

Robert H. Kragt

Raumplanung in den Niederlanden

Struktur und Entwicklung*

Kurzfassung

Das Thema Raumplanung hat in den Niederlanden eine reiche Geschichte. Im Mittelpunkt standen dabei immer die Interessen von Mensch und Umwelt. Zum Leitmotiv für die Raumplanung wird nach dem Franzosen Rouge (1947): "Das Suchen nach und das Zustandebringen der bestmöglichen gegenseitigen Anpassung von Raum und Gesellschaft, und zwar um dieser Gesellschaft willen". Auch heute noch bestimmt dieses Leitmotiv das Handeln der verschiedenen für die Raumplanung zuständigen Instanzen. In dieser Übersicht, die vor allem für die Leser von "Raumforschung und Raumordnung" als Einführung zum Thema Raumplanung in den Niederlanden gedacht ist, wird dies näher erläutert.

Nach einem kurzen historischen Abriss werden in Teil I die formalen Seiten der niederländischen Raumplanungspolitik dargelegt. Der Gesetzesrahmen, die Organe und die unterschiedlichen Pläne werden besprochen. In Teil II wird die Entwicklung der Raumplanung in den Niederlanden anhand der Zielsetzungen und der einzelnen Regierungsberichte zur Raumplanung illustriert.

Beide Teile sind unabhängig voneinander gestaltet, so daß der Leser selbst entscheiden kann, ob er sich der formalen oder der inhaltlichen Beschreibung zuwenden möchte.

Vorbemerkung

Dieser Artikel soll als Einführung in die Raumplanung in den Niederlanden dienen. Das bedeutet, daß mit Siebenmeilenstiefeln über eine Reihe interessanter Aspekte hinweggegangen wurde. Es ist im Rahmen einer Übersicht leider nicht möglich, einen Diskurs über die Entwicklungen der Ansichten zur Raumplanung (im akademischen Sinne) zu entfalten. Nur gelegentlich wird darauf verwiesen. Vor allem in den 80er Jahren wurde ausgiebig über die Planungsdoctrin und das vermeintliche Übermaß an Plänen diskutiert. Erwartungen und Zielsetzungen der Verwaltungsraumplanung, Entwicklungsraumplanung, Flurbereinigungsraumplanung, Zulässigkeitsraumplanung usw. wurden dabei besprochen. Interessante Denkansätze zu diesen Themen finden sich in den (niederländischen) Veröffentlichungen von

Korthals Altes (1) sowie bei Faludi und van der Valk (2).

Bedauerlicherweise ergeben sich im Rahmen dieses Artikels auch hinsichtlich des beabsichtigten Kurses und des dazugehörigen Instrumentariums erhebliche Beschränkungen.

Es ist jedoch geplant, in Zukunft mit kurzen Berichten zu verschiedenen Aspekten der Raumplanung in den Niederlanden die Entwicklungen in der Zeitschrift "Raumforschung und Raumordnung" zu dokumentieren.

Kurzer historischer Abriss

Das Entstehen der Raumplanung (die Zeit vor 1941)

Der Beginn der Geschichtsschreibung zum Thema Raumplanung in den Niederlanden wird üblicherweise auf das Jahr 1901 datiert. In diesem Jahr wurde

ein Gesetz verabschiedet, das Regelungen festlegte, die für das gesamte Land in Kraft traten. Dieses Wohnungsbau-gesetz war in erster Linie eine Reaktion auf die schlechte Wohnsituation in den Elendsvierteln und sollte das Wohnungswesen regeln.

Es gab jedoch auch vor dem Wohnungsbau-gesetz Regelungen, die räumliche Eingriffe festlegten. Eine wichtige Bestimmung stammt sogar schon aus dem Jahre 1531, als Kaiser Karl V. auf Drängen der "Städte Hollands" die "Anweisung zum Außerge- werbe" erließ. Mit dieser Anweisung, einem der frühesten Beispiele einer regionalen Industrialisierungspolitik, wurde festgelegt, daß ein Großteil aller erdenklichen Aktivitäten ausschließ- lich innerhalb der Stadtmauern und nicht im Umland ausgeübt werden durften. Diese Anweisung wird neben der geologischen Beschaffenheit des Gebiets als einer der Gründe angesehen, warum das grüne Herz Hollands

so lange vor industrieller Entwicklung verschont geblieben ist, so daß der Ring der Städte Rotterdam, Den Haag, Leiden, Haarlem, Amsterdam und Utrecht, der heute unter dem Namen "Randstad" zusammengefaßt wird, entstehen konnte.

Das Wohnungsbaugesetz von 1901 war jedoch das erste Gesetz, das für das gesamte Land galt. Die Raumplanungskomponente dieses Gesetzes wurde mit einer Bestimmung deutlich, die es ermöglichte, Land für den Bau von "Straßen, Plätzen und Grachten" auszuweisen. In erster Linie sollte mit diesem Gesetz die nationale Wohnsituation und damit die Volksgesundheit verbessert werden.

Der "Raumplan", der gleichzeitig eingebracht wurde, ist eher dürrig zu nennen. Es dauerte noch viele Jahre, bevor man erkannte, daß im Prinzip alle Gebiete genutzt werden können. Erst im Jahre 1921 wurde die Beschränkung auf Straßen, Plätze und Grachten in Bestimmungen für allgemeinere Nutzungsmöglichkeiten verändert. Trotzdem bot dieses Gesetz (eine Regelung der Erweiterungsmöglichkeiten von Städten und Dörfern) noch keine Regelungen für Erweiterungspläne der ländlichen Teile einer Gemeinde. Im Jahre 1931 wurde jedoch die Möglichkeit für das Erstellen eines (interkommunalen) Regionalplans in das Gesetz aufgenommen. In Fachkreisen wurde schon die Notwendigkeit eines Nationalplans diskutiert, eines Plans für die gesamten Niederlande, in dem Nutzungsmöglichkeiten aufgezeigt werden sollten. Raumplanung fiel jedoch bis 1940 unter den Bereich der Wohnungsbaupolitik.

Der Zeitraum zwischen 1941 und 1965

Für die Raumplanung in den Niederlanden spielt das Jahr 1941 eine entscheidende Rolle. In diesem Jahr wurde eine besondere Behörde, der "Rijksdienst voor het Nationale Plan" (Staatsbehörde für den Nationalplan; RNP) ins Leben gerufen, die die Regie-

rung bei Themen der Raumplanung beraten sollte. Aufgabe dieser Behörde war es, einen Nationalplan zu erstellen. Eine Regelung für diesen Nationalplan und die sog. Regionalpläne wurde 1942 getroffen. Diese Regelung wurde 1950 in ein Gesetz übernommen. Im selben Jahr kam ein neuer Gesetzesentwurf für das Gesetz für die Raumplanung zustande, das die Raumplanung regeln sollte. Dieser Entwurf wurde 1956 vorgelegt und nach schwierigen parlamentarischen Debatten im Jahre 1962 verabschiedet.

