

HANS-JÜRGEN v.d. HEIDE

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen des Bundes

Kurzfassung

Im Einvernehmen mit den Ländern hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Anfang des Jahres den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen veröffentlicht, der für die zukünftige räumliche Entwicklung in ganz Deutschland die Positionen bestimmen soll. Er hat für die zukünftige räumliche Entwicklung in Deutschland und darüber hinaus in Europa zentrale Bedeutung. Er ist die seit langem wichtigste raumordnungspolitische Entscheidung. Der Beitrag schildert die Entstehungsgeschichte und belegt die raumordnungspolitische Bedeutung des Orientierungsrahmens. Er setzt sich mit seiner rechtlichen Einordnung auseinander und kommentiert seinen wesentlichen Inhalt.

"Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist eine Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung in Deutschland, bei deren Erarbeitung Bund und Länder zusammengewirkt haben." So beschreiben die Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dr. Irmgard Schwaetzer, und als Vorsitzender der Ministerkonferenz für Raumordnung, der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Klaus Matthiesen, die für die zukünftige Raumordnungspolitik zentrale Veröffentlichung der Bundesraumordnungsministerin unter der Bezeichnung: "Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen" (1).

Zur Entstehungsgeschichte

Bereits mit Öffnung der Grenzen in Europa, mit dem Abbau der Mauer in Berlin und mit der Beseitigung des Eisernen Vorhangs im Herzen Deutschlands veränderten sich die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland entscheidend. Diese Veränderungen gewannen politisch noch mehr an Gewicht, als mit dem 3. Oktober 1989 die bisherigen beiden deutschen Teilstaaten zu einem neuen deutschen Staat zusammenwuchsen.

Schon Ende 1990 bildete die Akademie für Raumforschung und Landesplanung einen Arbeitskreis, der bis Mitte 1991 einen ersten Entwurf für eine Stellungnahme erarbeitete. Der Arbeitskreis ging von der Feststellung aus, daß die Einigung Deutschlands nicht nur Auswirkungen auf die neuen Bundesländer habe, sondern ebenso auf die alten Länder. Man war sich darüber im klaren, daß in den neuen Ländern ein besonderer Nachholbedarf bestand, für dessen

Befriedigung Finanzmittel in erheblicher Höhe zur Verfügung gestellt werden müßten. Ziel der Leitlinien in den konzeptionellen Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland, die im Februar 1992 veröffentlicht wurden (2), sollte es sein, nicht nur die vorrangigen Ziele für den mit der Vereinigung begonnenen Prozeß des Zusammenwachsens zu formulieren, sondern auch dazu beizutragen, daß mögliche räumliche Fehlentwicklungen beim Zusammenwachsen erkannt und damit besser vermeidbar werden konnten. Verglichen mit der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland war die DDR nur ein kleiner Staat. Aber dennoch greift die Veränderung der Rahmenbedingungen sehr viel weiter, als es die Zahlen hätten erwarten lassen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil von Monat zu Monat immer deutlicher wurde, daß die Vereinigung Deutschlands nur ein Teil eines viel weiterreichenden Prozesses ist, der ganz Europa und das nördliche Asien erfaßt und die Strukturen in Mittel- und Osteuropa in vorher nicht vorstellbarer Weise verändert hat. Die ehemals zweite Weltmacht, die Sowjetunion, hat sich aufgelöst. Im östlichen Mitteleuropa und Osteuropa hat sich die staatliche Struktur grundlegend gewandelt. Viele neue Staaten sind entstanden: Estland, Lettland, Litauen, Weißrußland, die Ukraine, Moldavien. Die Tschechoslowakei ist in zwei Staaten zerfallen, und im ehemaligen Jugoslawien tobt ein Bürgerkrieg, dessen endgültiger Ausgang noch nicht zu übersehen ist. Hier werden eine Reihe neuer Staaten Bestand haben, wie Slowenien, Kroatien und Mazedonien neben dem aus Serbien und Montenegro gebildeten Restjugoslawien, wohl auch Bosnien-Herzegowina. Diese neue Staatenordnung in einem räumlich größeren Gebiet als dem der Europäischen Gemeinschaft muß zwangsläufig Rückwirkungen auch auf die räumliche Situation im Herzen Mitteleuropas, in Deutschland haben.

Schon in den Jahren vor der Vereinigung begannen sich die raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen durch den westeuropäischen Einigungsprozeß innerhalb der Europäischen Gemeinschaft dramatisch zu verändern. Der europäische Binnenmarkt und die Beschlüsse von Maastricht wirken sich nachhaltig auf die Standortbedingungen in Deutschland aus. Beide Prozesse laufen nebeneinander her und werden sich zunehmend gegenseitig bedingen.

Zur Situation nach der Vereinigung Deutschlands

Das Gebiet des vereinten Deutschlands umfaßt 357 000 km² mit ca. 79 Mio. Einwohnern. Von der Fläche entfallen auf das Gebiet der ehemaligen DDR 108 000 km²

– und damit beinahe ein Drittel der Fläche – mit rd. 16 Mio. Einwohnern. Auf vier Einwohner im westlichen Deutschland (Gebiet der alten Bundesrepublik) kommt damit ungefähr ein Einwohner im Osten. Die Gesamteinwohnerzahl der ehemaligen DDR lag unter der unseres größten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. In der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland betrug die Einwohnerzahl pro km² 246, in der ehemaligen DDR 157, in Deutschland insgesamt liegt sie jetzt bei 222 Einwohnern pro km².

