

Karl, Helmut; Nienhaus, Volker

Article — Digitized Version

Politische Flächenengpässe und regionale Entwicklungshemmnisse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Karl, Helmut; Nienhaus, Volker (1989) : Politische Flächenengpässe und regionale Entwicklungshemmnisse, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 9, pp. 470-476

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136560>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Helmut Karl, Volker Nienhaus

Politische Flächenengpässe und regionale Entwicklungshemmnisse

Regionale Wachstums- und Einkommensdifferenzen sind in einem gewissen Umfang auch auf Unterschiede in der Flächennutzung und Flächennutzungs politik der Kommunen zurückzuführen. Dr. Helmut Karl und Professor Volker Nienhaus analysieren die Ursachen der politisch induzierten Flexibilitätshemmnisse der kommunalen Gewerbeflächenpolitik.

Geeignete Gewerbeflächen sind für viele Unternehmen nach wie vor ein wichtiger Standortfaktor. In Ballungsräumen wird immer häufiger Klage darüber geführt, daß Gewerbeflächen nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen und für Erweiterungen bestehender oder die Ansiedlung neuer Betriebe geeignete Flächen fehlen. Denkt man an rasch expandierende süddeutsche Gemeinden, die wegen des hohen Freizeitwerts vor allem auf humankapitalintensive Branchen eine besondere Anziehungskraft ausüben, leuchtet diese Argumentation durchaus ein.

Aber nicht nur in Gebieten, die eine anhaltende (Netto-)Zuwanderung von Arbeitskräften und Unternehmen zu verzeichnen haben, wird über Flächenengpässe geklagt, sondern auch in altindustriellen Ballungsgebieten wie etwa dem Ruhrgebiet, die seit Jahren Wanderungsverluste hinzunehmen haben. Bei nur unterdurchschnittlicher Wirtschaftsentwicklung, eher ab als zunehmendem Flächenbedarf neuer Unternehmen und rückläufiger Bevölkerung erwartet man eigentlich, daß sich die Gewerbeflächenproblematik in diesen Gebieten nicht verschärft, sondern entspannt. Dies scheint aber nicht der Fall zu sein¹.

Im folgenden soll ein möglicher Erklärungsansatz für dieses Phänomen skizziert werden, der auf einem politisch-ökonomischen Modell basiert. Dieses Modell kann nicht nur eine Erklärung für eine zunehmende Flächenknappheit bei rückläufiger Wirtschaftsaktivität anbieten,

sondern auch einige weitere Implikationen einer bestimmten Art von kommunaler Wirtschaftspolitik aufzeigen, die im Ergebnis die Fähigkeit von Unternehmen, sich rasch und flexibel an geänderte Marktdaten anzupassen, beschränken. Politisch induzierte Flexibilitätshemmnisse können den Strukturwandel und damit das Wachstum in einer Region nachhaltig behindern, so daß es zu einer Abkoppelung von der allgemeinen (nationalen) Entwicklung kommt.

Gewerbeflächen sind nicht (mehr) naturgegeben, sondern werden vom politisch-administrativen System einer Gemeinde produziert. Den Kommunen steht das Recht zu, die Art der Nutzung von Grundstücken zu regulieren²: Vor der Errichtung von Gebäuden muß ein Grundstückseigentümer von der Kommune eine Baugenehmigung einholen. Grundlage der baurechtlichen Genehmigungen ist die Bauleitplanung³, die den Flächennutzungs- und Bebauungsplan umfaßt.

□ Der Flächennutzungsplan stellt großräumlich die im Gemeindegebiet städtebaulich gewünschte Bodennutzung dar. Er ist (nur) für die Verwaltung bindend.

□ Der Bebauungsplan umfaßt nicht das gesamte Gemeindegebiet, sondern legt kleinräumlich Art und Ausmaß der baulichen Nutzung, die Anteile der überbauba-

¹ Einer Untersuchung der IHK-Essen zufolge wurde in den letzten zehn Jahren etwa die Hälfte aller Abwanderungen aus dem Kammerbezirk mit Flächenengpässen begründet; vgl. Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Essen: Flächenrecycling in Essen, Essen 1988, S. 11.

² Vgl. allgemein zum Recht von Kommunen, d. h. der kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden, der Städte sowie der ihnen übergeordneten Gemeinde- und Zweckverbände, ihre örtlichen Angelegenheiten selbst zu ordnen, H. Scholler, S. Broß: Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1984.

³ Vgl. dazu Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. der Bekanntmachung vom 8. 12. 1986, BGBl. I, S. 2253 ff., insbesondere §§ 1, 2, 5, 8, 9, 29, 30, 34, 36.

