

SILVIA KNEISL RABOSSI

Konflikte beim Ausbau der italienischen Raumplanung

Kurzfassung

Der gesamte Bereich der überörtlichen Raumplanung war bis in die 70er Jahre in ausschließlicher Kompetenz dem italienischen Zentralstaat zugesprochen, der mit relativ einfacher Verrechtlichung und inhaltlicher Limitierung der Aufgabenstellung seine Ziele vornehmlich auf der lokalen Ebene durchzusetzen suchte. Dabei war das institutionelle Verständnis der Raumplanungsaufgabe vorwiegend als fachplanerische Disziplin interpretiert worden, die temporär von den unterschiedlichen Politikbereichen wahrgenommen werden sollte. Die vorhandenen Organisationsstrukturen sahen dabei kaum planerische Teilräume vor.

Erst im Rahmen der umfassenden Funktionalreform, die im Zeitraum 1972 bis 1977 realisiert wurde, erhielten die "Regioni" in ihrer Ausstattung als konstitutionelle Gebietskörperschaften neben anderen auch die Kompetenz für die "Urbanistica" zugesprochen und somit die Möglichkeit, organisatorisch und legislativ eine eigene Raumplanung aufzubauen. Mit den staatlichen Aufgabenträgern, die bis dato mehr als Bau- denn als Raumordnungsträger gewirkt hatten, gerieten die neuen Planer bald in Konkurrenzsituationen, in denen sich Konfliktpotentiale entwickelten. Die einsetzende Phase der Klärung von Zuständigkeitsfragen ist bislang noch nicht abgeschlossen und prägt, bei anhaltender Dualität der Interessenlagen, das Bild der raumplanerischen Umfeldbedingungen.

1. Einführung

Das italienische Grundverständnis von Raumplanung wird weitgehend bedingt von seiner engen Orientierung an den vorwiegend lokalen und sektoralen Instrumenten. Im Jahre 1942, sechs Jahre vor dem Inkrafttreten der Verfassung der Republik, wurde mit dem "Legge urbanistica nazionale" (im weiteren Text mit "L.U." bezeichnet) die erste nationale Baugesetzgebung (1) erlassen, die mit ihren nachfolgenden Novellierungen für über drei Jahrzehnte die Bautätigkeit der Gemeinden allein geregelt hat. Auf der Grundlage der Rechtsauffassung dieses Gesetzes, mit seinen Bestimmungen zur Organisation und Rechtswirksamkeit bis hin zu den Rechtsbehelfen, spielte sich der größte Teil der raumverändernden Bautätigkeit auf kommunaler Ebene ab. Die weite Distanz zwischen Zentralstaat und Gemeinden sowie die sehr formell verstandenen Absichten zur durchgängigen Vereinheitlichung des Gesamttraums ließen offensichtlich keine generellen Leitlinien zu, die über die Ordnung der örtlichen Siedlungstätigkeit hinausgewiesen hätten.

Bis in die 70er und 80er Jahre hinein stehen auch bei neuen Gesetzgebungen die lokalorientierten Instrumente im Vordergrund, während die Zielaussagen gewisse Ansprüche an

die Ordnung des Raumes ausdrücken, dabei jedoch die Widersprüchlichkeit nicht verbergen können, die beim Vergleich mit der sich real entwickelnden Raumnutzung offenbar wird. Im Rahmen der Funktionalreform, die mit großer Verspätung erst in den 70er Jahren dem Gebot der Verfassung von 1948 folgt und die "Regioni" (2) als konstitutionelle Gebietskörperschaften mit eigenen Zuständigkeiten, darunter auch der für die "Urbanistica", etabliert, zeigten sich die Folgen der jahrzehntelangen Untätigkeit der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung.

In der Phase des organisatorischen Aufbaus der neuen Träger nahm die Übertragung des Aufgabenbereiches der "Urbanistica" eine Vorrangstellung ein. In den Blickpunkt rückte dabei die Frage der Legitimierung, sie als elastisches, weitmaschiges und finalbezogenes normatives Instrument auszugestalten. Das Fehlen einer raumordnerischen Rahmengesetzgebung des Zentralstaats wirkte sich als eine der hauptsächlichen Ursachen aus für die mangelnde Zielorientierung in der Gesetzgebung der "Regioni", nicht zuletzt im Hinblick auf die instrumentellen Aspekte, wie z.B. auf die ihrer eigenen regionalen Raumordnungspläne. Die Zunahme von vorwiegend verwaltungsmäßigen Lösungen, als Antwort auf die steigenden Raumnutzungsansprüche vor allem in den großflächigen Räumen des Nordwestens, ließ ein beachtliches Potential von Kontaktflächen mit den zentralstaatlichen Kompetenzvorbehalten entstehen.

Der vorliegende Beitrag geht von der Annahme aus, daß ein Bild des bestimmenden Grundkonflikts auf dem Raumplanungsfeld, beispielhaft, wenngleich sicherlich nicht erschöpfend, mit der Betrachtung des Konfliktbereiches "Urbanistica" gezeichnet werden kann. Dabei werden vornehmlich die Interessenlagen herangezogen, die sich auf Zuständigkeitsfragen beziehen, einen Bereich, dem die zentralen und regionalen Träger in vorherrschender Weise Bedeutung zugemessen haben. Festzustellen bleibt, daß hierbei kaum Planungskonflikte ausgetragen wurden; die Präferenz für Streitigkeiten über abstrakte Kompetenzfragen ließ zu, daß sich die raumverändernden Prozesse sowohl auf lokaler Ebene als auch auf den zentralstaatlichen Fachplanungssektoren wie bisher fortsetzten.