Ein enormes Gefälle der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen West- und Ostdeutschland bestimmt jetzt die Raumstrukturen. Nach mehr als 40 Jahren Trennung ist der Entwicklungsstand in den beiden ehemaligen Teilstaaten ein höchst unterschiedlicher. Das gilt nicht nur für den Abstand des Bruttosozialprodukts pro Einwohner zwischen Ost und West, sondern auch für den Zustand der Infrastruktur, für Umweltbelastungen und den Zustand industrieller und gewerblicher Betriebe. Damit ist in Deutschland ein Gefälle in der Wirtschafts- und Leistungskraft zu überwinden, wie es bei uns vorher noch nie bestanden hatte.

In Ostdeutschland gibt es eine unausgewogene Raumstruktur, nicht ausgeglichene regionale Lebensverhältnisse und Entwicklungsbedingungen. Das Nord-Süd-Gefälle ist in der ehemaligen DDR weit ausgeprägter als in Westdeutschland. Der Norden der DDR hat eine besonders geringe Bevölkerungsdichte. Wegen der starken Zentralisierung in der ehemaligen DDR war der Osten Berlins der dominierende Entwicklungsschwerpunkt, der gerade in den letzten eineinhalb Jahrzehnten den erheblichsten Teil öffentlicher Investitionen auf sich gezogen hatte. In den neuen Bundesländern besteht, verglichen mit den alten, ein erheblicher Nachholbedarf, den es in den nächsten Jahren, aber wohl weit über ein Jahrzehnt hinaus, aufzuholen gilt.

Dies zwingt in der Raumordnungspolitik zu einer unterschiedlichen Zielrichtung für West- und Ostdeutschland. Da die Entwicklung in den westlichen Ländern nicht stehenbleiben kann, schon weil Deutschland langfristig seine Position in der Weltwirtschaft und im europäischen Binnenmarkt wahren muß, schlug der oben genannte Arbeitskreis der ARL in seinen konzeptionellen Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland eine Raumordnungs- und Strukturpolitik des "mittleren Weges" vor. Nach seiner Auffassung muß es darum gehen, in den neuen Ländern die entstandenen Entwicklungsdefizite möglichst rasch abzubauen. In den alten Ländern bleiben Anpassungsmaßnahmen erforderlich. Der östliche Teil Deutschlands wird seine Defizite nur dann abbauen können, wenn der westliche Teil Deutschlands seine Entwicklung nachdrücklich unterstützt.

Deutschland hat zu seinen Nachbarstaaten eine jetzt nach allen Seiten offene Außengrenze. Ein großer Teil dieser Grenze ist zugleich auch Außengrenze der EG (Schweiz, Österreich, Tschechische Republik, Polen). Im Rahmen der gesamteuropäischen Entwicklung ist Deutschland zunehmend wieder zur Brücke zwischen Ost- und Westeuropa, aber auch zu Skandinavien, dem Balkan und dem Mittelmeerraum geworden. Zu Recht hat die Akademie in ihren konzeptionellen Überlegungen darauf hingewiesen, daß die

räumliche Ordnung Deutschlands gegenwärtig nur unzureichend auf diese Drehscheibenfunktion ausgerichtet ist.

Maßnahmen des Bundes und der Länder

Gleich nach der Wiedervereinigung begannen auch in den zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder Überprüfungen der gegebenen Raumsituation. Es wurden erste Überlegungen darüber angestellt, was unter raumordnungspolitischer Sicht bei der Entwicklung der neuen Länder zu beachten sei. Die Ministerkonferenz für Raumordnung forderte schon im Februar 1992 das zuständige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau dazu auf, ein umfassendes raumordnerisches Konzept für die zukünftige räumliche Entwicklung in ganz Deutschland zu erarbeiten. Einen in der Sache gleichen Beschluß faßte der Deutsche Bundestag im Juni 1992.

Schon Anfang 1992 veröffentlichte das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einen ersten neuen Orientierungsrahmen für die räumliche Entwicklung in den neuen Ländern und in Berlin. Dieser ist später noch ergänzt und verfeinert worden. Damit wurden unter raumordnerischer Sicht erste Anhaltspunkte für die von Bund und Ländern im Gebiet der ehemaligen DDR zu treffenden Maßnahmen moderner Entwicklungspolitik gegeben.

Parallel dazu begannen die Vorarbeiten für den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen, der Perspektiven, Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung im ganzen Bundesgebiet darstellen sollte. Im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) haben die Länder an diesen Überlegungen und damit an der Erarbeitung des Orientierungsrahmens mitgewirkt.

Zur Rechtsqualität des Orientierungsrahmens

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat bewußt davon abgesehen, zu diesem Zeitpunkt ein für ganz Deutschland geltendes Bundesraumordnungsprogramm zu entwickeln.