Dr. Helmut Karl, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Prof. Dr. Volker Nienhaus, 38, lehrt Volkswirtschaft an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

ren und nicht überbaubaren Flächen, Frei- und Schutzflächen etc. fest. Er regelt die erlaubten Grundstücksnutzungen, die mit der Festsetzung von Wohngebieten, Gewerbegebieten, Sondergebieten und Mischgebieten korrespondieren⁴. Die im Bebauungsplan fixierte städtebauliche Ordnung ist auch gegenüber Dritten rechtsverbindlich.

Wie knapp das Angebot an Gewerbeflächen in einer Stadt ist, hängt zum einen vom Anteil der als Gewerbeflächen planungsrechtlich veredelten Grundstücke an der Gesamtfläche der Kommune ab und zum anderen davon, wie intensiv die Flächen genutzt werden dürfen, d. h. insbesondere welche Bebauungsdichte und Höhe von Gebäuden zulässig ist.

Das Gewerbeflächenangebot ist für die Kommunen keineswegs eine Konstante, sondern vielmehr ein wichtiger Aktionsparameter ihrer kommunalen Wirtschaftspolitik. Die Knappheit von Gewerbeflächen kann daher nicht nur nachfrageseitig, sondern auch angebotsseitig verursacht sein.

□ Eine nachfragebedingte Gewerbeflächenknappheit ergibt sich dann, wenn bei steigender Nachfrage das Angebot nicht im gleichen Umfang ausgeweitet werden kann (weil z. B. die Aufstellung eines neuen Bebauungsplans und die infrastrukturelle Erschließung von Flächen längere Zeit in Anspruch nimmt).

□ Eine angebotsbedingte Gewerbeflächenknappheit tritt dann ein, wenn (bei steigender, stagnierender oder rückläufiger Nachfrage) das Angebot (stärker) zurückgeht. Als Rückgang des Gewerbeflächenangebots ist nicht nur die Herunterzonung von Gewerbe- zu Mischgebieten zu interpretieren, sondern auch der bewußte Verzicht auf eine von ansässigen und ansiedlungs- bzw. expansionswilligen Unternehmen erwartete planungsrechtliche Veredelung von Flächen, die bereits zum Zeitpunkt der Planaufstellung gewerblich genutzt werden.

Ein zu geringes Angebot an qualifiziert ausgewiesenen Gewerbeflächen verhindert die Neuansiedlung von Unternehmen und flächenextensive Erweiterungen ortsansässiger Betriebe. Aber auch für ortsansässige Unternehmen ohne zusätzlichen Flächenbedarf kön-

nen aus der kommunalen Bodenpolitik bzw. der Bauleitplanung erhebliche Probleme erwachsen, wenn sich ihr Betrieb nicht auf einem planungsrechtlich veredelten Grundstück in einem ausgewiesenen Gewerbegebiet, sondern in einem unbeplanten oder einem Mischgebiet befindet. Denn ein solcher Betrieb genießt zwar einen Bestandsschutz, doch der bezieht sich nur auf seine derzeitige Auslegung. Jede Betriebsumstellung, die zu einer Nutzungsänderung des Grundstücks führt (und z. B. dann vorliegt, wenn sich Art und/oder Umfang der vom Betrieb ausgehenden Umweltbeanspruchung ändert), muß von der Bauaufsichtsbehörde neu genehmigt werden. Ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der beantragten Genehmigung besteht nicht. Wird die Genehmigung versagt, kann dies die Fähigkeit des Unternehmens, sich durch Betriebsumstellungen an gewandelte Marktverhältnisse anzupassen, empfindlich beeinträchtigen. Die planungsrechtliche Aufbereitung von Grundstücken, d. h. ihr Ausweis als Gewerbefläche ohne Nutzungsbeschränkung, ist heute zu einem wichtigen Faktor bei unternehmerischen Standortentscheidungen⁵ – vor allem in Ballungsgebieten – und zu einer Determinante der Regionalentwicklung geworden.

Nutzungskonkurrenz

Etwas vergrößernd kann man die These aufstellen, daß die Gewerbeflächenknappheit in den rasch expandierenden Gemeinden Süddeutschlands primär nachfragebedingt ist, während die beklagte Flächenknappheit in den altindustriellen Ballungsgebieten des Nordens vor allem angebotsseitige Ursachen hat.

□ Die aus einer nachfrageseitigen Knappheit resultierenden Entwicklungsprobleme sind häufig temporärer Natur und lassen sich lösen, wenn die Kommune im Bereich der Bauleitplanung und infrastrukturellen Erschließung von Flächen den Anschluß an die Nachfrage der Unternehmen wiederherstellt⁶.