Die Zeit nach 1965

Das Gesetz für die Raumplanung trat zur gleichen Zeit wie der Beschluß für die Raumplanung, der eine Reihe von Punkten des Gesetzes genauer ausarbeitete, am 1. August 1965 in Kraft. Damit begann eine neue Phase für die Raumplanung in den Niederlanden. Die Raumplanung war nun vom Wohnungsbaugesetz losgekoppelt und erhielt auf diese Art und Weise eine eigene Identität. Gleichzeitig wurde der Name der Staatsbehörde für den Nationalplan geändert, da man zu dem Schluß gekommen war, daß es nicht möglich war, einen Nationalplan aufzustellen und auszuführen. So entstand die staatliche Raumplanungsbehörde (Rijksplanologische Dienst; RPD). Im Gesetz für die Raumplanung wurde festgelegt, daß die unter dem damaligen Ministerium für Wohnungswesen und Raumplanung stehende Behörde den zuständigen Minister bei der Vorbereitung einer nationalen Raumplanungspolitik beraten, Untersuchungen in diesem Bereich ausführen und die Einhaltung des Gesetzes überwachen sollte. Die staatliche Raumplanungsbehörde ist damit sowohl eine politische Behörde als auch eine Planungsbehörde. Das Ministerium für Wohnungswesen und Raumplanung wurde 1982 um das Ressort Umweltschutz erweitert, wodurch unter anderem ein größerer Nachdruck auf die Wechselwirkung zwischen Raumplanung und Umwelt gelegt werden sollte.

Schon bald nach Inkrafttreten 1965 zeigte sich die Notwendigkeit, das Gesetz in verschiedenen Teilen anzupassen. Schließlich wurde 1977 ein Gesetzesentwurf vorgelegt mit dem Ziel, das Gesetz für die Raumplanung in einer großen Zahl von Punkten zu ändern. Die parlamentarische Behandlung verlief schleppend, aber Ende 1985 erreichte das Gesetz das Gesetzblatt. Die Änderungen traten im Laufe des Jahres 1986 in Kraft, gleichzeitig mit einem neuen Text des Beschlusses über die Verkürzung der Verfahren der verschiedenen raumplanungspolitischen Instrumente.

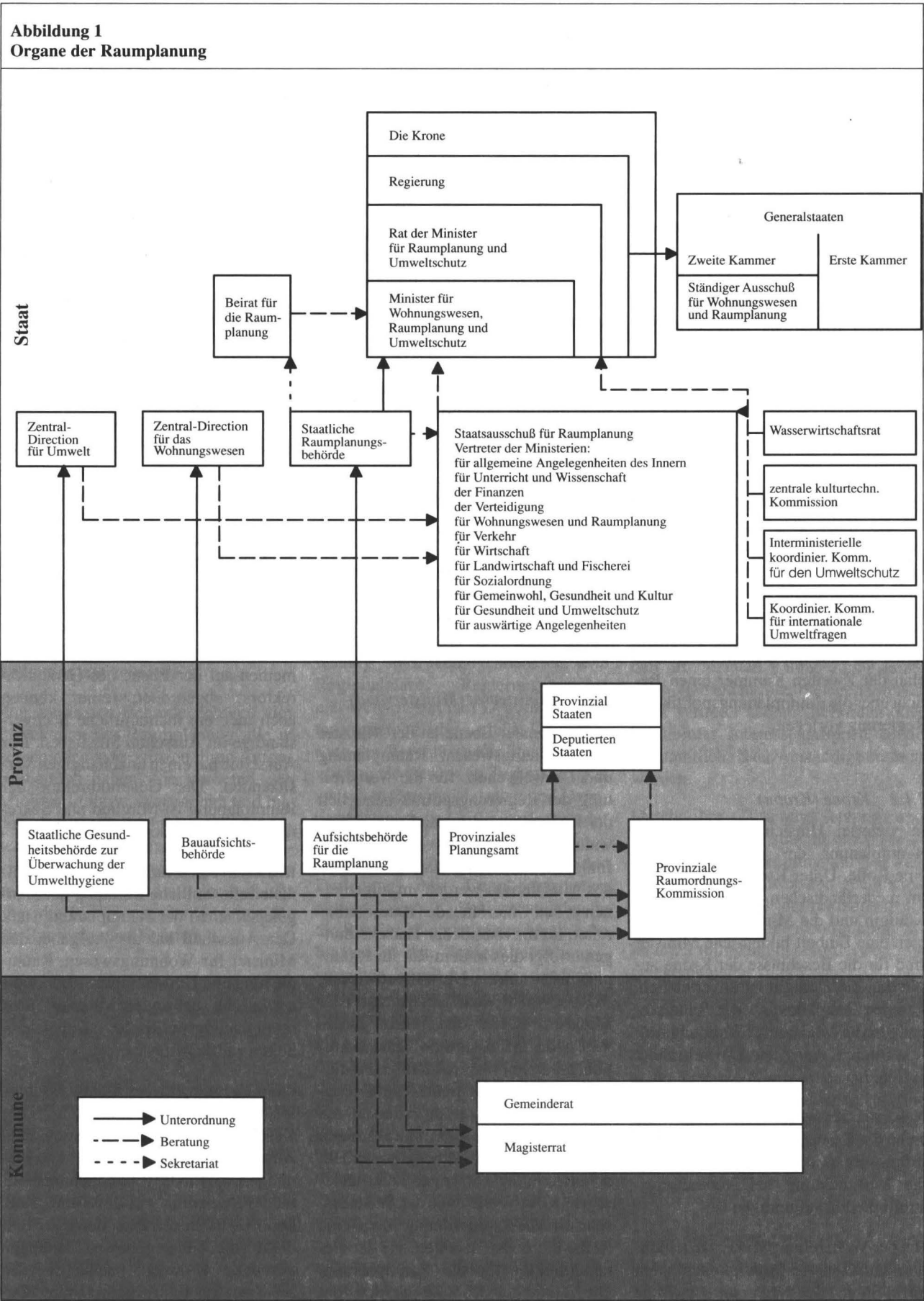
I. Die formalen Strukturen

1. Verantwortung

In diesem Teil des Artikels wird der formale Rahmen der Raumplanung in den Niederlanden erläutert. Organe und Instrumente werden dabei genauer betrachtet. Auf die Bitte der staatlichen Raumplanungsbehörde hat Prof. W. Brussaard zu diesem Thema eine Sammlung zusammengestellt (3). Bei dem nachfolgenden Text ist von dieser Veröffentlichung dankbar Gebrauch gemacht worden. Der – dank der vielen beteiligten Organe und Regelungen – relativ komplizierte Text wird durch die beiden hinzugefügten Graphiken hoffentlich zugänglicher.

2. Organe in der Raumplanung

Die Beschlußfassung auf dem Gebiet der Raumplanung findet in den Niederlanden auf jeder der drei Verwaltungsebenen in allgemeinen Verwaltungsorganen statt: auf nationaler Ebene in den Generalstaaten und der Regierung; auf Provinzialebene in den Provinzialstaaten und den Deputiertenstaaten; auf kommunaler Ebene im Gemeinderat und im Magistrat. Diese verwaltungstechnische Beschlußfassung wird von einer Reihe spezifischer Raumplanungsorgane vorbereitet und unterstützt: auf nationaler Ebene vom Staatsausschuß für die Raumplanung, der staatlichen Raumplanungsbehörde



und dem Beirat für Raumplanung; auf Provinzialebene von der provinziellen Raumplanungskommission und der provinziellen Planungsbehörde; auf kommunaler Ebene vom Städtebauamt.

2.1 Nationale Ebene

2.1.1 Generalstaaten (*Staten-Generaal* = *Eerste en Tweede Kamer*)

Die Generalstaaten (Zweite und Erste Kammer) tragen als Mitgesetzgeber am Zustandekommen jeglicher Gesetzgebung bei, auch auf dem Gebiet der Raumplanung. Gewöhnlich liegt die Initiative in dieser Hinsicht bei der Regierung, die bei der Kammer Gesetzentwürfe vorlegt.