In den 70er Jahren war in enger Abstimmung mit den Fachressorts des Bundes und mit den für die Raumordnung zuständigen Ministern der Länder das Bundesraumordnungsprogramm entstanden, das über die im § 2 Abs. 1 ROG geregelten Grundsätze der Raumordnung hinaus einen Rahmen für die räumliche Entwicklung im gesamten Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland schaffen sollte. Es waren jahrelange Bemühungen und Abstimmungen im Rahmen der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Bundesministerien und mit den Ländern erforderlich, um einen Konsens für dieses Programm zu finden. Verständlicherweise mußten zwangsläufig überall Kompromisse eingegangen werden, sowohl gegenüber den Ländern, die jeweils ihre Sonderinteressen zur Geltung brachten, wie vor allem aber auch gegenüber den Fachressorts des Bundes, die sich, soweit sie über eigene Planungshoheit verfügen, einen großen Freiraum für selbständige Entscheidungen vorbe-

halten wollten. Vielfach haben sie sich in diesen Auseinandersetzungen auch untereinander gegen den Bundesraumordnungsminister verbündet. Das Ergebnis war ein relativ stumpfes Schwert, mit dem der Raumordnungsminister kaum eine Chance hatte, die spezifischen Interessen der Raumordnung in der Tagespolitik durchzusetzen. So blieb das Bundesraumordnungsprogramm in der Praxis auch ohne besondere Bedeutung.

Auf der Grundlage einer Forderung des Bundeskanzlers in dessen Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 erarbeitete das Bundesraumordnungsministerium in mehr als einjähriger Arbeit "programmatische Schwerpunkte der Raumordnung", die mit den Bundesressorts abgestimmt worden sind. Das Bundeskabinett entschied über diese Vorlage im Jahr 1985. Ziel der programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung sollte es sein, die Strukturpolitik und die Umweltpolitik besser miteinander zu koordinieren. Der Bundestag hat dazu in einer Entschließung vom Dezember 1985 auf diese Bedeutung der programmatischen Schwerpunkte für die Zukunft für die Raumordnungspolitik besonders hingewiesen.

Die programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung enthielten drei Lösungsansätze:

1. Sie beschrieben die Räume, in denen bei besonderen Maßnahmen die Bemühungen um gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen ansetzen müssen.
2. Sie zeigten Aufgabenstellungen auf, die sich für die Abstimmung der Fachpolitiken in bezug auf die betroffenen Teilräume ergeben.
3. Sie enthielten Hinweise zur frühzeitigen Analyse und Bewertung der Auswirkung von Planungen und Maßnahmen auf den Raum und ihre Verzahnung mit der Analyse und Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt (Umweltverträglichkeitsprüfung).

Im Kabinettsbeschuß wird auch auf eine Verbesserung der Abstimmung der Fachressorts mit der Raumordnung gedrängt. Das Kabinett hatte noch einmal die Notwendigkeit unterstrichen, daß raumwirksame Maßnahmen frühzeitig auf Art und Umfang ihrer Auswirkungen auf den Raum zu prüfen seien. Es wird festgestellt, daß solche Auswirkungen u.a.

- den Arbeitsmarkt,
- die Infrastrukturversorgung,
- die Siedlungsstruktur und
- die Umweltsituation,

betreffen können.

Für den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen hat das Bundesbauministerium anders als damals bei den programmatischen Schwerpunkten auf eine Abstimmung mit den Fachressorts des Bundes verzichtet. Es hat den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen in eigener Verantwortung veröffentlicht. Unter den nach der Wiedervereinigung gegebenen politischen Voraussetzungen war es nicht nur vertretbar, sondern in jeder Weise zutreffend, einen solchen Weg zu gehen. Aufgrund der außerordentlichen

Herausforderung, die sich aus der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten, aus dem Entstehen des europäischen Binnenmarktes und dessen Ausweitung auf die EFTA-Staaten und schließlich auch aus den tiefgreifenden Veränderungen im östlichen Mitteleuropa und Osteuropa ergab, war schnelles Handeln erforderlich. In dieser Übergangsphase des Zusammenwachsens der beiden Teile Deutschlands kam es entscheidend darauf an, so schnell wie möglich Konzepte für die Entwicklung in ganz Deutschland zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Dies war um so bedeutsamer, als das ganze deutsche Staatsgebiet von diesen Veränderungen berührt ist. Es geht nicht mehr allein darum, die zukünftige räumliche Struktur in den neuen Ländern zu steuern, sondern es müssen auch alle jene Veränderungen konzeptionell aufgefangen werden, die sich im Westteil Deutschlands ergeben. Das ist mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen geschehen. Er hat das Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland in gleicher Weise wie das Gebiet der ehemaligen DDR konzeptionell erfaßt.

Bei dieser Ausgangslage ist der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen rechtlich eine Empfehlung an alle Fachressorts, bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen das Konzept des Orientierungsrahmens zu beachten und, soweit es geht, zugrunde zu legen. In Konfliktfällen hätte das Bundesraumordnungsministerium die Möglichkeit, im Einzelfall eine Kabinettsentscheidung herbeizuführen, wenn ein Fachressort grundsätzlich von der Konzeption des Orientierungsrahmens abweichen sollte.