□ Demgegenüber besteht wenig Grund zu der Annahme, daß sich mit fortschreitender Zeit angebotsseitige Knappheiten und die daraus resultierenden Flexibilitäts- und Entwicklungshemmnisse lösen könnten. Anders als im Fall der nachfrageseitigen Engpässe kann hier nämlich nicht die grundsätzliche Bereitschaft der Kommune zur Minderung der Knappheit durch Angebotsausweitung unterstellt werden. Solange es zu keinem Kurswechsel in der kommunalen Bodenpolitik kommt, bleibt die angebotsseitige Verknappung bestehen bzw. wird fortgesetzt.

Ein wesentlicher Grund für diese gegensätzlichen Orientierungen der kommunalen Bodenpolitik (expansiv oder restriktiv) dürfte darin liegen, daß in den im

⁴ Vgl. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) i. d. F. vom 15. 10. 1977, § 1 ff.

⁵ Vgl. K. Lammers, R. Soltwedel: Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein (Kieler Diskussionsbeiträge, Heft 129), Kiel 1987, S. 19, 27; K. Lüder, W. Kupfers: Unternehmerische Standortplanung und regionale Wirtschaftsförderung, Göttingen 1983, S. 14.

⁶ Allerdings kann es Situationen geben, in denen die Flächennachfrage selbst bei einem „offensiven“ Ausweis von Gewerbeflächen durch die Kommune die mittel- bis längerfristig maximal verfügbaren Kapazitäten überschreiten. Dann ist eine Lösung des Problems nicht in Sicht.

Zuge der Industrialisierung im 19. Jahrhundert entstandenen Ballungsräumen Wohn- und Gewerbegebiete nicht klar voneinander abgegrenzt, sondern stark durchmischt sind. Daraus resultiert eine konfliktträchtige Nutzungskonkurrenz: Bei einer ausgeprägten wechselseitigen Durchdringung von Wohn- und Gewerbegebieten ruft eine gewerbliche Flächennutzung zahlreiche Nebenwirkungen und externe Effekte für die umliegenden Grundstückseigentümer hervor⁷. Solche Nachbarschaftseffekte beruhen auf Emissionen, veränderten Verkehrsströmen und gewandelten Wettbewerbsbedingungen. Meist sollen diese Effekte dadurch reguliert werden, daß die Kommunen die städtebauliche Entwicklung ordnen und Grundstücksnutzungen an immissionschutz- und baurechtliche Genehmigungen binden.

Die Kommunen können über die Nutzung von Flächen für Gewerbe- oder Wohnzwecke im Rahmen der Vorgaben des Bundes- und Landesgesetzgebers nach eigenen Vorstellungen entscheiden. Die Kommune kann nicht allen Wünschen nach räumlicher Distanz von Aktivitäten, die für die Anlieger zu Emissionsbelastungen oder für Unternehmungen zu Rivalitäten um Inputfaktoren und Absatzmärkte führen, nachkommen. Da durch die Flächennutzungs- und Bauleitplanung in einer Gemeinde Kosten und Nutzen (um)verteilt werden, wird der Rat einer Kommune bzw. die ihn tragende Partei(enkoalition) folglich bei der Planaufstellung (und oft auch bei der Implementierung) mit Kritik und Widerstand konfrontiert sein. Es stellt sich daher die Frage nach den Kriterien, an denen sich Kommunalpolitiker und -verwaltungen bei ihren Entscheidungen über konkurrierende Nutzungen ausrichten werden.

Politische Taktik

Kommunalpolitikern bieten sich zwei Wege an, um Kritik und Widerstand möglichst gering zu halten:

- Zum einen können im Bebauungsplan Mischgebiete ausgewiesen werden, in denen mehrere konkurrierende

Flächennutzungen möglich sind, soweit sie sich nicht wesentlich stören⁸.

- Zum anderen kann gänzlich auf die rechtliche Absicherung von Flächen mittels eines Bebauungsplans verzichtet werden.

In beiden Fällen wird die Entscheidung über die erlaubte Flächennutzung von der Ebene des Rates auf die der Verwaltung (Bauordnungsamt) verschoben und erst dann getroffen, wenn von Grundstückseigentümern Genehmigungen für Vorhaben nachgefragt werden. Durch den Verzicht auf eine planungsrechtliche Sicherung von Gewerbeflächen wollen in der Praxis Kommunen vermeiden, „schlafende Hunde“ zu wecken⁹, d. h. Ansatzpunkte für öffentliche Auseinandersetzungen zu bieten. Für Unternehmen werden dadurch aber Investitionsrisiken erhöht, weil sich Entscheidungen verzögern und ihr Ausgang ungewiß ist¹⁰.