Daneben sind die Generalstaaten mit der Kontrolle der Regierungspolitik beauftragt, wofür insbesondere die jährlichen Haushaltspläne einen guten Anknüpfungspunkt bieten. In diesem Zusammenhang muß der mit der Sorge für die Raumplanung beauftragte Minister jedes Jahr mit seinem Haushaltsplan der Zweiten Kammer einen Bericht über die Raumplanungspolitik der Regierung vorlegen.

2.1.2 Krone (*Kroon*)

In vielerlei Hinsicht spielt bei der Raumplanung der Begriff "Krone" eine Rolle. Unter Krone versteht man im niederländischen Staatsgefüge die Königin und die Minister, die zusammen eine Einheit bilden. Die Minister sind für die Beschlüsse der Krone zuständig, die Königin ist unverletzlich. Für den Politikbereich der Raumplanung ist der Minister für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz zuständig.

Neben der Krone als Verwaltungsorgan spielt die Krone auch eine Rolle als Berufungsorgan, dem in höchster Instanz die Entscheidung bei Verwaltungsstreitigkeiten aufgetragen ist.

Bei der Vorbereitung von Entscheidungen der Krone in Streitigkeiten spielt auch ein anderes Organ eine wichtige

Rolle, nämlich der Staatsrat, Abteilung für Verwaltungsstreitigkeiten. Bei dieser Abteilung müssen alle Streitigkeiten, die dem Urteil der Krone unterliegen, anhängig gemacht werden. Diese Abteilung behandelt die Streitigkeit und trägt die Entscheidung vor, der Minister jedoch entscheidet letztendlich. Er hat die Möglichkeit – nach Beratung mit dem Justizminister –, der Königin eine andere Entscheidung vorzutragen: Er trifft dann eine abweichende Entscheidung. In der Praxis spielt der Vorschlag der Abteilung jedoch eine sehr wichtige Rolle; abweichende Beschlüsse kommen nur sehr selten vor.

Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, daß, als Folge des Allgemeinen Gesetzes über das Verwaltungsrecht, das erwartungsgemäß am 1. Januar 1994 in Kraft treten wird, das Widerspruchsrecht bei der Krone bezüglich der Flächennutzungspläne abgeschafft wird. Dafür wird bei einer noch zu gründenden Abteilung für Verwaltungsrecht des Staatsrats eine Berufungsmöglichkeit eingeführt.

2.1.3 Ministerrat (*Ministerraad*)

Auf nationaler Ebene ist der Minister für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz für die Vorbereitung der Regierungspolitik bezüglich der Raumplanung zuständig. Die Verwaltungskoordination dieser Politik findet im Ministerrat statt. Beschlüsse des Ministerrats werden im allgemeinen in den Unterräten des Rates vorbereitet; für die räumlichen Entscheidungen erfolgt dies in dem Rat für Raumplanung und Umweltverwaltung (RRU). Wie in jedem Unterrat führt der Ministerpräsident den Vorsitz dieses Rates; die Minister und Staatssekretäre, deren Politikbereich für die nationale Raumplanungspolitik von Bedeutung ist, gehören zu ihm (alle anderen Minister und Staatssekretäre können den Sitzungen beiwohnen). Außerdem nehmen an den Sitzungen unter anderem teil: der Vorsitzende des Staatsausschusses für Raumordnung sowie eine Reihe führender Beamter, wie der Generaldirektor für die Raumplanung. Die Tätigkeiten des Rates werden vom

Minister für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz koordiniert. Durch seine Zusammensetzung bildet der RRU ein wichtiges Glied zwischen der verwaltungstechnischen Beschlußfassung im Ministerrat und der entsprechenden amtlichen Vorbereitung in interministeriellen Koordinierungsorganen. Im RRU wird die Beschlußfassung im allgemeinen bereits so vorbereitet, daß die Diskussion im Ministerrat sich unmittelbar auf die Punkte richten kann, über die noch keine vollständige Übereinstimmung erzielt wurde.

2.1.4 Staatsausschuß für die Raumplanung (*Rijksplanologische Commissie*)

Für den Bereich der Raumplanung findet die interministerielle Vorbereitung im Staatsausschuß für die Raumplanung, einem der amtlichen "Vorplätze" des Ministerrats statt. In dem Ausschuß sind alle Minister mit einem oder mehreren Mitgliedern vertreten. Sie haben dazu ihre höchsten Beamten in den verschiedenen Politiksektoren (im allgemeinen auf der Ebene des Generaldirektors) abgeordnet; ferner können auch mehrere nichtamtliche Sachverständige im Ausschuß Sitz haben. Der Ausschuß hat einen unabhängigen Vorsitzenden. Der Generaldirektor der Raumplanung ist Mitglied und Sekretär des Ausschusses.

In diesem Ausschuß findet die interministerielle amtliche Beratung über Angelegenheiten der Raumplanung statt. Der Ausschuß hat die Aufgabe, den Minister für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz – und, falls erwünscht, auch andere Minister – über raumplanungspolitische Angelegenheiten zu beraten.

Die Bedeutung dieses Staatsausschusses für Raumplanung kommt in § 3 des Gesetzes für die Raumplanung zum Ausdruck: Über Maßnahmen und Planungen, die für die Raumplanungspolitik der Regierung von Bedeutung sind, hören die Minister, unter deren Zuständigkeit die Maßnahmen und Planungen zustande kommen, zunächst den Staatsausschuß für Raumplanung. Da-

mit ist dieser das wichtigste Organ für die amtliche Koordinierung und Vorbereitung der Verwaltungskoordinierung auf dem Gebiet der Raumplanung.

2.1.5 Die staatliche Raumplanungsbehörde/Staatsamt für Raumordnung (*Rijksplanologische Dienst*)

Die staatliche Raumplanungsbehörde ist eine dem Minister für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz unterstehende staatliche Behörde, die mit dem Politikbereich Raumplanung dieses Ministeriums beauftragt ist. Sie steht dem Minister bei seiner Aufgabe zur Vorbereitung der nationalen Raumplanungspolitik zur Seite, führt Untersuchungen durch, erteilt Gutachten für die Raumplanung und überwacht die Einhaltung des Gesetzes. Zu ihren Tätigkeiten gehört auch die Vorbereitung der Gutachten des Staatsausschusses für Raumplanung. Die staatliche Raumplanungsbehörde ist also eine Behörde, die sich sowohl mit Politik als mit "facet"-Planung befaßt. Die Behörde wird vom Generaldirektor für Raumplanung geleitet.

Zur staatlichen Behörde gehören vier Inspektoren der Raumplanung, die in verschiedenen Provinzen ihren Aufgabenbereich haben. Sie vertreten den Minister in ihrem Amtsgebiet und bilden damit ein wichtiges Glied zwischen dem Staat einerseits und den Provinzial- und Kommunalverwaltungen andererseits. Sie sind mit der Aufsicht über die Einhaltung des Gesetzes für die Raumplanung beauftragt.

2.1.6 Beirat für die Raumplanung (*Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening*)

Bei wichtigen raumplanungspolitischen Entscheidungen auf nationaler Ebene spielt – neben dem überwiegend behördlichen Staatsausschuß für Raumplanung – noch ein anderes Beratungsorgan eine Rolle: der Beirat für die Raumplanung. Dieser Beirat wurde für den Gedankenaustausch der Gesellschaft mit den Trägern der Raumplanung ins Leben gerufen; er fungiert als

Kommunikationskanal zwischen Regierung und Gesellschaft. Der Rat setzt sich aus Vertretern gesellschaftlicher Organisationen (wie Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Wohnungsbaugenossenschaften, Agrarverbänden, Transportorganisationen) und aus Sachverständigen des Verwaltungs- und des technischen Gebiets bezüglich der Provinzial- und Kommunalverwaltung zusammen. Der Beirat hat die Aufgabe, den Ministern auf Wunsch oder aus freien Stücken ein Gutachten über Leitlinien und Grundsätze, die für die Raumplanung von allgemeinem Interesse sind, zu erstellen.