Das Bundesraumordnungsministerium war sich über diese rechtliche Konsequenz fehlender direkter Bindungswirkung im klaren. Es hat sie bewußt in Kauf genommen. Dies ergibt sich deutlich auch aus der Vorbemerkung, in der es heißt:

- "Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen richtet sich an die Entscheidungsträger in Bund und Ländern, einschließlich der Gemeinden/Gemeindeverbände, die mit ihren Planungen und Maßnahmen die räumliche Entwicklung maßgeblich beeinflussen. Gleichzeitig wendet er sich an den privaten Sektor, damit dieser rechtzeitig Orientierungshilfen für künftige Investitionsentscheidungen erhält.

Hervorzuheben ist ausdrücklich:

- Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen greift vor dem Hintergrund der dramatisch veränderten räumlichen Rahmenbedingungen die im Raumordnungsgesetz des Bundes verankerten Ziele und Grundsätze dynamisch auf.
- Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet. Entsprechend der Verfassungs- und Gesetzeslage stellt er die bestehende Zuständigkeitsverteilung von Bund und Ländern nicht in Frage.
- Die Leitbilder des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens stellen Grundmuster und Prinzipien der Orientierung für die angestrebte Raumstruktur dar. Sie enthalten dementsprechend keine planerischen Fest-

legungen. Dies gilt in besonderem Maße für den Kartenteil, der insoweit der Veranschaulichung der textlichen Aussagen dient. Er bedarf einer regelmäßigen Fortschreibung und Aktualisierung. Die jeweiligen landesplanerischen Festlegungen, beispielsweise die Regions-einteilung sowie das System der zentralen Orte, bilden auch weiterhin die verbindliche Grundlage zur Weiterentwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur."

Der hier eingeschlagene Weg ist richtig. Es ist zu begrüßen, daß es sogar gelungen ist, diesen Orientierungsrahmen drei Viertel Jahre eher zu veröffentlichen, als dies zunächst vorgesehen war. Die Zustimmung der Länder lag Ende November 1992 vor. Anfang 1993 wurde er der Öffentlichkeit übergeben. Die schnelle Vorlage ist deshalb zu begrüßen, weil sie die Chance eröffnet, noch offene wesentliche Investitionsentscheidungen und Ausbaumaßnahmen bei der öffentlichen Infrastruktur zu beeinflussen.

Zur Flexibilität des Orientierungsrahmens

In einer Zeit, in der die räumliche Entwicklung in vollem Flusse ist und sich auch wichtige Rahmenbedingungen schnell verändern können, kam es darauf an, eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung des Orientierungsrahmens zu bewahren. In seinem letzten Abschnitt (6 Ausblick: Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen für neue Entwicklung offen halten) geht er selbst auf diese Frage ein. Es heißt dort: "Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen stellt – entsprechend seiner Funktion – kein Programm im engeren Sinne dar, das unmittelbar umzusetzen ist. Er zeigt vielmehr aus Bundessicht Aufgabenschwerpunkte, Lösungsansätze, Anforderungen und Perspektiven bei der künftigen Ausgestaltung der Raumordnungspolitik auf.

Mit ihm liegt seitens der Bundesraumordnung ein breit angelegtes Konzept zur räumlichen Entwicklung des Gesamtstaates, einschließlich der europäischen Bezüge, vor."

An dieser Stelle (unter Ziff. 6.1) wird bereits die Erarbeitung eines raumordnungspolitischen Handlungsrahmens angekündigt: "Auf der Grundlage des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens soll eine Konkretisierung von handlungsorientierten Maßnahmen erarbeitet werden (Handlungsrahmen). Dies bedingt auch, daß die Instrumente im Hinblick auf ihre Eignung und Leistungsfähigkeit zu überprüfen sind." Dazu werden eine Reihe von Überlegungen zu den Stichworten Effektivität/Effizienz, Flexibilität, Perfektionismus, Stärkung der informellen Instrumente, regionale Entwicklungskonzepte ausbauen, abgestimmte regionale Förderkonzeptionen, regionale Interessen zum Ausgleich bringen und neue Wege in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zusammengetragen.

Diese unbestreitbare Notwendigkeit zur Flexibilität unterstreicht noch einmal die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges, den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen als eine Erklärung des zuständigen Bundesministeriums wirksam werden zu lassen.

Zum materiellen Inhalt

Es kann nicht Aufgabe dieses knappen Beitrages sein, den gesamten materiellen Inhalt des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens wiederzugeben. Seine 24 Seiten Text einschließlich der Karten seien jedem Interessierten zum Eigenstudium empfohlen. Dennoch sollen wenigstens die Grundgesichtspunkte seines materiellen Inhalts dargestellt werden.

Mit ihm soll

- die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Bundesgebietes – insbesondere in den neuen Ländern – gefördert,
- die grundlegend verändernde Situation Europas (Vollendung des Binnenmarktes/Öffnung Osteuropas) in ein räumliches Leitbild integriert,
- die dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur gesichert und ausgebaut,
- die natürlichen Lebensgrundlage geschützt werden.

Er kennzeichnet die künftige Raumstruktur anhand folgender fünf Leitbilder:

- Leitbild Siedlungsstruktur,
- Leitbild Umwelt und Raumnutzung,
- Leitbild Verkehr,
- Leitbild Europa,
- Leitbild Ordnung und Entwicklung.