2. Dominanz der lokalorientierten Planung

Latente und offene Konfliktfelder

Die Pflege der historischen städtebaulichen und architektonischen Güter traditionellerweise als primäre Aufgabe des Bauwesens zu verstehen, erscheint in einem Land wie Italien, wo der Kulturraum fast ausschließlich in den Städten gesehen wird, nur allzu plausibel. Die so geformten Sehweisen haben insgesamt Zielsetzungen und Instrumente

der Planung seit jeher bedingt. So richtete sich das Augenmerk über lange Zeiträume hinweg überwiegend auf die Siedlungsbereiche. Die Stadt, groß oder klein, ihre Gestalt und ihr Ambiente, in der Regel im Fluß der Geschichte an hervorragenden Standorten gewachsen, bildete den Mittelpunkt des Interesses und der geregelten Planungstätigkeit, wohingegen den Randzonen der Städte und dem sie umgebenden Raum nur geringe Beachtung gewidmet wurde.

Erst durch das Gesetz Nr. 1187/1968 wurde der Raum außerhalb der Siedlungsflächen Gegenstand des Planungsrechtes. Bis dato entwickelte sich in den Stadtrandgebieten und im näheren Stadtumland eine lebhafte und weitgehend ungesteuerte Bautätigkeit, deren Ergebnis allenthalben das Bild der Siedlungen prägt. Dem "L.U." und seinen Novellierungen fiel für vier Jahrzehnte die Aufgabe zu, die wesentlichen Instrumente zur Lenkung der Baumaßnahmen auf lokaler Ebene zur Verfügung zu stellen. Allerdings wurden nur die Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen verpflichtet, die eine Einwohnerzahl von mindestens 10 000 erreicht hatten und zudem in einer Liste des zuständigen Ministeriums aufgeführt waren; die gravierenden Folgen dieser Einschränkung belasten noch heute die regionalen raumplanerischen Rahmenbedingungen.

Die Zielnormen und Planungsgrundsätze des "L.U." beziehen sich auf die zweistufige Bauleitplanung in Form von Flächennutzungsplänen ("Piani regolatori generali") und Bebauungsplänen ("Piani particolareggiati"). Überörtliche Pläne, die allerdings die Qualitätsstufe der Flächennutzungspläne nicht überschreiten, werden als interkommunale Pläne ("Piani intercomunali") und als überlokale Rahmenpläne koordinativen Inhaltes ("Piani territoriali di coordinamento") angeboten, wobei die Aufstellung der letzteren nur auf Initiative der zentralen Instanzen erfolgen konnte und zudem mit einem relativ komplizierten Verfahrensablauf verbunden war.

Auch die vornehmlich in den 60er und 70er Jahren erlassenen Novellierungsgesetze brachten keine weiteren Regelungen in Richtung überörtlicher Planungsorientierung. Sie beschränkten sich auf Ergänzungen des Bauleitplanungsrechts, so z.B. auf Vorgaben für den Sozialen Wohnungsbau, für die Zulässigkeit von Bauvorhaben in historischen Stadtkernen oder für das Enteignungsverfahren. Die mit Rechtsverordnung Nr. 144/1968 erlassenen "Standards urbanistici" wirkten revolutionär, als sie, einer strengen Ideologie der Vereinheitlichung folgend, Höchstwerte für Bebauungsdichten landesweit einführten. Zum ersten Mal wurden Nutzungsziffern und Nutzungsrelationen (in etwa mit der Baunutzungsverordnung vergleichbar) vorgeschrieben und deren Differenzierung mittels einer Zonierung ("Zone omogenee") gesteuert, von historischen Stadtkernen bis hin zu landwirtschaftlichen Siedlungsgebieten.

Die Reduktion auf die vorwiegend bauorientierten Regelungen und Instrumente hatte zu lange Zeit den Blick für flächendeckende kommunale Nutzungsplanungen sowie überörtliche und interkommunale Zusammenarbeit versperrt, um die potentiellen Gestaltungsmöglichkeiten ge-

meindlicher Raumplanung, die das "L.U." eröffnet hatte, voll ausschöpfen zu können. Bezeichnend hierfür ist, daß 25 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes noch kein einziger qualifizierter Bauleitplan gebilligt worden war. Die Baugenehmigungen wurden in aller Regel auf der Grundlage von Flächennutzungsplänen erteilt, die fallweise und in Teilbereichen jeweils konkretisiert wurden.