2.2 Provinziale Ebene

2.2.1 Provinzialstaaten und Deputiertenstaaten (*Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten*)

Auf Provinzialebene bestimmen die Provinzialstaaten die Richtung der Raumplanungspolitik der Provinz, indem sie Regionalpläne festsetzen sowie Regierungsberichte und andere Unterlagen, die für die Raumplanung wichtig sind, entgegennehmen. Die Regionalpläne, Regierungsberichte u.ä. werden von den Deputiertenstaaten vorbereitet, die auch die Durchführung der Beschlüsse der Staaten überwachen. So werden im Zusammenspiel zwischen Provinzialstaaten und Deputiertenstaaten die Leitlinien der provinziellen Raumplanungspolitik gebildet, deren Durchführung und detaillierte Darlegung den Deputiertenstaaten obliegt. Dieses Kollegium ist dabei an die Beschränkungen gebunden, die die Staaten in den Regionalplänen usw. vorgeben. Damit die Staaten den Deputiertenstaaten bei der Durchführung der Politik Rat und Unterstützung gewähren können, wurde eine aus Mitgliedern der Provinzialstaaten gebildete ständige Kommission für Angelegenheiten der Raumplanung eingesetzt. Die Durchführung findet im Rahmen des Gesetzes statt, indem man die Flächennutzungspläne gegebenenfalls genehmigt, indem in bestimmten Fällen einem Gemeinderat die Verpflichtung auferlegt wird, einen Flächennutzungsplan zu erstellen oder abzuändern, oder indem man dabei eine Wei-

sung über den Inhalt dieses Flächennutzungsplans erteilt.

2.2.2 Provinziale Raumplanungskommission (*Provinciaal Planologische Commissie*)

In jeder Provinz gibt es eine provinzielle Raumplanungskommission, deren Aufgabe es ist, sich über Angelegenheiten der Raumplanung zu beraten und die Provinzialverwaltung hinsichtlich der Ausführung der Aufgabe, die dieser Verwaltung infolge des Gesetzes für die Raumplanung übertragen worden ist, zu beraten. Über alle Maßnahmen und Planungen, die für die provinzielle Raumplanungspolitik von Bedeutung sind, müssen die Deputiertenstaaten vorab die provinzielle Raumplanungskommission anhören.

Die Deputiertenstaaten ernennen die Mitglieder der Kommission; der Inspekteur der Raumplanung ist von Amts wegen Mitglied. In jedem Fall hat eine Reihe regionaler Vertreter der am stärksten an der Raumplanungspolitik beteiligten staatlichen Behörden in den provinziellen Raumplanungskommissionen einen Sitz; daneben können auch Vertreter anderer Behörden oder bestimmter Interessengruppen sowie nichtamtliche Sachverständige ernannt werden.

Durch ihre Zusammensetzung und Aufgabenstellung sind diese Kommissionen zur Vorbereitung auf Verwaltungsebene die am besten geeigneten Organe sowohl für die horizontale als auch für die vertikale Koordinierung aller die Raumplanung betreffenden Angelegenheiten.

In den provinziellen Raumplanungskommissionen kann die Konfrontation der verschiedenen Interessen untereinander und die Konfrontation mit der Politik einer höheren Instanz stattfinden. Dies ist erforderlich, wenn die Deputiertenstaaten zu einem ausgewogenen Urteil kommen sollen.

2.2.3 Amtlicher Apparat der Provinz

Die Provinzialverwaltung wird bei ihrer Aufgabe vom provinziellen amtli-

chen Apparat unterstützt. Dazu ist in der Provinzialkanzlei eine Abteilung mit Angelegenheiten auf dem Gebiet der Raumplanung beauftragt. Die meisten Provinzen kennen daneben von jeher eine gesonderte provinciale Raumplanungsbehörde. Diese Behörde führt Untersuchungen durch und berät die Verwaltung hinsichtlich der provinziellen Raumplanungspolitik. Der Behörde obliegt in der Regel das Sekretariat der provinziellen Raumplanungskommission.

2.3 Kommunale Ebene

2.3.1 Gemeinderat und Magistrat (Gemeenteraad en Burgemeester en Wethouders)

Ebenso wie auf Provinzialebene bestimmt bei der Gemeinde die gewählte Vertretung, der Gemeinderat, die lokale Raumplanungspolitik, indem er Struktur- und Flächennutzungspläne aufstellt sowie Regierungsberichte und andere Unterlagen, die für die Raumplanung wichtig sind, entgegennimmt. Die entsprechende Vorbereitung obliegt dem Magistrat, dem auch die Durchführung übertragen wurde. Anders als auf nationaler und provinzieller Ebene ist auf kommunaler Ebene kein (behördliches oder gemischtes) Beratungsorgan, in dem die Vorbereitung der Verwaltungskoordinierung stattfindet, vorgeschrieben. Zwar gibt es in den meisten Gemeinden einen Beratungs- und Beistandsausschuß für Angelegenheiten, die die Raumplanung betreffen, wie es diese auch bei den Provinzen gibt, in dem ebenfalls Nichtmitglieder des Rates Sitz haben können. Die vorbereitende amtliche Beratung, sowohl horizontal als auch vertikal, hat auf kommunaler Ebene somit keine institutionalisierte Form erhalten.

2.3.2 Städtebauamt, städtebaulicher Berater

Auch die Kommunalverwaltung stützt sich auf den amtlichen Apparat der Kommunalverwaltung. Nur die größeren Gemeinden verfügen über ein eigenes Städtebauamt. Der überwiegende Teil der Gemeinden ist bei städtebaulichen Arbeiten auf private städtebau-

liche Berater angewiesen, die im Auftrag dieser Verwaltungen derartige Arbeiten durchführen (Untersuchungen, Gutachten, Planungen).

3. Instrumente der Raumplanung

Zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Raumplanung gibt das Gesetz den oben umschriebenen Organen eine Reihe spezifisch raumplanungspolitischer Instrumente. Diese Instrumente lassen sich im großen und ganzen in zwei Kategorien unterteilen. Die Instrumente der ersten Kategorie, aus Plänen und Regierungsberichten bestehend, ermöglichen es den Verwaltungsorganen der drei Behördenebenen, ihre Raumplanungspolitik sichtbar und diskussionsreif zu machen. Zu dieser Kategorie gehören auf nationaler Ebene die Regierungsberichte über die Raumplanung (siehe Teil II), neben den Strukturskizzen (Structuurschetsen) und Strukturschemata (Structuurschema's), auf Provinzialebene die Regionalpläne (Streekplannen) und auf kommunaler Ebene die Strukturpläne (Structuurplannen) und die Flächennutzungspläne (Bestemmingsplannen).

Die Instrumente der zweiten Kategorie ermöglichen es, die Raumplanungspolitik einer bestimmten Verwaltungsebene, wie diese in Plänen oder Regierungsberichten festgelegt ist, auf der eigenen Verwaltungsebene in Richtung der anderen Verwaltungsebenen oder der Öffentlichkeit weiterwirken zu lassen. Zu dieser Kategorie gehören auf nationaler Ebene die Aufträge und Weisungen und die Ausnahmebestimmungen, auf provinzieller Ebene auch die Aufträge und Weisungen und darüber hinaus die Genehmigung von Flächennutzungsplänen und die Unbedenklichkeitserklärungen auf kommunaler Ebene, insbesondere die Bau- und Anlagegenehmigungen sowie die Freistellungen.