Leitbild Siedlungsstruktur

Im Leitbild Siedlungsstruktur wird zunächst ein Überblick über den gegenwärtigen Entwicklungsstand in den einzelnen Teilräumen Deutschlands gegeben. Dabei wird nachdrücklich auf die hohen räumlichen Ungleichgewichte zwischen den alten und neuen Ländern hingewiesen und auf die besonderen raumstrukturellen Schwierigkeiten im Norden und Nordosten der neuen Länder aufmerksam gemacht, die zu besonderen strukturellen Anpassungsproblemen führen.

Am Leitbild der dezentralen Konzentration soll festgehalten werden mit folgenden Konsequenzen:

- Keine einseitige Förderung von wenigen Wachstumsregionen entlang einer west- und südeuropäischen Konzentrationslinie (als "Blaue Banane" oftmals zitiert);
- Stärkung der regionalen Eigenkräfte auch in den agglomerationsfernen Regionen als Motor einer ausgeglichenen Raum- und Siedlungsstruktur;
- differenzierte Förderung nach räumlichen Schwerpunkten, d.h. keine ungewichtete Gleichverteilung von Fördermitteln (sog. Gießkannenprinzip).

Neu eingeführt werden Überlegungen zum Städtetz. Verdichtungsräume/Stadtregionen stehen in einem zunehmenden Leistungsaustausch und spezialisieren sich in ihren Funktionen mit dem Vorteil gegenseitiger Verstärkung von

ökonomischen und infrastrukturellen Effekten. Der weitere Ausbau der städtischen Vernetzung ist wünschenswert, da

- städtische Kooperationen begünstigt werden,
- Stadtregionen ihre Standortvorteile am besten entfalten können,
- es zu einer besseren Nutzung der großräumigen Infrastruktur kommt und
- zusätzliche Entwicklungsimpulse über die engeren Regionalgrenzen hinaus gegeben werden.

Unter diesen Aspekten sollen folgende Städtenetze in den neuen Ländern sowie zum Teil "Verbindungsnetze" zwischen neuen und alten Ländern entwickelt werden:

- Hanse-Städte (Bremen, Hamburg, Kiel, Lübeck, Schwerin, Wismar, Rostock, Stralsund, Greifswald und weiter in Richtung Stettin);
- Städtenetz Hannover, Braunschweig, Magdeburg, Brandenburg, Potsdam, Berlin, Frankfurt/Oder;
- Städtenetz Brandenburg/Großraum Berlin (sog. "Dritter Ring");
- Städtenetz Halle/Leipzig/Dessau;
- Städtenetz Dresden/Oberes Elbtal, Chemnitz, Zwickau und weiter in Richtung Plauen und Hof bzw.
- Thüringisches Städtenetz (Gera, Jena, Weimar, Erfurt, Eisenach mit Anschluß an Bad Hersfeld, Fulda und Kassel).

Ein besonderer Unterabschnitt ist dem Thema Stadtregionen unter den Stichworten: Überlastungstendenzen entgegenwirken – Entwicklungsmöglichkeiten ausbauen gewidmet. Als hoch belastete Stadtregionen werden gekennzeichnet:

- Berlin,
- Hamburg,
- das Ruhrgebiet,
- der Raum Düsseldorf/Köln,
- der Großraum Frankfurt,
- der Großraum Stuttgart,
- der Großraum München.

Als weitere Stadtregionen mit teilweise erheblichen Belastungen werden genannt: Bremen, Hannover, Saarbrücken, Mannheim, Nürnberg und in den neuen Ländern Leipzig und Dresden.

Eine besonders wichtige Feststellung in diesem Zusammenhang ist, daß im europäischen Maßstab nicht mehr einzelne Städte miteinander in Konkurrenz stehen, sondern ganze Regionen. Deshalb lassen sich Wohnungs- und Gewerbeflächenprobleme, Fragen der Ressourcensicherung und der Ver- und Entsorgung sowie der Verkehrssteuerung in der Regel nicht mehr allein auf kommunaler Ebene, sondern nur noch im regionalen (teilweise sogar nur im interregionalen) Verbund lösen. Regionale Zusammenar-

beit ist zur Standortsicherung und -vorsorge für Arbeitsplätze, Wohnungen und Umweltvorsorge eine dringende raumordnerische Zukunftsaufgabe.

Unter der Ziff. 1.5 äußert sich der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen auch konzeptionell zu den gering verdichteten agglomerationsfernen Räumen. Bewußt wird hier nicht der Begriff "ländlicher Raum" verwendet, weil die traditionell als "ländlicher Raum" bezeichneten Regionen eine höchst unterschiedliche Struktur und Entwicklung aufweisen. Sie pauschal mit strukturschwach gleichzusetzen, würde zu falschen Rückschlüssen und zu verfehlten Maßnahmen führen. Die ländlich geprägten Regionen werden auch künftig einen hohen Stellenwert für die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern haben, wobei die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen differenzierte Ansätze der Weiterentwicklung nötig machen.

Besondere Anpassungsprobleme gibt es in den alten Ländern vorwiegend in Teilen Nordwestdeutschlands (Ostfriesland), der Eifel sowie in der Oberpfalz, in den neuen Ländern in weiten Teilen Nordostdeutschlands, aber auch in Regionen östlich und südöstlich von Berlin. In besonderem Maße gilt dies auch für die Grenzregionen zu Polen und zur Tschechischen Republik.

