß den §§ 4 Abs. 3 und 5 Abs. 2 S. 1 ROG legen die Länder in den Plänen oder Programmen Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest (Gruber 1994, S. 29), die als verbindliche Bestimmungen keine Abwägung in räumlicher und fachlicher Hinsicht

erlauben. Die Zielfestlegung erfolgt in Sachsen im Landesentwicklungsplan, für die regionale Ebene in Regionalplänen (§§ 2 Abs. 1 u. 6 Abs. 1 SÄLPIG).

Wirkungsbereich der Regionalplanung ist die Region, die im Sinne des ROG einen Bereich umfaßt, „in dem die räumliche Verflechtung der Lebensfunktionen der Menschen untereinander eine einheitliche Raumordnung und Landesplanung notwendig und möglich macht“ (Gruber 1994, S. 37). Eine aus einer Großstadt und ihrem Verdichtungsraum gebildete Region wird dieser Definition offensichtlich gerecht. Regionalplanung im Stadt-Umland-Verband ist daher als problemadäquat anzusehen. Die regionalen Planungsräume in Bayern und Sachsen folgen in ihrer Abgrenzung weitgehend dieser Definition, während z.B. die Regionalplanung auf Bezirksebene in Nordrhein-Westfalen hiervon abweicht (Gruber 1994, S. 38f).

Durch die Vorgaben der Regionalplanung wird die kommunale Planungshoheit potentiell erheblich eingeengt. Es stellt sich daher die Frage, wo die Grenzen der kommunalen Selbstbestimmung zu ziehen sind, die nicht verletzt werden dürfen. Verfassungsrechtliche Grundlage kommunaler Planungshoheit ist Art. 28 Abs. 2 GG, der den Gemeinden das Recht gibt, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind dies Angelegenheiten, die eine Gemeinde „besonders“ und nicht nur „wie alle Gemeinden“ betreffen (Gruber 1994, S. 56f). Dies wird bei regionalen Planungsvorhaben häufig der Fall sein, so daß sich ein Konfliktpotential mit der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie ergibt (Bartlsperger 1984, S. 65). Eine Einschränkung erfährt diese allerdings durch den Charakter der Angelegenheit. Eine Aufgabe, die eine Gemeinde berührt, ohne aber von ihr erfüllt werden zu können, fällt nicht unter die Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG (Gruber 1994, S. 59).

Im § 1 Abs. 4 ROG wird der Interessenschutz für die Gemeinden durch das sogenannte „Gegenstromprinzip“ erreicht, das aus der Arbeit der freiwilligen Planungsverbände vor Einführung der staatlichen Regionalplanung abgeleitet wurde⁷. Da auch die heutige Regionalplanung immer wieder in die kommunale Zuständigkeit hinein Problemlösungen suchen muß, gilt das Gegenstromprinzip weiterhin als wichtige Grundlage einer effektiven Regionalplanung (Gruber 1994, S. 39ff).

⁷ Die Planungsarbeit durch Träger der kommunalen Selbstverwaltung konnte mangels Rechtsverbindlichkeit nur dann Umsetzungen in den Kommunen bewirken, wenn sie hierzu freiwillig bereit waren. Dies setzte voraus, daß die Verbände in ihrer Planungsarbeit die Interessen der einzelnen Gemeinden umfassend berücksichtigten oder Kompensationslösungen gefunden wurden, um Kommunen zur Zustimmung zu bewegen.

Der Selbstverwaltungsgarantie wurde dadurch Rechnung getragen, daß fast alle Landesplanungsgesetze eine unmittelbare Beteiligung betroffener Kommunen an der Regionalplanung vorsehen (so z.B. § 7 Abs. 3 SÄLPIG). § 5 Abs. 3 ROG gibt hierfür zwei Planungsmodelle vor (Gruber 1994, S. 41f). Eine Möglichkeit ist die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden zu Planungsgemeinschaften, die als mitgliedschaftliche Verbände die Mitwirkung der einzelnen Kommune gewährleisten. Das zweite Modell ist eine staatliche Regionalplanung ohne institutionalisierte kommunale Beteiligung.