Verzichten die Kommunalpolitiker auf eine Bauleitplanung oder weist diese in großem Umfang Mischgebiete aus, werden Entscheidungsspielräume für die Kommunalverwaltung geschaffen. Die Bauaufsicht muß prüfen, ob Vorhaben in einem Mischgebiet eine wesentliche Störung darstellen oder nicht. Bei fehlenden Bebauungsplänen bindet das Baugesetzbuch die Baubehörde zwar insoweit, als sie Vorhaben dann ablehnen muß, wenn sie sich nicht in ihre Umgebung einfügen und das Ortsbild beeinträchtigen. Von diesem Grundsatz kann jedoch abgewichen werden, wenn Gründe des Allge-

⁷ Vgl. D. Böckmann: Theorie der Raumplanung, München 1984, S. 253 f.

⁸ Vgl. § 6 der Baunutzungsverordnung.

⁹ H. Heuer: Instrumente kommunaler Gewerbepolitik (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 73) Stuttgart u. a. O. 1985, S. 78.

¹⁰ Vgl. P. Klemmer: Institutionelle Hemmnisse und wirtschaftlicher Niedergang: Immissionsschutz und altindustrielle Regionen, in: H. Müller (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 131), Berlin 1983, S. 75-91, hier S. 81 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 120,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

meinwohls für das Vorhaben sprechen oder es einem Betrieb dient. Es ist ebenfalls eine Ermessensfrage, ob die Errichtung eines großflächigen Handelsbetriebes Auswirkungen auf die lokale Versorgung und die übrigen Einzelhandelsunternehmen haben kann und er deshalb nur in Kern- oder Sondergebieten zulässig ist¹¹. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, die materiellen Entscheidungen bei Zielkonflikten völlig zu normieren.

Bürokratische Rationalität

Ob die fehlende planungsrechtliche Absicherung von Grundstücken in einer Gemeinde tatsächlich zu einem qualitativen Flächenengpaß führt und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmungen belastet wird, hängt stark davon ab, welches Gewicht die Verwaltung bei ihren Ermessensentscheidungen Gewerbeinteressen beimessen wird. Es fragt sich, wie eine nach den Regeln der bürokratischen Rationalität handelnde Baubehörde typischerweise ihre Entscheidungsspielräume ausschöpfen würde¹².

Aus der Annahme, daß Bürokraten unter anderem nach Konfliktvermeidung streben, kann man die Hypothese ableiten, daß eine Behörde sich (früher oder später) mit den Interessen ihrer Mandanten identifizieren wird. Da aber die Klientel einer Baubehörde das gesamte Spektrum der Flächennutzer umspannt, sind diese Interessen viel zu heterogen, als daß sie von der Bürokratie zur Richtschnur für ihr Handeln gemacht werden könnten. Die Baubehörde kann also nicht die Interessen aller Flächennutzer in gleicher Weise übernehmen; sie muß sich zwischen konkurrierenden Gruppen entscheiden. Ausgehend von der Annahme, daß Bürokratien nach einer Minimierung von Entscheidungskosten streben, können Charakteristika jener Gruppen abgeleitet werden, deren Interessen im Verwaltungshandeln stärkere Berücksichtigung finden.

Bürokratien minimieren ihre Entscheidungskosten, weil diese sie direkt belasten, während der damit erstellte Output ein Gut ist, das den Nutzen des einzelnen Bürokraten nicht oder nur marginal steigert. Es ist eine plausible Annahme, daß der Verwaltungsaufwand und damit die Entscheidungskosten in starkem Maße vom Konfliktpotential einer beabsichtigten Flächennutzung

abhängen. Konflikte an sich sind kaum zu vermeiden, weil jede veränderte Flächennutzung nicht nur dem Nutzer bzw. Grundstückseigentümer Vorteile verschafft, sondern zugleich Kosten und Nutzen innerhalb der Gemeinschaft von Grundeigentümern neu verteilt. Konkrete Beispiele wären etwa, daß

- ein Unternehmen zusätzlich Flächen beschafft und dadurch für die Umweltqualität wertvolle Freiräume verschwinden,
- ein Gewerbebetrieb zur Aufstellung neuer Anlagen die Bebauung einer gewerblich genutzten Fläche verändern will und dadurch den Wohnwert umliegender Grundstücke mindert,
- ein großflächiges Handelsunternehmen einen Betrieb eröffnen oder erweitern möchte und dadurch die Rentabilität der ortsansässigen Einzelhandelsbetriebe mindert.