Versucht man, die Faktoren zu orten, auf die diese Schwäche der räumlichen Planung zurückzuführen ist, findet man zunächst, daß die Grundinstrumente des "L.U." erst viel später in die Lage versetzt worden sind, ihre volle Funktionsfähigkeit zu entfalten: Die zur Gesetzgebung gehörenden Ausführungsrichtlinien wurden erst erlassen, als weite Teile des Raumes von Zersiedelung und fehlgeplanten Anlagen bereits erheblich beeinträchtigt waren. Früher greifend, hätten sie sicherlich gewisse räumliche Ordnungsprozesse in Gang setzen können, zumindest in den mittleren und großen Gemeinden, die in den Nachkriegsjahren von vehementer Verstädterung, vornehmlich in ihren Randzonen, gekennzeichnet waren. Bedenkt man, daß ein Großteil der Gemeinden die Pflichtgrenze zur Aufstellung von Bauleitplänen, die oben erwähnte 10 000-Einwohner-Schwelle, auch heute noch nicht erreicht haben und zudem eine kommunale Gebietsreform bislang nicht durchgeführt wurde, dürfte ersichtlich werden, welche Konflikträume sich in diesen Gemeindegebieten eröffnen. Erst jüngst ist mit dem Gesetz Nr. 142/1990 ein erster Schritt in Richtung einer Territorialreform unternommen worden mit der Anweisung an die "Regioni", Vorbereitungen hierfür in die Wege zu leiten.

Wie nicht selten, so wurde auch beim "L.U.", das auf dem Planungssektor eine Revolution hätte bewirken können – war es doch im europäischen Vergleich relativ früh formuliert worden – die Griffigkeit dadurch empfindlich eingeschränkt, daß die erforderlichen Ausführungsrichtlinien, wie bereits erwähnt, nicht rechtzeitig erschienen waren und zudem die Gemeinden von den angebotenen überörtlichen Instrumenten kaum Gebrauch machten.

Andererseits wurde in erster Linie von mittleren und großen Gemeinden der Spielraum genutzt, der sich ihnen aufgrund der zunächst fehlenden Ausführungsbestimmungen bot. Bis in die 70er Jahre hinein ließen sie der regen Bautätigkeit nahezu freien Lauf. Unter Umgehung der eigentlich für solche Maßnahmen vorgesehenen Bebauungspläne erstellten sie projektbezogen vereinfachte bauordnerische Vorgabeplanungen ("Programma di fabbricazione").

Nur selten wurden interkommunale Planungen ins Auge gefaßt. Waren bereits im "L.U." von 1942 "Piani intercomunali" vorgesehen, wurde dieses Instrument, obwohl in längeren Versuchsphasen bereits überprüft, doch erst in jüngster Zeit von einigen Großgemeinden angewandt, in der Regel, um übergreifende Projekte, vornehmlich solche der Infrastruktur, mit ihren Umlandgemeinden abzustimmen; als neuestes Beispiel hierfür wäre der "Piano Intercomunale Milanese (PIM)" aus dem Jahr 1991 zu nennen. Ansonsten werden gemeindeübergreifende Einzelmaßnahmen im Rahmen der sehr verbreiteten Zweckverbände ("Consorti") abgewickelt.

Die nur in Ausnahmefällen erfolgte Anwendung des instrumentellen Angebots für überörtliche Gesamtplanungslösungen liegt sicherlich auch im eingeschränkten Handlungsspielraum der lokalen Gebietskörperschaften begründet. Das so auf breiter Basis angelegte Konfliktpotential wird längerfristig mit zunehmendem Problemstau, wohl unausweichlich anwachsen. Die vielfältig eingesetzten Sicherungsmaßnahmen, wie z.B. Veränderungssperren ("Salvaguardia"), werden über aufschiebende Wirkungen hinaus kaum zielführende Lösungen bieten können.

Erklärungen für dieses Verhalten der lokalen Ebene in Raumplanungsfragen sind sowohl in endogenen als auch exogenen Faktoren zu suchen. So sieht das "L.U." mit dem verfügbaren eher statistischen Steuerungsinstrumentarium nicht die Möglichkeit vor, etwa durch Ausweisung von zukünftigen Bedarfsflächen die Eingriffe der zentralstaatlichen Fachplanungen in beabsichtigte Bahnen zu lenken. In den kleinen und somit von der Bauleitplanungspflicht befreiten Gemeinden steht, abgesehen von den bebauten Flächen, theoretisch sogar das gesamte Gemeindegebiet zur staatlichen Nutzungsdisposition. In der planerischen Praxis müssen die kommunalen Träger aufgrund der zentralstaatlichen Privilegien der Standortwahl ("Disciplina delle Opere Pubbliche") ständig mit solchen exogenen Entscheidungen rechnen, die in die lokale Raumstruktur in entscheidender Weise eingreifen können. Der Flächenbedarf kann dabei enorme Größenordnungen erreichen, da neben den Infrastrukturanlagen beispielsweise auch die weitgehend verstaatlichte Industrie von dieser bevorzugten und zudem genehmigungsfreien Regelung Gebrauch machen kann. Betrachtet man dazu die Zersplitterung der Gemeinden, so wird erklärlich, daß sich kaum Widerstandskräfte gegen die staatliche Dominanz entwickeln können. So erreichen 75 % der ca. 8 000 Gemeinden nicht die 5 000-Einwohner-Schwelle und beherbergen gerade 20 % der Gesamtbevölkerung, woraus eine durchschnittliche Gemeindegröße von ca. 2 000 Einwohnern für diese Teilmenge resultiert.