Auch Zwischenformen dieser beiden Modelle werden praktiziert (Gruber 1994, S. 42ff). Von „kommunalisierter Regionalplanung“ wird gesprochen, wenn die Planung durch selbständige Planungsgemeinschaften betrieben wird, in deren Gremien kommunale Vertreter die Mehrheit stellen. Während z.B. in Bayern die Gemeinden Mitglieder der Verbände sind, ist in Sachsen (§ 19 Abs. 3 SÄLPIG) und anderen Ländern mit kommunalisierter Regionalplanung nur eine Mitgliedschaft der Kreise und kreisfreien Städte gegeben (Gruber 1994, S. 49). Die Einbeziehung der Gemeinde muß dann, wie bei der staatlichen Regionalplanung, im Falle der Betroffenheit durch ein Planungsvorhaben erfolgen (§ 5 Abs. 3 S. 2 ROG).

Die Planungsgemeinschaften agieren als selbständige Körperschaften öffentlichen Rechts außerhalb der staatlichen Verwaltung (Gruber 1994, S. 52). Die Verbandsversammlungen beschließen über die aufgestellten Pläne, die von Planungsstellen auf Bezirksebene ausgearbeitet werden. Weisungsbefugt gegenüber den Planungsstellen sind jedoch die Verbände, nicht die Bezirks- oder Landesregierung.

IV.2 Die Regionalplanung im Planungsraum Oberes Elbtal/Osterzgebirge

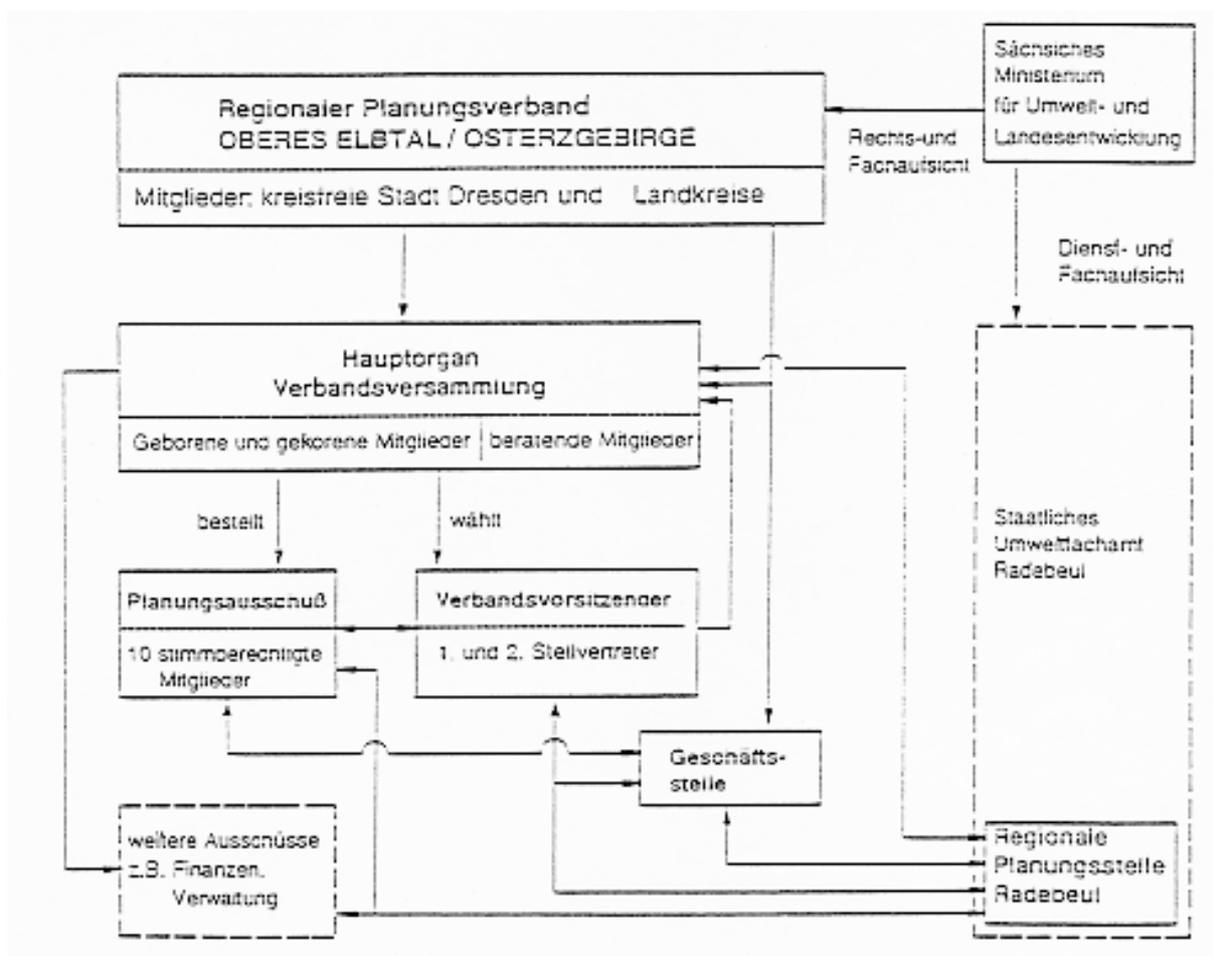
Die Einrichtung der Regionalen Planungsverbände für die fünf sächsischen Planungsregionen basiert auf dem Landesplanungsgesetz (SÄLPIG), das den Verbänden als Körperschaften öffentlichen Rechts die Regionalplanung überträgt. Mitglieder sind kreisfreie Städte und Landkreise, nicht aber kreisangehörige Gemeinden (Bäuerle 1994, S. 65). Als Verbandsorgane fungieren die Verbandsversammlung, der Vorsitzende und der Planungsausschuß.