Um ihre Interessen zu wahren, können sowohl die eine neue Nutzung beantragenden als auch die dadurch in ihrem Besitzstand betroffenen Grundbesitzer Entscheidungen der Baubehörde gerichtlich anfechten. Gerichtsverfahren erhöhen Entscheidungskosten und setzen die Bürokratie der Gefahr aus, daß neben materiellen Fehlentscheidungen auch formale Verfahrensfehler aufgedeckt werden, die für Verwaltungen mit gravierenden Sanktionen verbunden sein können.

Strukturkonservierung

Bei Flächennutzungskonflikten geht es typischerweise darum, daß wenige eine für sie vorteilhafte Änderung herbeiführen wollen, wodurch sich zahlreiche andere negativ betroffen fühlen: Bei Neugründungen oder Erweiterungen von Betrieben fürchten z. B. Anwohner um ihre Wohnqualität, Konkurrenten um ihre Marktstellung und Gewerkschaften um ihren Einfluß. Daher setzen Ermessensentscheidungen der Verwaltung zugunsten von Investoren ein brisantes Konfliktpotential frei, das breite Kreise der Bevölkerung und der ansässigen Wirtschaft mobilisiert. Es entspricht bürokratischer Rationalität, daß zur Reduktion von Entscheidungskosten daher der Ermessensspielraum eher zugunsten der konfliktfähigen, unter Umständen negativ betroffenen Gruppen ausgeschöpft wird.

- Die Interessen der Wohnbevölkerung werden bei den Entscheidungen der Bürokratie besondere Beachtung finden: Zum einen sind die Bürokraten selbst Teil der Wohnbevölkerung und von gewerblichen Flächennutzungen unter Umständen negativ betroffen. Zum anderen werden nach geltendem Recht besonders in Mischgebieten bzw. bei unbeplanten Flächen die An-

¹¹ Großflächige Handelsunternehmen können ihren Standort nur in sogenannten Kern- und Sondergebieten finden; vgl. § 11 Baunutzungsverordnung. Vgl. auch C. Fickert, H. Fieseler: Baunutzungsverordnung, Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, Köln u. a. O. 1985, S. 488; H. Förster: Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 15. 10. 1977, Köln u. a. O. 1978, S. 177.

¹² Vgl. dazu ausführlicher H. Karl, V. Nienhaus: Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse (Kleine Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung), Bonn 1989, S. 67 ff.

wohnerinteressen höher bewertet als Unternehmensinteressen und eine gewerbliche Nutzung. Wegen der bürgerfreundlichen Rechtsprechung sind die Anlieger in einer günstigen Ausgangsposition, um relativ leicht mit Rechtsmitteln gegen Verwaltungsentscheidungen vorzugehen.

□ In anderen Fällen, in denen zwischen den Interessen neuer und bereits etablierter Unternehmen abzuwägen ist, finden sich strukturkonservierende Regeln im geltenden Recht. Beispielsweise intendiert das Baugesetz einen Schutz von bestehenden (mittelständischen) Handelsunternehmen vor neuen großflächigen Verkaufsunternehmen.

Entscheidungen, die den Strukturwandel begünstigen oder ihm zumindest indifferent gegenüberstehen, sind nur zu erwarten, wenn die konservierenden Gruppen nicht von vornherein ein Übergewicht haben. Aber selbst wenn ex ante ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen innovatorischen und konservierenden Gruppen besteht, spricht die bürokratische Rationalität für Entscheidungen zugunsten des Status quo: Wenn sie neutral sein will, wird die Bürokratie primär auf die Einhaltung formaler Verfahrensvorschriften achten, um im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung vor Kritik durch die Gerichte oder Aufsichtsbehörden geschützt zu sein. Solche Vorschriften sind aber in der Regel für bereits bekannte Sachverhalte viel klarer oder existieren für vorgesehene Innovationen überhaupt noch nicht. Das Risiko einer Entscheidung, die einer Gruppe Nachteile bringt, ist ohne eindeutige Verfahrensregeln für die Bürokratie relativ hoch. Tendenziell wird sie eher so entscheiden, daß faktisch der Status quo festgeschrieben und die dynamische Entwicklung von Unternehmen behindert wird. Mit einer Orientierung an den Interessen der Wohnbevölkerung und bestimmter etablierter Unternehmen trägt die Kommunalbürokratie zur Konservierung überkommener Strukturen bei.