Dabei wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß die gering verdichteten Regionen in den neuen Ländern kaum mit denen der alten Länder zu vergleichen sind, weil ihre Strukturschwäche quantitativ wie qualitativ außerordentlich ausgeprägt ist.

Einen besonderen Abschnitt (1.6) widmet der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen dem Hauptstadtbeschluß des Deutschen Bundestages. Er geht dabei ausführlicher auf die Situation und die notwendigen Maßnahmen sowohl in der deutschen Hauptstadt Berlin wie im Großraum Bonn, dem jetzigen Regierungssitz, ein.

Leitbild Umwelt und Raumnutzung

An zweiter Position wird das Verhältnis von Umwelt und Raumnutzung behandelt und einleitend darauf hingewiesen, daß zunehmend zur Verminderung und Vermeidung künftiger Nutzungskonflikte eine Vorsorgepolitik mit folgenden Aufgabenschwerpunkten erforderlich sei:

- Bei neuen Maßnahmen und Planungen müssen bereits vorhandene Belastungen zugrunde gelegt und ausreichend berücksichtigt werden.
- Zur Reduzierung von Nutzungskonflikten sind Einrichtungen der Infrastruktur weitgehend aufeinander zu beziehen und abzustimmen. Die Standortvorsorge auch für "unbequeme" Anlagen, wie etwa zur Abfallentsorgung, muß verstärkt durch raumordnerische Instrumente begleitet und unterstützt werden. Alternativprüfungen von Standorten sind durchzuführen.
- Die Auswahl geeigneter Standorte ist – sofern dies nicht durch Fachplanungen hinreichend geschieht – durch raumordnerische Instrumente, insbesondere die Regionalplanung und das Raumordnungsverfahren, vorzubereiten.

- Um die Akzeptanz von Planung und Projekten zu erhöhen, ist den Beteiligungsregeln besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Hervorgehoben wird, daß die nachhaltige Sicherung der Umweltpotentiale zu einer immer wichtigeren raumordnungspolitischen Aufgabe wird. Bei diesem raumordnungspolitischen Ressourcenschutz muß es gehen um: Entlasten, Sanierung und Schützen. Teilaufgaben sind:

- Umweltqualität sichern und entwickeln,
- Umweltqualität nutzen,
- Umweltschäden beheben und
- Umweltbelastungen vermindern und vermeiden.

Ein besonderer Abschnitt ist hier der Konversion – also den Auswirkungen der Abrüstung – gewidmet. Hier wird dafür geworben, regionale Entwicklungschancen zu nutzen. In der Tat geht es bei dem Problem der Abrüstung raumordnungspolitisch um eine Herausforderung, die von ähnlicher Größe bleiben wird wie die, die sich aus der Vereinigung Deutschlands ergibt.

Leitbild Verkehr

Innerhalb der Infrastrukturausstattung kommt dem Verkehrsbau eine raumordnerische Schlüsselrolle sowohl in Deutschlands als auch in Europa zu. Demgemäß widmet der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen dem Verkehr einen besonderen Abschnitt.

Dabei wird zunächst unterstrichen, daß im vereinigten Deutschland das großräumige Verbindungsnetz neu zu strukturieren ist und daß der großräumige und kleinräumige Verkehr besser zu vernetzen und zu entzerren ist. Die großräumigen Verkehrsströme müssen neu ausgerichtet werden. Der weitere Ausbau der Raum- und Siedlungsstruktur soll gleichzeitig zu einer Verkehrsentlastung genutzt werden. Unter raumordnerischer Sicht müssen großräumig die Verlagerungspotentiale von der Straße zur Schiene auf den bisherigen Hauptverbindungslinien in Nord-Süd-Richtung sowie in Richtung Berlin ausgenutzt werden. Um die Nord-Süd-Verkehre im europäischen Maßstab zu entlasten, ist neben der Schaffung einer landfesten Verbindung mit Südkandinavien (Durchquerung des Fehmarnbelt) der Aufbau einer neuen Linie Skandinavien/Mecklenburg-Vorpommern/Berlin/Dresden/Prag/Wien erforderlich. Für den West-Ost-Verkehr ist der Ausbau in Richtung Stettin/Danzig, Posen/Warschau, Breslau/Krakau sowie Nürnberg/Pilsen/Prag von hoher Bedeutung. Zur Entlastung des Süd-Nord-Verkehrs ist der schienengebundene Ausbau der Verbindung durch den Alpenraum – über die "neue Eisenbahn – Alpen-Transversale", dem Lötschberg und Simplon sowie der Ausbau des Brennertunnels von hoher Dringlichkeit.

Es wird ausdrücklich betont, daß aus raumordnungspolitischer Sicht auch für diese neuen Verkehrsstraßen der Vorrang für schienengebundenen Verkehr gelten muß.