Die *Verbandsversammlung* besteht aus den Landräten bzw. Oberbürgermeistern und zusätzlichen gewählten Vertretern für je 50.000 Einwohner, maximal jedoch sieben je Mitglied (Bäuerle 1994, S. 65). Aus Einrichtungen wie IHK, Arbeitgeberverbänden und

Gewerkschaften kann die Versammlung weitere nicht stimmberechtigte Mitglieder berufen. Die Verbandsversammlung bestellt einen ständigen *Planungsausschuß*, dem ebenfalls der von ihr gewählte *Vorsitzende* vorsteht. Dem Vorsitzenden obliegt der Vollzug der Beschlüsse beider Organe (Bäuerle 1994, S. 67). Für die Planungsarbeit bedient er sich der Regionalen Planungsstelle, die bei den staatlichen Umweltfachämtern, für die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge beim Umweltfachamt Radebeul, angesiedelt ist. Zu den Aufgaben der Planungsverbände gehört neben der Erarbeitung der Regionalpläne die Stellungnahme zu Fachplanungen, Raumordnungsverfahren und Bauleitplanungen.

Den Aufbau des Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1 Organigramm des Regionalen Planungsverbandes



Quelle: Bäuerle, 1994, Abb.1

Die Planungsarbeit für die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge begann Anfang 1993, als die Verbandssatzung in Kraft trat (Bäuerle 1994, S. 67f). Danach nahm die Anzahl der Stellungnahmen des Verbandes zu Planungsvorhaben in der Region stetig zu, wobei die

Bauleitplanung mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen den Schwerpunkt bildete (Bäuerle 1994, S. 70f; Heiland 1994).

Die Abgrenzung des Planungsraumes vor Inkrafttreten der Kreisreform Anfang 1996 erlaubte es, Raumordnungsprobleme im Großraum Dresden im Planungsverband zu bearbeiten, da die Agglomeration durch den Landkreis Dresden im Nordosten der Stadt vollständig erfaßt wurde. Seit der Neugliederung reicht der zur Planungsregion Oberlausitz/Niederschlesien gehörige Westlausitzkreis bis an die Stadt heran. Es ist offensichtlich, daß dies eine Kooperation zwischen Dresden und seinem Umland im Rahmen der Regionalplanung erschwert, da für den Nordosten der Stadt nun ein zweiter Verband in den Abstimmungsprozeß einbezogen werden muß.

Abbildung 2 Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge



Quelle: Bäuerle, 1994, Abb. 2

Die Basis der Regionalplanung in Sachsen bildet in rechtlicher Hinsicht das Landesplanungsgesetz (SäLPIG) von 1992 und in fachlicher Hinsicht der Landesentwicklungsplan (LEP) von 1994 (Bäuerle 1994, S. 65). Im Umland der Oberzentren sieht der Landesentwicklungsplan eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Achsen anstelle einer ringförmigen Ausweitung der Bebauung vor (1.5.1.3). Zum Schutz der Umwelt wird eine Freiraumsicherung durch Grünzüge angestrebt.