Sind die Erfolge interkommunaler Zusammenarbeit schon als eher bescheiden einzustufen, so erscheint die Situation bei gemeindeübergreifenden koordinierten Gesamtplanungen kaum in besserem Licht. Die Möglichkeiten, die Art. 5 des "L.U." bot, "Piani territoriali di coordinamento" für größere Räume aufzustellen, wurden nur vereinzelt und ansatzweise genutzt. Bedenkt man, daß die Handlungsinitiative für die Anwendung dieses Instruments bei den zentralstaatlichen Instanzen liegt, ist man geneigt zu schließen, daß auch auf höchster Ebene das Raumplanungsverständnis dem der lokalen ähnelt. In den Plänen, die in etwa der Qualität von Flächennutzungsplänen entsprechen sollten, wären abzugrenzen und darzustellen gewesen:

- Zonen für besondere Zwecke,
- Zonen mit besonderen Restriktionen,
- Standorte für neue Siedlungen und Anlagen besonderer Art und Bedeutung sowie
- die Bandinfrastrukturen des Verkehrs und der Energieversorgung.

Obwohl mehrere Male in Angriff genommen, wie z.B. für Teilräume in Sizilien und Sardinien, erreichten derartige Pläne nirgends das Ziel der verbindlichen Festsetzung. Wesentlich später versuchten dann einige "Regioni" Nord- und Mittelitaliens während der Entwurfsphase für ihre Raumordnungspläne, über Konzepte mit räumlichen und programmatischen Bezügen ("Schemi territoriali di coordinamento") Pläne dieser Kategorie vorzubereiten. Ihre Initiativen blieben jedoch zunächst ohne Wirkung; denn das Verfassungsgericht hatte im Jahr 1971 entschieden, daß "Piani territoriali di coordinamento" als flächendeckende Planung über eine gesamte "Regione" hinweg unzulässig seien. In der Folge führte dies dann zu eigenen gesetzlichen Regelungen für die Aufstellung regionaler Raumordnungspläne, die entsprechend der Terminologie des Aufgabenfeldes als "Piani urbanistici regionali" bezeichnet wurden.

Diese ersten Betrachtungen aus vorwiegend instrumenteller Sicht ließen bereits mehrere Konfliktfelder im italienischen Raumplanungssystem erkennen. Obwohl die nationale Gesetzgebung in erster Linie die Instrumente der lokalen Ebene regelt und dabei auch einige mit überörtlichem Wirkungsradius anbietet, wird in aller Regel von letzteren nur wenig Gebrauch gemacht. Man kommt wohl nicht umhin, dem Staat anzulasten, er habe die Rolle des Bauträgers in weit höherem Maße wahrgenommen als die des Raumordners. Ausgestattet mit dem Privileg der freien Standortwahl für die eigenen Einrichtungen und Anlagen und auch noch befreit von jeder lokalen Genehmigungspflicht, konnte für lange Zeit ein System der direkten Steuerung der Gemeinden durch den Staat ausgebaut und perfektioniert werden. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, wie sich die Rahmenbedingungen für die Raumplanung in der Folge des Kompetenzüberganges vom Zentralstaat auf die "Regioni" verändert haben.

3. Die "Regioni" als Raumplanungsträger

Die Phase der Kompetenzübertragung

Die Phase, in der die "Regioni" nach erfolgtem Kompetenztransfer von der zentralstaatlichen Ebene neben anderen Aufgaben auch raumplanerische wahrnehmen ("Urbanistica"), erscheint geeignet, die Ansprüche der Gebietskörperschaften der höheren Ebenen ins Blickfeld zu rücken. In dieser Umbruchsituation tritt auf der einen Seite das Problem der unzureichenden gesetzlichen Regelungen hervor und zugleich der Versuch der neuen Träger, ein Höchstmaß an Aufgaben an sich zu ziehen.

Der größte Teil davon, der gemäß Art. 117 der Verfassung von 1948 zu übertragen war, wurde in detaillierten Listen aufgeführt und verfassungsrechtlich überprüft; so z.B. die für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft, soweit sie regionales Interesse betrafen, wie u.a. Agrarreform und Regionalparks. Die Aufgaben nationaler Bedeutung verblieben beim Zentralstaat, wie die Rahmengesetzgebung oder die Regelungen mit europäischen Belangen. Das Feld der "Urbanistica" hingegen erfuhr bei weitem nicht einen vergleichbaren Definitionsgrad. Die offensichtlichen Rege-

lungsdefizite mußten unausweichlich zu Konflikten führen. Würden die Streitfragen dabei in konstruktiver und dialektischer Weise ausgetragen, dürften wohl auch positive Beiträge zur Lösung der anstehenden Probleme erwartet werden.

Zunächst erschienen allerdings Annäherungen der divergierenden Interpretationspositionen kaum erreichbar. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 141/1972 trug insoweit zur Klärung der Fronten bei, als das Aufgabenfeld "Urbanistica" auf die städtebauliche Ordnung und die Siedlungsentwicklung ("L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati") beschränkt wurde (3). Entsprechend folgte später auch die verfassungsgerichtliche Vorgabe, daß der Landschaftsschutz nicht insgesamt ("tutela dell'ambiente in generale") auf die "Regioni" zu übertragen sei; vielmehr wurde der staatliche Kompetenzvorbehalt auf den Gebieten Natur-, Landschafts-, Gewässer- und Bodenschutz, soweit es sich um Maßnahmen nationaler oder interregionaler Bedeutung handelte, den Regelungen des damals einschlägigen Gesetzes Nr. 1497/1939 folgend, ausdrücklich bestätigt.