Leitbild Europa

In diesem Teil des Orientierungsrahmens wird ausführlich auf alle jene Einflüsse eingegangen, die das engere Zusammenwachsen Europas für die Raum- und Siedlungsstruktur des Bundesgebietes mit sich bringt. Dabei wird betont, daß die neuen Rahmenbedingungen, die auf die europäische Raum- und Siedlungsstruktur einwirken, Aufgaben und Probleme schaffen, die isoliert auf nationaler Ebene nicht mehr allein gelöst werden können. Es wird sodann auf das EG-Dokument "Europa 2000" aus dem Jahre 1991 verwiesen, und es werden Anforderungen an ein europäisches Leitschema der Raumordnung formuliert. Es wird eine die Sektorenplanung koordinierende Raumentwicklungspolitik der EG gefordert, die sich aber nicht zu einer allumfassenden Ordnungs- und Entwicklungspolitik entwickeln dürfe. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dient Raumordnungspolitik der EG der Koordinierung der Strukturfonds und der Umweltpolitik sowie der Kompetenzen, die die Kommission durch den Vertrag für die Europäische Union erhalten wird (Kohäsionsfonds, transeuropäische Netze). Der Orientierungsrahmen nennt dann ausführlich alle jene Bereiche in Deutschland, für die EG-Maßnahmen aus Bundessicht vorrangig sein sollten.

Leitbild Ordnung und Entwicklung

Abschließend sind in einem fünften Abschnitt alle jene Gesichtspunkte zusammengetragen, die für die Durchsetzung von Raumordnungsmaßnahmen oder aber als allgemeiner Maßstab besonders wichtig sind. Dieser Abschnitt geht von einer Erklärung zur gegenwärtigen Auslegung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus und bezeichnet dies als eine langfristige Entwicklungsaufgabe. Zu Recht weist er darauf hin, daß durch die großen Unterschiede zwischen dem westlichen und dem östlichen Teil Deutschlands eine Diskussion zur Neubestimmung des Gleichwertigkeitsziels erforderlich ist, und führt dazu aus:

- Gleichwertigkeit der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen ist eine situationsabhängige, dynamische Zielrichtung, kein absoluter Maßstab;
- stärker als bisher muß mit langfristigen Übergangszeiten in den neuen Ländern gerechnet werden, ohne daß damit das Ziel der Gleichwertigkeit aufgegeben wird;
- bei der Verfolgung des Ziels der Gleichwertigkeit ist verstärkt nach sachlicher und zeitlicher Prioritätensetzung zu unterscheiden;
- der Staat kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in bestimmten Bereichen – Rechtsordnung und Sicherung sowie Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich – unmittelbar sichern.

Es wird hervorgehoben, "daß der Abbau der räumlichen Ungleichheiten sich langfristig nur durch die gezielte Förderung der regionalen Eigenentwicklung erreichen läßt. Hierbei fällt – bei aller staatlicher Verantwortung – den privaten Investitionen die Schlüsselrolle zu. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen hier neu geschaffen und die

Unterstützungsmaßnahmen fortgeführt werden, um regionale Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen, die tendenziell zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse führen.“

In einer besonderen Karte werden bundesweit die Teilräume hinsichtlich ihres Ordnungs- und Entwicklungsbedarfs gekennzeichnet. Zu Recht wird in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen, daß Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben keine strikten Gegensätze darstellen, sondern sich oftmals gegenseitig bedingen. Denn Entwicklungsförderung muß stets so erfolgen, daß damit zugleich das Ordnungsziel erreicht wird. Die Sicherung der räumlichen Ordnung dient andererseits dem Ziel einer geordneten Entwicklung.

Es wird darauf hingewiesen, daß in den alten Ländern die Ordnungsaufgaben tendenziell überwiegen, während in den neuen Ländern vorrangig raumordnerische Entwicklungsaufgaben bestehen.

Es wird die Notwendigkeit betont, die regionalen Eigenkräfte zu stärken. Es wird als wünschenswert bezeichnet, die formalisierte Regionalplanung durch regionale Initiativen und regionale Aktionsprogramme auf breiter Front zu ergänzen und abzustützen. Dabei kommt der engen Zusammenarbeit von Gemeinden und Kreisen eine herausragende Bedeutung zu. Besonders betont wird, daß die Bildung von sachlichen und räumlichen Schwerpunkten vor allem für die regionale Entwicklung in den neuen Ländern unabdingbar sei.

Der Orientierungsrahmen spricht sich dafür aus, die Fördermittel in Zukunft verstärkt regional einzusetzen. Die Regionen sollten einen größeren Spielraum erhalten, um staatliche Finanzzuweisungen von Bund und Ländern projektorientiert bündeln zu können. Dabei sind insbesondere zu überprüfen:

- Bewilligungs- und Genehmigungszeiträume;
- zeitliche und sachliche Abstimmung der Maßnahmen;
- flexiblere Antrags- und Bewilligungsverfahren;
- bessere Kombinationsmöglichkeiten von Einzelfördermaßnahmen.

Zu Recht wird betont, daß zur Unterstützung und zur Förderung der räumlichen Entwicklung sowie im Hinblick auf den Abbau der Strukturschwächen der regionalen Strukturpolitik auch in Zukunft eine herausragende Rolle zukommt. Angesichts der hohen regionalen Ungleichgewichten und des gewaltigen Entwicklungsbedarfs in den neuen Ländern müssen jedoch die einzelnen Förderprogramme neu im Hinblick auf Schwerpunktbildung und Problemlösungsfähigkeiten überprüft werden. Abschließend wird betont, daß eine Umschichtung von Mitteln der verschiedenen Programme der Strukturförderung zugunsten der Länder für einen langen Zeitraum erforderlich bleibt. Daraus werden folgende Schlußfolgerungen gezogen:

- Die Fördergebiete in den alten Ländern müssen deutlich verringert werden.
- Eine undifferenzierte Gleichbehandlung nach dem "Gießkannenprinzip" ist zu korrigieren.