Es ist einzuräumen, daß es in einigen (nicht unbedeutenden) Fällen zu einem Verhalten der Kommunalbürokratien kommen kann, das von diesem als typisch skizzierten abweicht. Dies wird vor allem dort zu erwarten sein, wo eine Gemeinde wirtschaftlich von einem Unternehmen (oder wenigen Unternehmen) dominiert wird. Eine Identifikation der kommunalen Entscheidungsträger mit den Interessen des Unternehmens ist um so wahrscheinlicher, je enger die Verflechtungen zwischen dem dominierenden Unternehmen und der Kommunalpolitik und -verwaltung sind. Größere Unternehmen können Mitarbeiter mit kommunalpolitischen Ambitionen besonders fördern (z. B. durch Freistellungen, Überlassung von Bürokapazitäten für politische Tätigkeiten

usw.); es ist auch denkbar, daß zwischen der Verwaltung und dem Unternehmen ein Personalaustausch stattfindet.

In solchen Fällen – d. h. bei dominierenden Großunternehmen – kann man vermuten, daß die Kommunalpolitik und -verwaltung den Wünschen dieses Unternehmens aufgeschlossen gegenübersteht. Das bedeutet aber nicht, daß damit die Kommune generell für Unternehmensbelange offener wäre. Dies wird vor allem dann nicht zu erwarten sein, wenn das dominierende Unternehmen weniger dynamisch ist und im Eigeninteresse eher eine Strukturkonservierung anstrebt.

Politische Gegenkräfte?

Strukturkonservierende und entwicklungshemmende Entscheidungen der Bürokratie können den Interessen der Kommunalpolitiker bzw. der im Stadtrat vertretenen Parteien widersprechen. Wenn sich Politiker bei der Bauleitplanung zurückhalten und die (konfliktreichen) Einzelentscheidungen in die Verwaltung verlagern, bedeutet dies nicht, daß sie damit ihren Einfluß auf die Flächennutzung aufgeben wollen oder faktisch verloren haben.

□ Zum einen besitzen sie – besonders dann, wenn die Gemeinde selbst Träger der staatlichen Bauaufsicht ist¹³ – informelle Macht, wenn wichtige Verwaltungsposten nach politischen Kriterien bzw. Parteizugehörigkeit vergeben werden.

□ Zum anderen muß die Bauaufsichtsbürokratie in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Gemeinde bzw. des Stadtrats entscheiden; es existiert ein Koordinationsgebot.

Daher gäbe es verschiedene Ansatzpunkte für Kommunalpolitiker, eine ihnen nicht genehme Grundlinie in den Verwaltungsentscheidungen zur Bodenpolitik zu korrigieren und in eine gewünschte Richtung zu lenken. Andererseits muß man allerdings davon ausgehen, daß die Kommunalpolitiker selbst vielfach kaum die Fähigkeiten und Kontrollkapazitäten besitzen, um die Bauaufsicht lückenlos zu überwachen. Die Wahrscheinlichkeit einer effektiven Kontrolle ist relativ gering, wenn

□ es sich um große Gemeinden mit relativ unübersichtlichen Flächenbeständen handelt;

□ die Gemeindeverfassung dem Bürgermeister nur (wie in Norddeutschland) eine Repräsentationsfunktion zuweist und er nicht (wie in Süddeutschland) gleichzeitig Verwaltungschef (Gemeindedirektor) ist, der über

¹³ In Nordrhein-Westfalen sind die kreisfreien Städte, die großen und die mittleren kreisangehörigen Städte untere Bauaufsichtsbehörde.

fundierte Sachkenntnis und bürokratische Erfahrung verfügt;

□ Positionen im Gemeinde- bzw. Stadtrat so schlecht honoriert werden, daß sie für qualifizierte Personen mit höheren Alternativeinkommen unattraktiv sind.

Bei einer dualistischen Gemeindeverfassung, die die Ämter des Bürgermeisters und Gemeindedirektors trennt, werden sich besonders in (den für Ballungsgebieten typischen) Großgemeinden der Stadtrat und seine Fraktionen materiell auf solche Auseinandersetzungen mit konfliktfähigen Gruppen konzentrieren, denen sie im Hinblick auf Kommunalwahlen ein besonderes Gewicht beimessen¹⁴. Wenn die Flächennachfrage von kleinen und mittleren Unternehmen ausgeht¹⁵, deren Konfliktpotential relativ gering ist, stehen die Chancen für eine gewerblichen Belangen entgegenkommende Bodenpolitik nicht sehr gut.