Es darf vorweggenommen werden, daß in der Praxis die neuen Aufgabenträger gleichwohl weiter versuchten, ihren umfassenden raumplanerischen Gestaltungsanspruch durchzusetzen, indem sie die "Urbanistica" als die Gesamtheit der Mittel verstanden wissen wollten, die für die Realisierung ihrer Raumordnungspolitik erforderlich wären. Dabei konnten sie sich zumindest zum Teil auf die Übertragungsgesetzgebung berufen, in deren Rahmen ihnen die delegierte Aufgabe zugesprochen wurde, Landschaftspläne aufzustellen und deren Verbindlichkeit herbeizuführen. Die Grundlage hierfür lag in der Begründung des Gesetzgebers, daß die städtebauliche Planung von der Landschaftsplanung nicht in sinnvoller Weise trennbar sei.

Dennoch fanden sich die "Regioni" in einer insgesamt schwierigen Situation, die einerseits von Unsicherheiten im Kompetenzbereich geprägt war und andererseits von dem noch in Fluß befindlichen Prozeß, der vom Ausgangspunkt der formellen Übertragung zum Zielpunkt der vollen und wirksamen Erfüllung der Aufgaben führen sollte. Auch der grundlegende Konflikt, auf den in der weiteren Betrachtung zurückzukommen sein wird, nämlich der in der Dualität von "Urbanistica" und "Paesaggio" (zu verstehen in etwa als siedlungsbezogene Landschaftsplanung) wurzelnde, beeinträchtigte ihren Spielraum.

Zudem hatten sich die im Übertragungsverfahren gewählten Regelungen nicht als geeignet erwiesen, die erforderlichen Abgrenzungen der legislativen Funktionen der neuen Träger in ausreichender Weise zu gewährleisten. Von verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Seite werden sogar ernste Zweifel angemeldet, ob hierzu nicht eine getrennte Gesetzgebung erforderlich gewesen wäre. Hätten sich die "Regioni" beim Ausarbeiten ihrer Gesetze an zentralstaatlichen Rahmenvorgaben, die in den 70er Jahren kaum vorlagen, orientieren können, wären Annäherungen wohl eher zu erreichen gewesen. Hingegen blieb die grundsätzliche Frage offen, welcher Stellenwert der staatlichen Gesetzgebung in diesem Zusammenhang beigemessen

werden sollte. Hierzu darf auf die nicht selten vertretene Meinung verwiesen werden, die staatlichen Normierungen hätten sich in erster Linie von praktischen Aspekten der sinnvollen Aufgabenausübung ("effettivo esercizio della competenza") leiten zu lassen, anstelle von abstrakten Kompetenzbegriffen.

Bei der Klärung von Streitfragen, die unter den gegebenen Umständen unvermeidbar waren, räumten die höchsten Gerichte den staatlichen Ansprüchen in der Regel den Vorrang ein. In den Begründungen wurde die Gesetzgebung der "Regioni" dabei zumeist als komplementär zur zentralstaatlichen eingeordnet. Das Verfassungsgericht hat einerseits aber auch klargestellt, daß dem Staat kein generelles Vorbehaltsrecht gegenüber den "Regioni" eingeräumt sei, da dies mit dem Legitimitätsprinzip nicht in Einklang stünde.

Zwischenzeitlich ist es den neuen Aufgabenträgern doch gelungen, mit stillschweigendem Einverständnis der staatlichen Instanzen, manche Einzelaufgaben zusätzlich wahrzunehmen, obgleich diese dem übertragenen Bündel nicht angehörten. Offensichtlich ist diese Toleranz auch auf die Anregung des Verfassungsgerichtes in seiner Entscheidung Nr. 141/1972 zurückzuführen, den "Regioni" durch erweiterte Beratungen, Verhandlungen und Abstimmungen entgegenzukommen und so eher koordinierenden Einfluß zu nehmen, anstelle der Geltendmachung staatlicher Kompetenzvorbehalte mit rechtlichen Erzwingungsmitteln.

Auch im Abschlußgesetz Nr. 616/1977 zur Aufgabenübertragung wurde der Gestaltungsspielraum für die neuen Träger auf raumplanerischem Gebiet erweitert, indem die Exklusivitätsklausel zugunsten des Zentralstaates nicht mehr aufrechterhalten und den "Regioni" ein Mitspracherecht eingeräumt wurde bei der Bestimmung der Ziele der nationalen Raumordnung ("linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale"), bei der Festlegung der Verfahren zur Erstellung der Raumordnungspläne ("Piani urbanistici regionali") sowie bei der Regelung der städtebaulichen Nutzungsziffern und Nutzungsrelationen ("Standards urbanistici").