- Nach einer Übergangszeit muß die regionale Wirtschaftsförderung verstärkt dem Schwerpunktprinzip folgen.
- Regionale Breiten- und Tiefenförderungen müssen stärker aufeinander abgestimmt werden.
- Regionale Entwicklungskonzepte müssen verstärkt der Förderung zugrunde gelegt werden.

Gefordert wird für die Zukunft eine verstärkte Harmonisierung der deutschen Strukturpolitik mit den EG-Strukturfonds sowie dem sog. Kohäsionsfonds. Dabei ist sicherzustellen, daß die neuen Länder aufgrund ihrer gravierenden Strukturschwäche auch längerfristig Hilfen in breitem Umfang von der EG zur Bewältigung ihrer Entwicklungsprobleme erhalten.

Schlußbetrachtung

Mit der Veröffentlichung des Raumordnerischen Orientierungsrahmens ist das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium seiner besonderen Verantwortung in vollem Maße gerecht geworden. Dieser Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist als ein wichtiger Schritt in die zukünftige Entwicklung anzusehen. Er wird vom Inhalt her den an ihn zu stellenden Erwartungen voll und ganz gerecht.

Die Veränderungen in Europa und Asien, die in dieser Weise und Breite nicht vorherzusehen waren, stellen die Raumordnung vor eine Bewährungsprobe größter Art. Östliches Mitteleuropa und Osteuropa formieren sich jetzt ganz neu. Das verändert auch die Position Deutschlands als dem Herzstück des mitteleuropäischen Raumes. Ob die deutsche Nation diese besondere Herausforderung bereits voll begriffen hat, mag hier dahingestellt bleiben. Eines ist sicher, wenn jetzt nicht mit Nachdruck um die Verwirklichung des Leitbildes gerungen wird, das in so überzeugender Weise im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen gezeichnet worden ist, dann wird eine nicht nur für die Zukunft Deutschlands, sondern wohl für die Zukunft ganz Europas bedeutsame Chance verpaßt. Daß diese Herausforderung in ihrer vollen Größe rechtzeitig erkannt und unverzüglich die notwendigen Vorarbeiten zur Steuerung der zukünftigen räumlichen Entwicklung in Angriff genommen wurden, verdient Dank und Anerkennung.

Alle Betroffenen und Beteiligten sind nunmehr aufgerufen, nachdrücklich an dem ergänzenden Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen mitzuarbeiten. Da hier noch mehr als bei den fünf Leitbildern für die räumliche Entwicklung in Kompetenzen und Interessenbereiche eingegriffen werden muß, wird die Erarbeitung eines solchen Handlungsrahmens zusätzliche Schwierigkeiten bereiten. Sie müssen im Interesse unseres Landes, ja Europas, überwunden werden.

Abschließend sei noch einmal betont, daß die Verabschiedung dieses Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens nicht nur für Deutschland von Bedeutung ist, sondern

auch die Chance schafft, daß nunmehr im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft Klarheit darüber besteht, wie sich Deutschland seine Entwicklung vorstellt. Schon die Karten machen deutlich, daß bei der Erarbeitung der fünf Leitbilder nicht allein an die nationalen Interessen gedacht worden ist. Zu Recht gehen die Karten über die deutschen Grenzen hinaus und zeigen jeweils in ihrem Fachbereich auch die Verbindungen auf, die sich zu unseren Nachbarstaaten in Ost und West zwangsläufig ergeben müssen. Deutschland hat damit nicht nur einen Beitrag für die Fortschreibung des EG-Konzepts "Europa 2000" geleistet, sondern zugleich auch für die in Gang gekommenen Überlegungen, einen solchen Orientierungsrahmen für den Ostseeraum ("Ostseeraum 2010") zu schaffen, einen wichtigen Beitrag geleistet. Es bleibt zu hoffen, daß es nach Beendigung des Bürgerkriegs in Jugoslawien gelingen möge, ein umfassendes räumliches Ordnungskonzept auch für den Donaauraum zu erarbeiten. Endziel muß es sein, die Raumvorstellungen in ganz Europa so zu konkretisieren, daß auch die Interessen Rußlands und der Ukraine mit einbezogen werden können.

Die Raumordnung hat zum rechten Zeitpunkt einen großen Schritt voran getan. Jetzt ist es unserer aller Aufgabe, uns dafür einzusetzen, daß diese Erkenntnisse in die Verwaltungspraxis von Bund, Ländern, Städten, Kreisen und Gemeinden ebenso hineingetragen werden wie in die

Wirtschaft und zu den Gewerkschaften. Mehr denn je muß jetzt das Gegenstromprinzip Leitschnur unseres Handelns werden. Die Herausforderung, vor der wir stehen, ist riesengroß. Groß sind aber, wenn wir alle zusammenstehen, auch die Chancen, daß daraus Gutes werden kann.

Anmerkung

(1)

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen: Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – Bonn 1993

(2)

Konzeptionelle Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1992

*Dr. Hans-Jürgen v.d. Heide
Erster Beigeordneter a.D.
Deutscher Landkreistag
Am Alten Forsthaus 33
5300 Bonn 1*