Die Bestimmungen des LEP sind jedoch nicht konkret genug, um großflächige Erschließungen an ungeeigneten Standorten generell zu verhindern. Begrenzt wird seine Wirksamkeit auch dadurch, daß Fehlentwicklungen vielfach nicht mehr rückgängig zu machen waren, als er in Kraft trat. Dies war unvermeidlich, da die Kommunen zügig Flächen für die wirtschaftliche Umstrukturierung ausweisen mußten, während der LEP und die Regionalpläne nicht schneller erstellt werden konnten⁸.

Die Vorgaben des LEP werden im Regionalplan für die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge in regionale Ziele umgesetzt und erläutert. Angestrebt wird eine „ausgewogene Entwicklung“ in allen Teilräumen der Region unter Beachtung der jeweiligen Raum-, Siedlungs- und Freiraumstruktur (G 5.1.2). Als Ziele werden der Ausbau der höherrangigen Zentralen Orte zu Schwerpunkten der wirtschaftlichen Entwicklung (Z 5.1.2) und die Weiterentwicklung von Dresden und seinem Verdichtungsraum zum „Wachstumspol für die Region und ... Sachsen“ (Z 5.1.5) genannt.

Als Ziel für die räumliche Entwicklung von Industrie und Gewerbe ist festgelegt, daß „in allen Gemeinden ... ausreichend gewerbliche Bauflächen ausgewiesen ... werden (sollen)“ (Z 5.2.1). Die Flächenausweisung wird als „Voraussetzung für die organische Entwicklung jeder Gemeinde“ bezeichnet. Der Begriff „ausreichend“ wird als „angemessen ... in bezug zu Siedlungsgröße und -struktur sowie ... Infrastruktur“ präzisiert. Besondere Relevanz hat Z 5.2.2, wonach „Flächen ... für die Neuansiedlung von Betrieben des produzierenden Gewerbes mit überörtlicher Bedeutung ... in den Zentralen Orten, vorrangig in den Siedlungs- und Versorgungskernen sowie ... entlang der Verdichtungsachsen konzentriert werden (sollen)“.

⁸ In den alten Bundesländern verstrich von der Verabschiedung des ROG 1965 bis zur Aufstellung der Landesentwicklungspläne durchweg ein noch größerer Zeitraum.

Es erscheint fraglich, ob die Bestimmungen scharf genug sind, um zuwiderlaufende kommunale Entwicklungsvorhaben verhindern zu können. Der Begriff „vorrangige Konzentration“ kann kaum eine Bindungswirkung begründen⁹.

Als weiteres Ziel ist Z 5.2.5 zu nennen, das die verstärkte Ausweisung gemeindeübergreifender Gewerbegebiete und damit eine interkommunale Kooperation fordert, die auch im Interesse der Ballungskerne ist (Osmenda 1989, S. 32). Eine verbesserte Kooperation zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland gehört auch zu den im LEP genannten Zielen. Dazu sei „eine gemeinsame Bauleitplanung zwischen Zentralem Ort und Umlandgemeinde anzustreben“ um die Flächenknappheit in den Kernen zu überwinden und die Entwicklungschancen für die gesamte Region zu erhöhen (1.5.1.5). Gefordert wird eine angemessene Verteilung der Lasten und Vorteile unter den beteiligten Gemeinden. Im Begründungsteil des Regionalplans wird ebenfalls auf die Flächenknappheit in vielen Städten hingewiesen und die Kooperation zwischen Gemeinden als Möglichkeit bezeichnet, die Chancen im Standortwettbewerb zu verbessern und die Erschließungskosten je Gemeinde zu senken.

IV. Schlußfolgerungen für ostdeutsche Ballungsräume

Die mit der Bildung der drei analysierten Stadt-Umland-Verbände verbundenen Zielvorstellungen sind zumindest teilweise auf die Agglomerationen der neuen Länder übertragbar. Zu den zentralen Problembereichen, die durch die verbandliche Kooperation besser gelöst werden sollen, gehören die zunehmende Suburbanisierung von Wohn- und Gewerbestandorten sowie die damit verbundenen stark anwachsenden Verkehrsströme und Umweltbelastungen. Hier haben die ostdeutschen Ballungszentren in den letzten Jahren eine Entwicklung durchlaufen, die diejenige westdeutscher Stadtregionen über einen Zeitraum von 30 Jahren wie im Zeitraffer nachzeichnete, ohne daß bisher ein Ende dieses Prozesses absehbar ist.