4. Wirkungen nichtorganischer Aufgabenverteilung

4.1 Zentralstaatliche Einflüßfelder

Die Prinzipien der Übertragungsgesetze hatten vorgesehen, die Kompetenzübergänge nach organischen Kriterien, wie Affinität, Komplementarität und Selbständigkeit der Wirkungsbereiche, zu vollziehen. Es sollten in sich geschlossene Bündel übergeben werden, auch unter Einschluß benachbarter Aufgabenbereiche, wenn dies angezeigt erschien. Dieses Prinzip der "organicità delle competenze" erwies sich jedoch in der Praxis nicht als durchgängig anwendbar. Aufgrund der Fülle der neuen Kompetenzbündel wurde offensichtlich zunächst die Tatsache unterschätzt, daß dem Zentralstaat wesentliche Hoheitsbefugnisse auf fast allen Übertragungsfeldern verblieben waren.

Erschwernisse bei der Aufgabenerfüllung stellten sich insbesondere durch die raumbeeinflussenden staatlichen

Zugriffsmöglichkeiten heraus. Nicht nur die klassischen Fachplanungen, wie nationaler Straßen- und Eisenbahnbau oder Energieversorgung, ausgestattet mit Sonderrechten für die fast freie Wahl ihrer Trassen und Anlageflächen, sondern auch die in ausschließlicher staatlicher Kompetenz ausgeübte Standortwahl für alle größeren Industrieanlagen (*"localizzazione industriale"*) und Infrastruktureinrichtungen (*"localizzazione infrastrutturale"*) greifen in erheblichem Maß in den Raum ein. Im Einflußbereich der *"Regioni"* verbleiben hingegen nur nachgeordnete Maßnahmen dieser Art, die sie im Rahmen ihrer instrumentellen Möglichkeiten als Industrieschwerpunkte (*"Nuclei industriali"*) und Gewerbegebiete (*"Aree attrezzate"*) planen können.

Als typischer Fall dominierender staatlicher Kompetenz mit weitreichenden raumverändernden Wirkungen sind auch die Fremdenverkehrszentren zu nennen, die von privaten Trägern im Auftrag des Staates allenthalben Landschaft und Raumgefüge umgestalten. Den *"Regioni"* bleibt es überlassen, diese Maßnahmen zurückzudrängen, indem sie im Rahmen ihrer *"Urbanistica"* Gebiete für touristische Siedlungen (*"Insediamenti turistici"*) ausweisen.

Bereits diese wenigen Beispiele können das Konfliktpotential andeuten, das die raumplanerischen Aktionsfelder bedingt. Am Beispiel des Basiskonfliktes zwischen *"Urbanistica"* und *"Paesaggio"* sollen die Planungsbedingungen verdeutlicht werden.

4.2 Der Konflikt zwischen *"Urbanistica"* und *"Paesaggio"*

Mit dem Gesetz Nr. 431/1985 erfolgte eine Neubestimmung, wie der Schutz des italienischen Landschaftsraumes zu gewährleisten sei. Es wurde aus der aktuellen Not geboren, da von der Möglichkeit, mit den Instrumenten der *"Urbanistica"*, insbesondere dem der Landschaftspläne, planerisch einzugreifen, kaum Gebrauch gemacht worden war. Zudem sollten die Aufgaben des Zentralstaats und die der *"Regioni"* in dieser vielschichtigen Materie festgeschrieben werden.

In Art. 1 wurden die Landschaftsgüter abgegrenzt und aufgelistet, die kraft Gesetzes (*ope legis*) unmittelbaren Schutz erhalten. Als schützenswert wurden u.a. generell festgelegt: Küsten- und Seeuferstreifen mit einer Breite von 800 m, Flußufer mit 150 m, die Alpengebiete über 1600 m sowie die Appeninen über 1200 m Höhe, Gletscher und sämtliche Inseln. Die *"Regioni"* wurden angehalten, binnen Jahresfrist eine detaillierte Bestandsliste zur Vorbereitung von Landschaftsplänen aufzustellen, die alle schutzwürdigen Güter auswies und kartographisch darstellte; dazu wurde ein Bauverbot bis zur Vorlage verbindlicher Pläne ausgesprochen.

Diese Verpflichtung sowie der gesamte Art. 1 ging in Form einer Novellierung in das Übertragungsgesetz Nr. 616/1977 ein, wobei allerdings, im Gegensatz zu den sonstigen bereits übertragenen Aufgaben, letztere den *"Regioni"* nur als delegierte zugesprochen wurde. Dem Zentralstaat ist es mit dem Mittel der *"delega"* (= Auftragsverwaltung) offensichtlich gelungen, die Verwaltungsaufgaben des Landschafts-

schutzes an sich zu ziehen. Die Ursache hierfür ist allerdings in erster Linie in der jahrelangen Untätigkeit der *"Regioni"* auf dem Gebiet des Schutzes von Natur und Landschaft zu suchen, der notgedrungen die Gesetzgebung des Staates folgte und Aufgaben regionalen Interesses an diesen zurückführte. Offensichtlich hatte der Anspruch, alle räumlichen Probleme durch die *"Urbanistica"* lösen zu können, zu Konflikten geführt, die den Zentralstaat zu seinem harten Eingreifen veranlaßten. In der Tat wurden das Gesetz und die darin gewählten Modalitäten von verfassungsrechtlicher Seite mitunter heftig kritisiert.