In dieser Kategorie sind auch einige allgemeiner wirkende Instrumente von Bedeutung, und zwar die Aufhebung und die Enteignung.

Im Nachfolgenden werden nur die Instrumente der ersten Kategorie – Hierarchie, Inhalt und Bedeutung der Pläne – erläutert. Für Instrumente der zweiten Kategorie, die hauptsächlich gesetzlich von Bedeutung sind, wird der Kürze wegen auf die Veröffentlichung "Die Spielregeln der Raumplanung 1986" verwiesen (4).

3.1. Nationale Ebene

3.1.1 Regierungspolitik bezüglich der Raumplanung

Auf nationaler Ebene ist der Minister für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz für die Vorbereitung der Regierungspolitik bezüglich der Raumplanung zuständig. Die wichtigsten Unterlagen, in denen diese Regierungspolitik aufgezeigt wird, waren die aufeinanderfolgenden Berichte zur Raumplanung. Diese Berichte enthalten Leitlinien und Grundsätze der nationalen Raumplanungspolitik (siehe Teil II). Neben diesen allgemeiner orientierten Berichten zur Raumplanung kann die Regierungspolitik hinsichtlich der Raumplanung auch in Plänen für bestimmte Aspekte der nationalen Raumplanungspolitik zum Ausdruck kommen. Solche Pläne können aus Strukturskizzen, Strukturschemata oder aus konkreten Grundsatzentscheidungen bestehen, die für die nationale Raumplanungspolitik von Bedeutung sind. Sowohl die Regierungsberichte als auch die Pläne werden auch als raumplanungspolitische Grundsatzentscheidungen bezeichnet und durchlaufen das Verfahren mit diesem Namen (siehe unten). Eine Strukturskizze gewährt einen Einblick in die möglichen Entwicklungen, die für die langfristige nationale Raumplanungspolitik von Bedeutung sein können, wobei die Mittelfrist ebenfalls in Betracht gezogen wird. Sie enthält die Leitlinien und Grundsätze für verschiedene Aspekte dieser Politik. Einer Strukturskizze werden eine oder mehrere Karten beigelegt, auf der diese Leitlinien und Grundsätze soweit wie möglich abgebildet sind.

Auch ein Strukturschema enthält Leitlinien und Grundsätze, die für die nationale Raumplanungspolitik von allgemeiner Bedeutung sind, dann jedoch

in bezug auf einen bestimmten Sektor der Regierungspolitik. Es vermittelt insbesondere Einblick in die langfristigen raumplanungspolitischen Aspekte dieses Sektors, wobei die mittelfristigen Aspekte ebenfalls berücksichtigt werden. Auch einem Strukturschema werden eine oder mehrere erläuternde Karten beigelegt. Ein Strukturschema ist dabei in erster Linie ein Instrument der Sektorplanung, bietet aber aufgrund seines Inhalts ebenfalls die Möglichkeit der gegenseitigen Abstimmung der Sektorplanung und der raumplanungspolitischen "facet"-Planung. Das Strukturschema wird daher als Mittler zwischen Sektor- und "facet"-Planung bezeichnet.

Die o.g. Instrumente kommen nach dem Verfahren der raumplanungspolitischen Grundsatzentscheidungen zustande. Dieses Verfahren wurde seit 1972 auf experimenteller Basis angewandt und erhielt 1985 eine gesetzliche Grundlage im Gesetz für die Raumplanung. Gemäß dem genannten Verfahren veröffentlicht die Regierung ein grundsatzpolitisches Vorhaben (meistens von viel Publizität und Information umgeben). Jeder Bürger hat die Möglichkeit, darüber seine Meinung zu äußern; von dieser Möglichkeit wird intensiv Gebrauch gemacht. Das Planungsvorhaben wird auch der Zweiten und Ersten Kammer zugeleitet. Gleichzeitig findet Verwaltungsberatung zwischen dem/den zuständigen Minister(n) und den nachgeordneten Behörden statt: In der Regel sind dies die beteiligten Provinzialverwaltungen und, falls möglich, auch die Kommunalverwaltungen (wenn sehr viele Kommunalverwaltungen beteiligt sind, wird mit der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden beraten). Außerdem erhält der Beirat für die Raumplanung (und nötigenfalls andere Beratungsorgane) die Möglichkeit, ein Gutachten zu erstellen. Auch die Zweite Kammer kann in dieser Phase durch das Stellen schriftlicher Fragen ihre erste Reaktion kenntlich machen.

Aufgrund der sich aus Mitsprache und Verwaltungsberatung herauskristallisierten Meinungen und der Gutachten überdenkt die Regierung ihr Vorhaben

erneut und trifft daraufhin ihre Entscheidung, wobei sie angibt, welche Änderungen aus welchen Gründen übernommen wurden. Diese Regierungsentscheidung wird der Zweiten Kammer zur Genehmigung vorgelegt. Nach Billigung in der Zweiten Kammer muß die Regierungsentscheidung der Ersten Kammer zur Genehmigung vorgelegt werden. Diese kann die ihr vorgelegte Entscheidung nur in ihrer Gesamtheit annehmen oder ablehnen. Danach bildet der in dieser Form gebilligte Text die Grundlage für die Regierungspolitik der entsprechenden Gebiete.

3.2 Provinziale Ebene

3.2.1 Regionalpläne

Das wichtigste Instrument (der ersten Kategorie), mit dem die Provinzialverwaltung ihre Raumplanungspolitik sichtbar machen kann, ist der Regionalplan. Ein solcher Regionalplan gibt für die gesamte Provinz oder einen Teil davon die zukünftige Entwicklung in Leitlinien an:

Ein Regionalplan besteht aus:

- einer Beschreibung der angestrebten Entwicklung in Leitlinien und, sofern notwendig, der Phasen, in denen sich diese Entwicklung vollziehen sollte oder könnte;
- einer oder mehreren Karten, auf denen diese Leitlinien dargestellt sind;

außerdem ist beigelegt:

- eine Erläuterung, in der die dem Plan zugrundeliegenden Gedanken und die Untersuchungs- und Beratungsergebnisse festgelegt sind.

Die Vorbereitung des Regionalplans findet unter der Zuständigkeit der Deputiertenstaaten statt. Sie hören dabei den Provinzialausschuß für Raumplanung an und beraten sich mit den angrenzenden Provinzialverwaltungen, mit den beteiligten Gemeinde- und Wasserwirtschaftsverwaltungen und den staatlichen Behörden und – in den Grenzgebieten – mit den Behörden des Nachbarlandes. Nachdem der Plan im Entwurf offengelegt worden ist, kann jeder Bürger Einspruch erheben. Die

Provinzialstaaten setzen den Plan danach – sei es geändert oder nicht – fest. Der festgesetzte Plan muß dem Minister für Raumplanung vorgelegt werden. Es ist üblich, daß dieser über den Regionalplan ein Gutachten vom Staatsausschuß für Raumplanung einholt, der den Plan an der nationalen Raumplanungspolitik prüft. Dieses Gutachten kann den Minister veranlassen – wenn dieser Plan im Widerspruch zur nationalen Raumplanungspolitik steht –, der Provinzialverwaltung eine Weisung zu erteilen.