Es stellt sich die Frage, ob für die Koordination des Gewerbeflächenangebots in Ballungsräumen der Neuen Länder umfassende Regelungen entsprechend den dargestellten Stadt-Umland-Verbänden anzustreben oder „kleinere“ zweckverbandliche Lösungen vorzuziehen sind. Die analysierten Verbände sind zur Bearbeitung sehr vielfältiger Aufga-

⁹ Es fällt auf, daß bei den Zielen zur räumlichen Entwicklung des Handels eine weit stringenterer Regelung gewählt wurde. Dort sind die Städte und Gemeinden namentlich aufgeführt, in denen allein die Ansiedlung von Handelsbetrieben über 700 qm Verkaufsfläche zulässig ist.

ben geschaffen worden, wobei die Gewerbeentwicklung nur einen Aspekt darstellte. Der wesentlichste Unterschied zwischen den Regionen Frankfurt, München und Stuttgart sowie den ostdeutschen Ballungsräumen, insbesondere Dresden und Leipzig-Halle, besteht darin, daß es sich bei ersteren um die am stärksten gewachsenen Ballungsräume des früheren Bundesgebietes handelt, während die Agglomerationen der Neuen Länder zwar eine dramatische Suburbanisierung verzeichnen, aber insgesamt Bevölkerungseinbußen hinzunehmen haben. Es ist deshalb anzunehmen, daß die vorgestellten Modelle über den Regelungsbedarf in ostdeutschen Agglomerationen hinausgehen und auch nicht die für ihre Implementierung notwendige Unterstützung fänden.

Eine Alternative bilden auf die Entwicklung und Vergabe von Gewerbeflächen beschränkte Zweckgemeinschaften, die eventuell unter dem Dach der Regionalplanung arbeiten könnten. Für eine entsprechende Anbindung eines Zweckverbandes an den Regionalen Planungsverband ergeben sich vielfältige Hinweise aus der gewählten Konstruktion im Großraum München mit dem freiwillig gegründeten Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum und dem später im Rahmen der staatlichen Regionalplanung gebildeten Regionalplanungsverband. Die überwiegend erfolgreiche Zusammenarbeit macht dieses Modell gerade für Ballungsräume interessant, wo einschneidende institutionelle Veränderungen aufgrund stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahlen nicht notwendig oder nicht durchsetzbar sind, während sich die mangelnde Fähigkeit zur langfristigen Entwicklungsplanung v.a. in einem wachstumsstarken Agglomerationsraum wie München als nachteilig erweist.

Des Weiteren ist zu klären, wie umfassend die Kompetenzen eines Kooperationsmodells unterhalb eines Stadt-Umland-Verbandes institutionell und fachlich auszugestalten wären, um eine erfolgsorientierte Arbeit zu gewährleisten. Wie ausgeführt wurde, sind „weiche“ Formen der Kooperation wie Runde Tische, Workshops und Foren prinzipiell ungeeignet, langfristige Aufgaben bei einer größeren Anzahl von Akteuren zu lösen, da die Gefahr eines „Abspringens“ oder einer Blockadehaltung kommunaler Vertreter aus politischen oder persönlichen Motiven hier besonders groß ist. Vorzuziehen ist daher ein auf Dauer angelegtes Gremium, z.B. ein Zweckverband, der neben der Kernstadt des Ballungsraumes jene Kommunen umfaßt, die noch über größere Flächenpotentiale für die Gewerbeansiedlung verfügen.

Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung solcher Zweckgemeinschaften gilt es, einen Kompromiß zwischen zwei entgegengesetzten Tendenzen zu finden: Die Zuweisung von

unterschiedlichen Aufgabenbereichen wie der Entwicklung von Gewerbe- und Wohnflächen und der Erarbeitung eines gemeinsamen Verkehrskonzeptes für den Agglomerationsraum führt zwar zu komplizierten Entscheidungslagen und langwierigen Abstimmungsprozessen im Verband, eröffnet aber die Chance, durch „Paketlösungen“ einen umfassenden Interessenausgleich herbeizuführen, bei dem eine Umlandgemeinde z.B. eine verbesserte Verkehrsanbindung an die Kernstadt als Ausgleich für die gemeinsame Erschließung eines Gewerbegebietes auf ihrem Gebiet oder den Verzicht auf eine exzessive Flächenausweisung erhält.