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß die neuen Regelungen auch bemerkenswerte Verbesserungen mit sich gebracht haben. So wurde es zum ersten Mal möglich, durch den Einsatz des Instrumentes des *"vincolo"*, einer Art von Planfeststellung, flächendeckende Schutzbereiche auszuweisen, während nach der bisher gültigen rechtlichen Grundlage des Gesetzes Nr. 1497/1939 nur einzelne Landschaftsgüter erfaßbar waren. Nunmehr trat eine ganzheitliche Sichtweise in den Vordergrund, bei der die Schönheit des landschaftlichen Zusammenhangs als Grundcharakter des Raumes verstanden wird.

Auch der enge zeitliche Horizont, nach dem innerhalb eines Jahres Landschaftspläne (*"Piani paesistici"*) vorzulegen waren, stellte die *"Regioni"* vor kaum lösbare Probleme. Sie waren bemüht, zumindest erste Erhebungen in Gang zu setzen, kamen jedoch über Verzeichnisse schutzwürdiger Landschaftsbereiche nicht hinaus. So drohte nach Verstreichen dieser Frist, gemäß den gesetzlichen Vorgaben, der mögliche Entzug der Bearbeitung und die Weiterführung durch andere Instanzen, die direkt dem Ministerium für Umwelt- und Kulturgüter unterstanden. Nach heftigen verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen konnte erreicht werden, daß das ministerielle Substitutionsrecht auf eine *"Kann"*-Regelung reduziert wurde.

Zur Verdeutlichung dessen, was sich in dieser konfliktbeladenen Situation und bei der Vielfalt der gültigen Regelungen, insbesondere auch denen der Übertragungsgesetze, in der Praxis abspielte, scheint es nützlich, einen Indikator genereller Aussagekraft heranzuziehen. Betrachtet man die im Zeitraum 1980 bis 1989 von den höchsten Gerichten geklärten Streitfragen zu diesem Themenkomplex, so findet sich unter den ca. fünfzig Entscheidungen nur eine einzige, die sich mit der Frage von Bindungswirkungen der Landschaftspläne befaßt, während alle anderen Kompetenzprobleme zum Gegenstand hatten. Die Pläne wurden dabei als Rahmenpläne (*"piani di massima"*) eingestuft, in deren Geltungsbereich alle baulichen Maßnahmen innerhalb der durch Instrumente der *"Urbanistica"* ausgewiesenen Flächen den staatlichen Behörden für Landschaftsschutz und Denkmalpflege (*"intendenze"*) zur empfehlenden Stellungnahme vorgelegt werden mußten. Es wurde betont, daß dort, wo bereits verbindliche Regelungen von Seiten der *"Urbanistica"* vorlägen, die ja landschaftsplanerische Festlegungen mit einschließt, den Landschaftsplänen, die aufgrund staatlicher Kompetenz aufgestellt wurden, keine übergeordnete Funktion zuzumessen sei. Andererseits wird letzteren der Vorrang für die Gebiete eingeräumt, die außerhalb der

Siedlungsräume liegen und somit der städtebaulichen Planung entzogen sind. Das Wesen des hier zutage tretenden Konfliktpotentials ist darin zu sehen, daß im Rahmen dieser Doppelregelung ("doppio regime") nicht nur Probleme der Kompetenzabgrenzung auftreten, sondern auch solche räumlicher Natur.

Die Bestätigung des "doppio regime" findet sich auch im Übertragungsgesetz Nr. 616/1977, indem dort vorgesehen ist, den "Regioni" den Schutz der Umweltgüter nur auf dem Wege der "delega" zuzuweisen, gemäß den Bestimmungen des Gesetzes Nr. 1497/1939. So weist Art. 80 in seiner Definition der Aufgabe "Urbanistica" auf die darin enthaltenen Verpflichtungen zum Umwelt- und Landschaftsschutz hin, gleichzeitig bestätigt aber Art. 82 das Fortbestehen der Kompetenz für den Schutz der Landschaftsgüter ("Bellezze naturali") beim Zentralstaat. Mit der Entscheidung Nr. 239/1982 sprach sich das Verfassungsgericht unter Berufung auf Art. 9 der Verfassung dahingehend aus, daß Umwelt- und Landschaftsschutz in erster Linie Aufgabe des Staates seien, dem es freisteht, diese weiter zu delegieren. Dahinter steht die Grundauffassung, daß es sich hierbei um ästhetisch-kulturelle Aufgaben handle, die vorwiegend zentralorientiert zu regeln seien.

Die raumplanerische Praxis sieht sich somit in einem von Dualität geprägten Bedingungsfeld. Wie bereits erörtert, regeln mehrere Normen innerhalb und außerhalb der Grundaufgabe "Urbanistica" die Belange des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes. Läßt man die betrachteten Aufgabenüberschneidungen hier außer acht, so sieht sich die Raumplanung dennoch weiteren Schwierigkeiten gegenübergestellt.