Finanzausgleich und kommunale Krisenkartelle

Erfahrungen mit der kommunalen Flächennutzungs- politik deuten darauf hin, daß sowohl die Bürokratie als auch die Kommunalpolitiker der wirtschaftlichen Basis ihrer Gemeinde häufig passiv und in der Konsequenz entwicklungshemmend gegenüberstehen. Mangelnde Aktivität und fehlende Eigeninitiative sind oft auch im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung anzutreffen¹⁶. Dieser Befund steht in klarem Widerspruch zu der Vorstellung, daß sich die Kommunen aus finanziellen und beschäftigungspolitischen Gründen um eine dynamische Wirtschaftsentwicklung bemühen würden.

Wenn eine dynamische Wirtschaftsentwicklung höhere Gewerbesteuereinnahmen verspricht und damit die primäre finanzielle Grundlage für Handlungsspielräume der Kommunalpolitiker wäre, müßten diese an der Anpassungsfähigkeit ortsansässiger Unternehmen und damit an einer höheren Flächenflexibilität wegen der davon abhängenden Einnahmen interessiert sein. Der Anreiz, über die Gewerbesteuer eigene Finanzquellen zu mobilisieren, wird jedoch durch das System des kommunalen Finanzausgleichs stark gebremst:

¹⁴ Dies gilt im übrigen auch für das Verhältnis von Stadtentwicklungsplänen und Rat. Die Kontrolle der Verwaltungsentwürfe zur Flächennutzung wird sich auch hier auf politisch relevante Schwerpunkte konzentrieren. Zu Grenzen der kommunalen Verwaltungskontrolle vgl. J. D e p p e : Reform der Gemeindeordnung (Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Heft 4/1988), Bochum 1988, S. 30 ff.

¹⁵ Vgl. K. H. H o t t e s , H. D. P i e l : Deckung des industriell-gewerblichen Flächenbedarfs in einem sich wandelnden Industriegebiet (Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Heft 2/1988), Bochum 1988, S. 33.

¹⁶ Vgl. V. N i e n h a u s , H. K a r l : Kommunale Wirtschaftspolitik zwischen politischer und ökonomischer Rationalität: Anpassungsprobleme alter Industrieregionen (Ruhr-Universität Bochum, Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Diskussionsbeiträge, Nr. 8), Bochum 1989 [erscheint im Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8, 1989].

□ Finanzausgleichszahlungen machen etwa ein Drittel der Gemeindeeinnahmen aus; sie kompensieren unzureichende Gewerbesteuereinnahmen. Ihre nivellierenden Wirkungen schaffen für Kommunen keinen besonderen Anreiz, eigene Einnahmequellen zu pflegen¹⁷.

□ Die Höhe der Finanzausgleichszahlungen korrespondiert mit einer „veredelten Einwohnerzahl“. Kommunen mit wachsender Einwohnerzahl erhalten überproportionale Zuweisungen und widmen folglich Wohninteressen ein größeres Augenmerk.

□ Ein relativ geringer Anteil der Gewerbesteuer an den kommunalen Einnahmen läßt das finanzielle Interesse der Kommune an ihrer gewerblichen Basis ebenfalls gering ausfallen. Darüber hinaus gerät eine gewerbefreundliche Wirtschaftspolitik leicht in Konflikt mit den quantitativ etwa gleich wichtigen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer¹⁸, die bei sinkender Wohnortattraktivität überproportional schrumpfen könnten.

Finanzielle Motive dürften folglich zu schwach ausgeprägt sein, um ein kommunales Interesse an eigener gewerblicher Entwicklungsdynamik zu fördern.

Die Durchschlagskraft beschäftigungspolitischer Motive für eine flexible Flächennutzungs- politik leidet darunter, daß die Wohnbevölkerung hohe Arbeitslosigkeit in erster Linie nicht den Kommunalpolitikern anlastet. Der Druck in Richtung eines Abbaus von Beschäftigungsdefiziten ist gering, wenn die Wähler die Ursachen außerhalb des Kompetenzbereichs der Kommunalpolitiker ansiedeln. Werden regionsexterne Gründe für Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, wird die Popularität von Kommunalpolitikern vielmehr gefördert, wenn sie die Verteilungsposition ihrer Kommune möglichst weitreichend absichern. Dazu müssen die Politiker externe Finanzmittel akquirieren. Formiert eine Gemeinde zusammen mit ihren strukturschwachen Unternehmen und deren Belegschaften eine „Notgemeinschaft“, hat sie gute Aussichten, erfolgreich Mittel „einzuklagen“, wenn

□ Bund und Land Hilfe nicht verweigern können, weil große Bevölkerungsgruppen betroffen sind,

□ Unternehmen einer Branche bereits an anderen Standorten von übergeordneter staatlicher Seite (z. B. durch den Bund oder ein Land) Subventionen gewährt werden.