Der in dieser Form zustandegekommene Regionalplan bildet die Grundlage für die Genehmigungspolitik der Deputiertenstaaten hinsichtlich der kommunalen Flächennutzungspläne und der mögliche Erteilung von Weisungen durch die Deputiertenstaaten. Provinzen sind nicht verpflichtet, Regionalpläne zu erstellen. Der Minister für Raumplanung kann jedoch der Provinzialverwaltung die Verpflichtung auferlegen, einen Regionalplan festzusetzen oder abzuändern, und dabei Weisungen über den Inhalt des Regionalplans erteilen. Ein Regionalplan muß spätestens nach zehn Jahren erneuert werden.

3.3 Kommunale Ebene

Die kommunale Verwaltungsebene kennt zwei Planformen, in denen die Kommunalverwaltung ihre Raumplanungspolitik zum Ausdruck bringen kann: den Strukturplan und den Flächennutzungsplan.

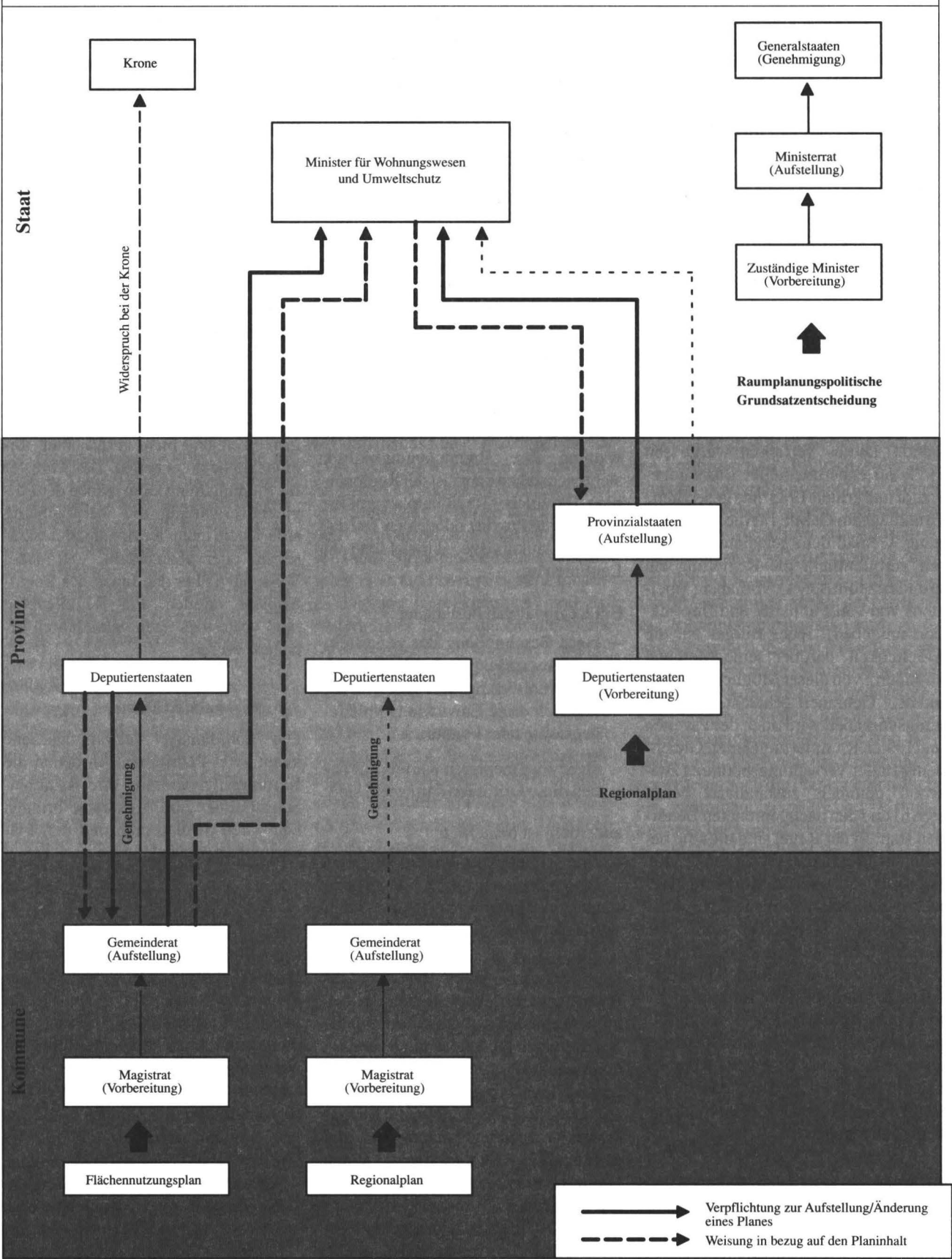
3.3.1 Strukturpläne

In einem Strukturplan gibt der Gemeinderat für das gesamte Gebiet der Gemeinde oder einen Teil davon die zukünftige Entwicklung dieser Gemeinde an. Auch kann eine Reihe aneinandergrenzender Gemeinden einen Strukturplan für ihr gemeinsames Gebiet aufstellen:

Ein Strukturplan besteht aus:

- der angestrebten Entwicklung in Leitlinien für das Plangebiet und, soweit nötig, der Phasen, in denen diese Entwicklung sich vollziehen

Abbildung 2
Instrumente der Raumplanung



sollte, sowie das Verhältnis zum umgebenden Gebiet;

- einer oder mehrerer Karten mit Erläuterung, auf denen diese Entwicklung dargestellt ist;

außerdem ist beigelegt:

- eine Erläuterung, in der die dem Plan zugrundeliegenden Gedanken und die Untersuchungs-, Beratungs- und Mitspracheergebnisse festgehalten sind.

Das Aufstellen von Strukturplänen ist nicht obligatorisch, und die Deputiertenstaaten können Kommunalverwaltungen auch nicht verpflichten, einen Strukturplan zu erstellen. Die Zahl der Gemeinden mit einem Strukturplan ist relativ gering, nimmt jedoch ständig zu.

Das Strukturplanverfahren ist kurz: Der Magistrat bereitet einen Plan vor. Nachdem er zur Einsicht ausgelegt worden ist, können Bedenken geäußert werden. Anschließend stellt der Rat den evtl. geänderten Plan auf. Dieser wird den Deputiertenstaaten und dem Inspekteur für Raumplanung vorgelegt.

Ein Strukturplan zeigt daher, abgesehen vom abweichenden Umfang, große Übereinstimmung mit einem Regionalplan. Er gibt die angestrebten Entwicklungen in Leitlinien an, ist beschreibender Art und allgemein, hat vor allem verwaltungstechnische Bedeutung als Leitfaden für die eigene Politik ohne weitere Rechtsfolgen.

3.3.2 Flächennutzungspläne

Der Flächennutzungsplan ist anderer Art und hat eine andere Bedeutung. Er ist der einzige Plan im Gesetz für die Raumplanung, der für den Bürger unmittelbar verbindlich ist und damit viel weiter reicht als die oben umschriebenen Planformen. Nahezu alle raumplanungspolitischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene sind auf die eine oder andere Art und Weise an den Flächennutzungsplan gekoppelt. Der Flächennutzungsplan ist das wichtigste Instrument der Raumplanung auf kom-

munaler Ebene. Der Flächennutzungsplan legt, sofern dies für die Raumplanung erforderlich ist, die Nutzungsart der Gebiete fest und erteilt wo nötig Vorschriften über die Zweckbestimmung der Plangebiete und der baulichen Anlagen in diesen Plangebieten. Der Gemeinderat ist verpflichtet, für das Gemeindegebiet außerhalb der Ortsgrenzen einen Flächennutzungsplan zu erstellen. Innerhalb der Ortsgrenzen kann er das wahlweise tun. Ein Flächennutzungsplan muß spätestens nach zehn Jahren erneuert werden.