Während in die Stadt Stuttgart vor der Verbandsbildung noch Eingemeindungen vorgenommen wurden, hat man hierauf in München verzichtet. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß Stuttgart über ein kleines Stadtgebiet relativ zu seiner in den letzten Jahrzehnten sehr stark gewachsenen Agglomeration verfügte, so daß die Eingemeindungen nur einen kleinen Teil der Probleme im Verdichtungsraum lösen konnten; die Bildung einer weit größeren „Regionalstadt“ kam nicht zustande.

Entsprechend ist für Dresden und Leipzig nicht zu erwarten, daß die vorgenommenen und geplanten Eingemeindungen¹⁰ direkt eine erhebliche Verbesserung der Gewerbeflächenentwicklung in den Ballungsräumen bewirken können, da sich die Erschließungspotentiale für neue Flächen zunehmend in entferntere Gebiete verlagern. Indirekt könnten sich die Bedingungen für eine Kooperation im Gewerbeflächenmanagement durch die Eingemeindungen aber verbessern, wenn entferntere Gemeinden mit Flächenpotentialen dadurch zu unmittelbaren Nachbarn der Großstädte werden: Eine gemeinsame Grenze erhöht sicherlich die Einsicht in die Notwendigkeit, einvernehmliche Lösungen für die zukünftige Entwicklung zu finden.

Wünschenswert ist eine Stärkung und Weiterentwicklung des Instrumentariums der sächsischen Regionalplanung hin zu einer besseren Beeinflussung kommunaler Planungsvorhaben. Unter Beachtung der Bestimmungen des Art. 28 Abs.2 GG bestehen hier durchaus noch unausgeschöpfte Möglichkeiten, wie die angeführten Beispiele weitreichender Kooperation aus den Agglomerationsräumen anderer Bundesländer zeigen. Hilfreich wären auch striktere Vorgaben der Landes- und Regionalplanung bezüglich der angestrebten regionalen Entwicklung. Es ist zu befürchten, daß die dort gewählten For-

¹⁰ Vgl. zur Neugliederung der sächsischen Agglomerationsräume und speziell zur Frage der Eingemeindungen Müller und Trute (1995).

mulierungen keine rechtliche Bindungswirkung entfalten können, um bisherige Fehlentwicklungen in Zukunft zu verhindern.

Auch bei einer gut funktionierenden Regionalplanung ist eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Kernstadt und Umlandgemeinden ohne freiwilligen Verzicht auf kommunale Planungskompetenzen nicht realisierbar. Der Versuch einer einseitigen Durchsetzung der Interessen des Zentrums würde einen Rückzug der Gemeinden auf ihre verfassungsrechtlich garantierte kommunale Planungshoheit herbeiführen und die Chancen, die die Regionalplanung bietet, infrage stellen. Es ist daher wichtig, Kooperationsansätze zu entwickeln, die von allen Beteiligten als vorteilhaft angesehen werden; die Koordination der Ausweisung und Nutzung von Gewerbeflächen in Ballungsräumen kann nicht in einem Klima der Konfrontation gelingen.

Abkürzungsverzeichnis

BBauG	Bundesbaugesetzbuch
GG	Grundgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
LEP	Landesentwicklungsplan
NV	Nachbarschaftsverband
NVerbG	Nachbarschaftsverbandsgesetz
PVWM	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München
ROG	Raumordnungsgesetz
RPV	Regionaler Planungsverband
SäLPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz

Literaturverzeichnis

- AHLFELDT, H.; SIEBEL, W. (Hrsg.); 1987: Gewerbeentwicklung und Gewerbepolitik in der Großstadtregion, *Beiträge zur Stadtforschung 4*.
- BÄUERLE, G.; 1994: Regionaler Planungsverband als Träger öffentlicher Belange - Erfahrungsbericht am Beispiel des Regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge, in: *Regionalplanertagung Sachsen, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*.
- BARTLSPERGER, R.; 1984: Instrumente und Verfahren für Planungen und Maßnahmen, in: *Umweltvorsorge durch Raumplanung, FuS Bd. 158, Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung*.
- ERLENKÄMPER, F.; 1980: Die Stadt-Umland-Problematik der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland; in: *Neue Schriften des Deutschen Städtetages* Heft 39.
- FÜRST, D.; KLINGER; KNIELING; MÖNNECKE; ZECK; 1990: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, in: *Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 4.
- FÜRST, D.; MÜLLER, B.; SCHEFOLD, D.; 1994: Weiterentwicklung der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, in: *Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 10.
- GOEDECKE, O.; 1990: Entwicklungen der Regionalplanung zur Konfliktregelung im Verdichtungsraum München, Dissertation an der Universität Bayreuth, in: *Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 90, Universität Bayreuth*.
- GÖRZIG, B.; 1992: Produktion und Produktionsfaktoren für Ostdeutschland, *Beiträge zur Strukturforschung 135*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- GRUBER, M.; 1994: Die kommunalisierte Regionalplanung, Dissertation an der Universität Erlangen/Nürnberg, veröffentlicht in: *Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*.

- HEIDLAND, F.; 1994: Die Stellung der regionalen Planungsverbände als Träger öffentlicher Belange, in: *Regionalplanertagung Sachsen, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*.
- HEIMPOLD, G.; JUNKERNHEINRICH, M.; 1995: Regionalisierung der Regionalpolitik – ein instrumenteller Hoffnungsträger?, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Heft 2/1995.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 1997: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt – Neue Bundesländer, *IAB Werkstattbericht Nr. 1.7/15.7.1997*.
- ICKS, A.; 1994: Kommunale Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Gewerbeflächenmarktes. in: *Schriften zur Mittelstandsforschung* 59 NF.
- KISTENMACHER, H.; GEYER, T.; HARTMANN, P.; 1994: Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: *Aufgaben der Kommunalpolitik*, Bd. 10.
- KOERBLING, H. D.; 1994: Regionalplanung in der Bewährung - Erfahrungen mit der erstmaligen Aufstellung eines Regionalplans am Beispiel der Region München, in: *Regionalplanertagung Sachsen, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*.
- KÜHN, G.; FLOETING, H.; 1995: Kommunale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in: *Difu-Beiträge zur Stadtforschung* 13.
- LEHMANN-GRUBE, H.; 1983: Verwaltung der Verdichtungsräume, in: *Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften*, Bd. 9.
- MAIER, H. E.; 1979: Der Nachbarschaftsverband Stuttgart - Eine Fallstudie zur Stadt-Umland-Beziehung, in: *IIM Papers - Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung*.
- MENSING, K.; V. ROHR, G.; 1995: Wie Gemeinden zusammenarbeiten können: Flächenentwicklung ohne Grenzen, Hrsg.: *Landesregierung Schleswig Holstein*.
- MÜLLER, B.; TRUTE, H.-H.; 1995: Institutionelle Möglichkeiten zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen kreisfreier Städte im Zuge der Gemeindegebietsreform in Sachsen, *Gutachten im Auftrag des sächsischen Staatsministeriums des Innern*.
- MÜLLER, B. ; 1994: Von räumlicher Koordination zu regionaler Kooperation - Perspektiven der Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Regionalplanertagung Sachsen, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*.
- OSMENDA, D.; 1989: Regionalplanung als regionale Entwicklungsagentur und Innovationstransferstelle, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 2/3 1989.
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge; 1996: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge.
- V. ROHR, G.; 1994: Ansatzpunkte einer gewerbeflächenorientierten Kooperation zwischen Bremen und seinem Umland, in: *Bremer Beiträge zur Stadtentwicklung* 3/94.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung; 1994: Landesentwicklungsplan Sachsen.
- SINNING, H.; 1995: Verfahrensinnovationen kooperativer Stadt- und Regionalentwicklung, in: *Raumforschung und Raumordnung* 53, Heft 3.

Bisher sind als Diskussionsbeiträge erschienen:

- 1/97 **Bröcker, Johannes:** How would an EU-membership of the Visegrád-countries affect Europe's economic geography?
- 2/97 **Teubel, Ulf:** Wirkung von Straßenbenutzungsabgaben auf die Wohlfahrt von Berufspendlern
- eine empirische Analyse -
- 1/98 **Röhl, Klaus-Heiner:** Gewerbeflächenmanagement in Agglomerationsräumen –
Institutionelle Lösungsansätze und die Einflußmöglichkeiten der Regionalplanung