Alleine die auf den Landschaftsschutz verweisenden Bezeichnungen in den einzelnen gesetzlichen Vorgaben erschweren die Abgrenzung der Schutzwürdigkeit und die Vorbereitung operationalisierbarer Schritte. So spricht das Gesetz Nr. 1497/1939 von "Bellezze naturali", also von Naturgütern mit besonderem ästhetischen Wert, Art. 9 der Verfassung gibt "Tutela del paesaggio", den Schutz der Landschaft, als Aufgabe der Republik aus und Art. 82 des Übergangsgesetzes 616/1977 hebt auf "Beni ambientali" ab, also auf Umweltgüter. Die sich überlagernden Begriffe in räumliche Kategorien umzusetzen, mit dem Ziel, landschaftliche Schutzbereiche ("Zone paesaggistiche") zu definieren, erwies sich letztendlich als die Hauptschwierigkeit; denn im Grunde stellten sich die Vorgaben als sektoral, disaggregiert und mit vorwiegend restriktiver Zielrichtung dar, leitende pflege- und entwicklungsorientierte Hinweise waren kaum erkennbar.

5. Schlußbetrachtung

Die Entwicklung der Raumplanung zeigt sich geprägt von der traditionell stadtbaubezogenen Orientierung mit deren Interessenkonzentration auf Einzelprojekte und von den zentralstaatlich gesteuerten Fachplanungen. Mit dem Aufbau des organisatorisch abgestuften Planungssystems wurde erst spät begonnen, obwohl die Verfassung die

entsprechende Anweisung bereits im Jahr 1948 vorgegeben hatte. Als schließlich im Zeitraum 1972 bis 1977 die Kompetenzen auf die "Regioni" übertragen wurden, ging man zunächst davon aus, daß der "Urbanistica" die ganzheitliche regionale Rolle der Planung mit überfachlicher Koordinierungsfähigkeit anvertraut werden könnte.

Die Erfahrungen der Praxis lehrten bald, daß die neuen Aufgabenträger nur in ihren koordinierenden Beziehungen mit den lokalen Gebietskörperschaften relativ konfliktfrei wirken konnten, während sich bei fast allen flankierenden Initiativen zu der eigenen Raumordnungspolitik Reibungs- und Streitpunkte herausstellten. Wie am exemplarisch vorgetragenen Rechtskonflikt über die Kompetenzausübung auf den Gebieten "Urbanistica" und "Paesaggio" verdeutlicht wurde, besteht die Gefahr, daß die Trägerschaft der "Regioni" für die überfachliche Koordinierungsaufgabe in Frage gestellt wird. Aus der Konkurrenzsituation, die das Verhältnis von staatlichen und regionalen Instanzen bestimmt, wird der nach wie vor mehr oder weniger offen geäußerte Anspruch der zentralgesteuerten Raumplanung im Kern sichtbar.

Die extreme Benutzung des juristisch-definitiven Raumes zur Lösung von Zuständigkeitskonflikten konnte wohl kaum zu befriedigenden Ergebnissen im Hinblick auf zielführende Raumplanung führen. Sie birgt vielmehr die Gefahr, einer tiefgreifenden Änderung der Beurteilung des verfassungsrechtlichen Ranges der Planungsträger Vorschub zu leisten.

Auch ist zu befürchten, daß sich Tendenzen verstärken könnten, die den Zentralstaat ermutigen, wieder Einzelaufgaben an sich zu ziehen, mit fallweisen Begründungen des nationalen Interesses.

Es scheint, daß die ästhetisch-urbane Grundauffassung als Teil des Staatsgedankens letzten Endes die lokalen Träger in unangemessener Weise bindet und die Aufgabenteilung unscharf und fließend gestaltet, was in sich den echten Grundkonflikt darstellt.

Anmerkungen

(1)

Legge Urbanistica Nr. 1150/1942.

Relativ früh erschienen, zielte dieses Gesetz grundsätzlich auf die Ordnung der Siedlungsgebiete ab. Die sich in der Folge entwickelnde Disziplin "Urbanistica" konzentrierte sich überwiegend auf das Bauwesen und die Regelung der Baumaßnahmen. Erst mit dem Ausbau der "Regioni" in den 70er Jahren treten städtebauliche Komponenten stärker hervor.

(2)

Unter "Regioni" sind konstitutionelle Gebietskörperschaften gemäß der Verfassung zu verstehen. Es handelt sich nicht um landesplanerische Teilräume im Sinne der deutschen Planungsregionen; deshalb wird im Text auch ausschließlich die italienische Bezeichnung verwendet.

In die Betrachtung einbezogen sind nur die "Regioni" mit Normalstatut, nicht die fünf mit Sonderstatut. Letztere sind Grenz- oder Insel-"Regioni", die ausgeweitete Autonomierechte besitzen und daher für den gewählten Betrachtungsumfang nicht geeignet erschienen.

Z.Zt. liegt der Konferenz "Stato – Regioni" ein Entwurf der Präsidenten der "Regioni" vom Januar 1992 zur Verfassungsreform vor, der u.a. die Artikel über die Kompetenzverteilung zwischen Staat und "Regioni" anspricht und ergänzend auch Regelungen im Fall von Zuständigkeitskonflikten vorsieht.

(3)

Zur planungsrelevanten Abgrenzung von spezifischen Zonen in Siedlungsbereichen vgl. *Kneißl Rabossi, Silvia*: Studien zur Abgrenzung von Agglomerationsräumen in Europa. – Hannover 1982. In: ARL-Beiträge, Bd. 58, S. 187–216

Prof. Dr. Silvia Kneißl Rabossi
Kunigundenstraße 63
8000 München 40