Ein Flächennutzungsplan besteht aus:

- einer Umschreibung der im Plan vorgelegten Nutzungsmöglichkeiten, wobei je Gebiet das Ziel bzw. die Zielsetzung angegeben werden, die hinsichtlich der raumplanungspolitischen Erfordernisse den im Plan aufgeführten Gebieten zuerkannt werden sowie ggf. einer Darlegung der Umsetzung des angestrebten Ziels bzw. der angestrebten Zielsetzungen;
- einer oder mehreren Karten mit Erläuterung, auf denen die Flächennutzungen im Plangebiet angegeben werden;
- (soweit erforderlich) Vorschriften zur Nutzung der Flächen und baulichen Anlagen;
- (soweit erforderlich) Regeln, an die Magistrat bzw. Gemeinderat bei der Ausarbeitung oder Änderung des Flächennutzungsplans oder bei Freistellungen oder näheren Anforderungen gebunden sind;

Einem Flächennutzungsplan ist außerdem beigelegt:

- eine Erläuterung, in der die dem Plan zugrundeliegenden Gedanken sowie die Untersuchungs-, Beratungs- und Mitspracheergebnisse festgelegt sind.

Ein Flächennutzungsplan kann detailliert oder allgemein gehalten sein.

4. Rechtsschutz

Bürger genießen hinsichtlich der Raumplanung in den Niederlanden ein hohes Maß an Rechtsschutz. Jedes Planverfahren sieht die Möglichkeit vor, gegen einen Plan Einspruch zu erheben (bei bis zu drei Instanzen). Daneben wird immer häufiger die Möglichkeit eingeräumt, die schriftlich vorgelegten Einwände während einer Anhörung mündlich zu erläutern. Im Laufe der Jahre ist es üblich geworden, den Bürgern auch in offiziellen Planverfahren ein Mitspracherecht zu gewähren. Diese Praxis erhielt im Jahre 1985 auf der kommunalen Ebene der Raumplanungspolitik eine gesetzliche Grundlage.

II. Die inhaltliche Entwicklung der Raumplanung in den Niederlanden

1. Die Entstehungsgeschichte der Raumplanung

Wie im historischen Abriss zu Beginn dieses Artikels beschrieben, wurde 1941 die Staatsbehörde für den Nationalplan gegründet. Die ersten Jahre nach der Gründung wurden von der Suche nach Aufgaben- und Standortbestimmung gekennzeichnet. Oder anders ausgedrückt: von der Suche nach Anerkennung durch Politik und Verwaltung.

Die Behörde wies nachdrücklich auf die drohende Gefahr der immer dichteren Besiedlung in den westlichen Niederlanden hin. In den ersten Jahren war es allerdings schwierig, eine breite politische oder verwaltungstechnische Unterstützung zu erhalten.

Im Jahre 1951 jedoch erlangte die Behörde einige Anerkennung, und es wurde in Richtung der inhaltlichen Entwicklung der Raumplanung in den Niederlanden ein wichtiger Schritt getan. In diesem Jahr wurde der Arbeitsausschuß für die westlichen Niederlande (Werkcommissie Westen des Lands) gegründet. Dieser Ausschuß sollte die Entwicklung in den westlichen Landesteilen untersuchen, wo die

Probleme nach Meinung vieler langsam aber sicher für die Interessen der einzelnen Gemeinden und Provinzen zu groß wurden und daher auf nationaler Ebene untersucht werden sollten. Der Ausschuß wurde von der Staatsbehörde für den Nationalplan unterstützt, deren Beamte eingehende wissenschaftliche Untersuchungen durchführten. Die Arbeitsunterlagen, die der Arbeitsausschuß in sieben Jahren zusammentrug, wurden für die Politik maßgebend. Grund dafür war die Tatsache, daß bei diesem Prozeß fast alle bekannten Stadtplaner einbezogen wurden. Viele Ansatzpunkte, die damals Form anzunehmen begannen, kursierten bei den Fachleuten schon seit einigen Jahrzehnten. Im Arbeitsausschuß fanden diese Ansichten erstmals größere Zustimmung. Wichtige Konzepte wie das der "Randstad", Städte umgehende Grüngürtel und sogar das des "grünen Herzens" wurden in den Gutachten des Ausschusses vorgelegt.

Die unter der Zuständigkeit des Ausschusses ausgeführte Untersuchung führte zu erheblicher Besorgnis hinsichtlich der gegensätzlichen regionalen Entwicklungen im Westen der Niederlande und in den anderen Regionen. Dazu kamen ständig zunehmende Migrationsbewegungen. Aufgrund der ernsten Lage erteilte die Regierung der Staatsbehörde für den Nationalplan (und der zentralen Wirtschaftsplanungsbehörde) einen Eilauftrag für "eine Untersuchung der Entwicklung außerhalb der westlichen Niederlande unter Berücksichtigung der Möglichkeiten für eine stärkere wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete".

Das Ergebnis dieser Untersuchung lag Mitte 1956 in Form der Broschüre "Het Westen en overig Nederland" (Der Westen und der Rest der Niederlande) vor. In dieser Broschüre wurde vor allem auf die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung hingewiesen: hohe Geburtenziffern im Süden und Osten der Niederlande und viele Zuwanderer; im Norden dahingegen starke Abwanderung und im Westen ein relativ geringer eigener Bevölkerungszuwachs, jedoch große Anziehungskraft. Die Broschüre

sprach sich in erster Linie für eine bessere Verteilung der Bevölkerung aus. Die Regierungspolitik mußte auf ein ausgewogeneres Gleichgewicht der Bevölkerungsfuktuation zwischen dem Westen und den restlichen Niederlanden ausgerichtet sein. Die "Randstad" würde dann durch natürliches Bevölkerungswachstum nur noch mäßig wachsen. Dieses Ziel könne erreicht werden, wenn die Regierung für den Rest der Niederlande als Ganzes stimulierende Maßnahmen trafe, wenn sie "mehr Wohlstand schaffen und die gesamte Umgebung aufwerten" würde. Wenn der Entwicklung Einhalt geboten werden sollte, war es also erforderlich, zu handeln.

Die Broschüre vermochte unwillkürlich eine breite Öffentlichkeit in Angelegenheiten der Raumplanungspolitik einzubeziehen. Viele erhielten auf diese Art und Weise zum ersten Mal einen Einblick in den dynamischen Prozeß der Raumplanung zwischen der zu erwartenden und der wünschenswerten Entwicklung.

Die Broschüre schaffte die Grundlage für eine vielschichtige Diskussion. Fachleute und Beamte der nationalen Verwaltungsebene vereinbarten Lösungsvorschläge für die raumplanungspolitischen Probleme:

- Die Diskrepanz zwischen dem dichtbesiedelten Westen und dem Rest des Landes mußte mit einer Verteilungspolitik gemildert werden;
- Die Randstad mußte auf jeden Fall ihr "grünes Herz" behalten, d.h. die Ausdehnung der Randstad müßte außerhalb und nicht innerhalb des Gebiets der Randstad entstehen.

In der Geschichte der Raumplanung war dies die erste wirklich nationale Problemstellung. Die Verteilung von Wohnort und Arbeitsplatz über verschiedene Landesteile wurde, neben den anderen Anforderungen an den Raum, aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten analysiert. Mit raumplanungspolitischen Lösungen war von nun an "ein komplexer Maßnahmenkatalog" verbunden, "dessen einzelne Komponenten unter

den Zuständigkeitsbereich vieler Ministerien" fielen, so lautet die Schlußbemerkung der Broschüre "Het Westen en overig Nederland".