¹⁷ Vgl. G. R ü t e r : Regionalpolitik im Umbruch, Bayreuth 1987, S. 120; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89, Stuttgart, Mainz 1988, Tz. 427 f.

¹⁸ Empirische Daten bei H. K a r r e n b e r g , E. M ü n s t e r m a n n : Gemeindefinanzbericht 1988, in: Der Städtetag, 41. Jg. (1988), S. 110.

„Kommunale Krisenkartelle“ schließen nicht die dynamischen Branchen zusammen, sondern die am Markt weniger erfolgreichen Unternehmen mit schlechteren Zukunftsperspektiven. In der Verteilungskonkurrenz geht ihre Motivation zurück, sich dem Strukturwandel offensiv zu stellen. Solche Koalitionen können Flächenengpässe verschärfen, wenn durch sie die Grundstücksumwidmung blockiert wird. Nur wenn die Aussichten für die Bildung bzw. den Erfolg von Verteilungskonkurrenzen ungünstig sind, weil eine hinreichende Bevölkerungsdichte oder staatliche Subventionspolitik fehlen, können die Gewerbeinteressen dynamischer Unternehmen bei Kommunalpolitikern auf ein offeneres Ohr hoffen.

Fazit: Politische Entwicklungshemmnisse

Das kommunal organisierte Gewerbeflächenangebot induziert politisch bedingte Entwicklungshemmnisse. Ihr Ausmaß hängt von der Struktur der Flächennutzungskonflikte und insbesondere davon ab, welche individuellen und gesellschaftlichen Interessen von der Bürokratie und Politik bevorzugt werden. Darüber hinaus werden die Konflikte mitbestimmt von

- der Größe und Überschaubarkeit der Gebietskörperschaft,
- der Gemeindeverfassung und dem Finanzausgleichssystem,
- der Branchenstruktur und der sektoralen Strukturpolitik.

¹⁹ Vgl. P. K l e m m e r: Reaktivierung kontaminierter Standorte und Strukturpolitik, in: Altlastensanierung und Entsorgungswirtschaft (Entsorga-Schriften, Bd. 4) hrsg. von der Entsorga eGmbH, Frankfurt a. M. 1988, S. 102-108, hier S. 104 f.; B. M i c h e l: Mobilisierungshemmnisse bei der Revitalisierung kontaminierter Industrie- und Gewerbebrachen, Bochum 1989, erscheint in Kürze.

Die Auswirkungen der kommunalen Bodenpolitik auf die wirtschaftliche Dynamik einer Region hängen nicht nur von Angebotsfaktoren, d. h. Flächenreserven und Siedlungsstrukturen (Gemengelageproblematik) ab, sondern auch von der Grundstücksnachfrage. Diese variiert je nach Branche bzw. Sektor sehr stark. Zwar sind mehr oder weniger alle Unternehmen von planungsrechtlich gesicherten Flächen abhängig, aber je nach Art des Gewerbes können sie Flächen unterschiedlich gut substituieren und reagieren deshalb auf Flächendefizite unterschiedlich sensibel¹⁹.

Unterschiede in der Flächennutzung und Flächennutzungspolitik vermögen allein regionale Wachstums- und Einkommensdivergenzen nicht zu erklären. Sie können aber zusammen mit anderen Momenten kommunaler Wirtschaftspolitik die Aufmerksamkeit auf politische und institutionelle Ursachen für räumliche Entwicklungsunterschiede lenken, die über den Faktor Fläche vermittelt werden und bisher von der Regionaltheorie vernachlässigt wurden²⁰. Insbesondere in altindustriellen Regionen werden Entwicklungsrückstände auf Flächenengpässe zurückgeführt, die aufgrund der Agglomeration und Gemengelage im Vergleich zu anderen Räumen erwartungsgemäß ausgeprägter sind. Sie werden aber beschleunigt, weil eine dualistische Gemeindeverfassung, eine schwache kommunale Steuerbasis und eine konservierende sektorale Strukturpolitik Impulse für eine flexible Flächenpolitik überlagern. Wollen die altindustriellen Ballungsräume im interregionalen Standortwettbewerb bestehen, müssen sich ihre internen institutionellen Strukturen wandeln.

²⁰ Vgl. ausführlicher H. K a r l, V. N i e n h a u s, Politische Ökonomie, a.a.O., S. 11 ff.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306 307

VERLAG UND VERTRIEB: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wunsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt Opl.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.