Eine Broschüre zur Raumplanungspolitik hätte kaum mehr Interesse wecken können. Im Jahre 1958 wurde diese Veröffentlichung in dem Bericht "De ontwikkeling van het Westen des Lands" (Die Entwicklung der westlichen Niederlande) weiter ausgearbeitet, wodurch das Interesse weiterhin zunahm. Die Thronrede (Regierungserklärung) von 1959 enthielt eine ungewöhnlich umfassende Passage zur Raumplanung. Für das folgende Regierungsjahr wurden "raumplanungspolitische und verwaltungstechnische Maßnahmen von größter Wichtigkeit" angekündigt.

Auf der Schwelle von den 50er zu den 60er Jahren hat sich die Raumplanungspolitik ihren Platz in der niederländischen Gesellschaft erobert.

2. Die Zeit der Regierungsberichte

Der erste Bericht

Im Jahr 1960 wird von der Regierung der "Bericht zur Raumplanung in den Niederlanden" herausgegeben, der später unter dem Namen "Erster Bericht" (erste Note) geführt wird. Er stellt eine Ergänzung und eine genauere Standortbestimmung der Regierung hinsichtlich der beiden Gutachten des Arbeitsausschusses dar. Bei den Ergänzungen handelt es sich in erster Linie um Korrekturen der Bevölkerungsprognosen nach oben hin.

Es ist das erste Regierungsdokument, das sich der Raumplanung auf nationaler Ebene widmet. Es war jedoch nicht beabsichtigt, den Untersuchungsergebnissen des Arbeitsausschusses neue Analysen hinzuzufügen. In diesem Bericht werden die wichtigsten raumplanungspolitischen Probleme vor allem im nationalen Kontext betrachtet. Es wird ausdrücklich betont, daß der Staat bei der Vorantreibung der zweckmäßigen Nutzung des gesamten nationalen Territoriums gefordert ist. Zusammengefaßt ist der erste Bericht eine deutli-

che Entscheidung zugunsten einer Verteilungspolitik, mit der vorhersehbare unerwünschte Entwicklungen abgewendet werden sollen.

Die Regierung erachtet die starke Konzentration und die drohende Gefahr einer immer dichteren Besiedlung im Westen des Landes sowie den Entwicklungsrückstand in einigen anderen Landesteilen als dringlichstes Problem. Daher sind Maßnahmen erforderlich, die optimale Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Landesteilen ermöglichen. Die Verhinderung weiterer Ballung in der Randstad auf der einen Seite unter gleichzeitiger Beibehaltung des Spielraums für die spezifischen Funktionen der Westniederlande brauchen dem Vorantreiben der Entfaltung der Gebiete mit einem Entwicklungsrückstand auf der anderen Seite nicht zu widersprechen. Die Politik muß sich einer ausgewogeneren Verteilung der Existenzgrundlagen – und damit einer ausgewogenen Bevölkerungsverteilung – zuwenden. Eine solche Verteilungspolitik befaßt sich unter anderem mit der Steuerung der schon vorhandenen Entwicklungsansätze. Darüber hinaus wird die Notwendigkeit zielgerichteter Beeinflussung zur Erlangung eines besseren Gleichgewichts zwischen den einzelnen Gebieten erkannt.

Die landesweite Politik sollte sich aus folgenden Komponenten zusammensetzen:

- Weiterentwicklung der Randstad für die gebietsspezifischen Funktionen;
- Stimulierung der Problemgebiete;
- Erhöhung der Wohnanreize in den Gebieten außerhalb der Randstad.

Die Regierung formulierte ihr Programm folgendermaßen:

- zügige Vorlage und Verabschiedung eines Raumplanungsgesetzes;
- gute Koordinierung auf nationaler Ebene;
- Schaffung günstiger Voraussetzungen für die angestrebte Entwicklung.

Die Regierung verweist zwar auf schon getroffene Maßnahmen zur Umsetzung der politischen Vorhaben, ohne sie jedoch im einzelnen auszuführen. Der Hinweis auf den Industrialisierungsbericht läßt vermuten, daß vor allem ökonomische Maßnahmen zur Verwirklichung der Zielsetzungen eingesetzt werden sollen.

Der zweite Bericht

Der zweite Bericht zur Raumplanung in den Niederlanden (zweite Note, 1966) hatte wesentlich stärkeren Einfluß. Es stellte sich nur allzu schnell heraus, daß die Verteilungspolitik die Probleme der Randstad kaum lösen konnte. Außerdem sorgten neue Bevölkerungsprognosen für einen Schock. War man im ersten Bericht noch von höchstens 14 Mio. Niederländern im Jahr 2000 ausgegangen, so stufte man ihre Zahl im zweiten Bericht schon auf 20 Mio. ein (nur zur Erinnerung: Im Jahr 1993 sind es etwa 15 Mio.). Obwohl diese Schätzung nur kurze Zeit standhielt und zwei Jahre später auf 18 Mio. korrigiert wurde, war man äußerst beunruhigt. Für die Randstad mußte eine Einteilungspolitik entwickelt werden (für Stadtkreise, Pufferzonen, Entlastungsorte) und für die übrigen Gebiete eine Stimulierungspolitik.

Der zweite Bericht enthielt die folgenden Leitlinien:

- bessere Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen über das gesamte Land;
- Förderung der Ausstrahlung der Randstad nach außen hin;
- Förderung des städtischen Wachstums, sofern damit die Entwicklung von verschiedenen Wohnlagen innerhalb der städtischen Gebiete unterstützt wird (konzentrierte Dekonzentration und Wohnmilieudifferenzierung);
- Schutz des sog. zentralen offenen Raums zwischen den beiden Flügeln der Randstad und der Städtekette in Brabant;
- Erhalt der Pufferzonen zwischen Städten und Stadtkreisen;

- Übernahme der Raumplanungsstrukturskizze der Niederlande um das Jahr 2000 (die Karte zum Bericht) als richtungsweisende Basis für die Raumplanungspolitik.

Der zweite Bericht ist für die Ansichten über die raumplanerischen Entwicklungen und deren Gestaltung von entscheidender Bedeutung gewesen.

Im Vorangegangenen sind drei Begriffe gefallen, die hier kurz erläutert werden sollen, da sie beim Zustandekommen eines Konzepts für die Raumplanung bzw. bei der Einteilung der Niederlande eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Konzentrierte Dekonzentration

Dieser Begriff bezeichnet den Mittelweg zwischen zwei gegensätzlichen und für die Niederlande als nicht erstrebenswert angesehenen Urbanisierungserscheinungen. Auf der einen Seite gibt es die Konzentration, die Anhäufung städtischer Bebauung auf relativ wenig Raum, und auf der anderen Seite gibt es die Dekonzentration, die weiträumige Streuung von relativ kleinen, eigenständigen bebauten Gebieten. An beiden Erscheinungsformen haften Vor- und Nachteile. Konzentration bedeutet, daß die tägliche Versorgung über Einrichtungen in überschaubarer Entfernung geregelt ist und, für Raumplaner wichtig, daß dadurch nicht viel Raum beansprucht wird. Allerdings führt das mitunter zu erheblicher Enge, wodurch den Wohnvorstellungen vieler Menschen oftmals nicht entsprochen werden kann. Dekonzentration bedeutet hingegen Ruhe und angenehmeres Wohnen und bessere Wohnlage, wobei allerdings größere Entfernungen und durch die Verstreuung eine höhere Raumbeanspruchung in Kauf genommen werden müssen. Mit der konzentrierten Dekonzentration, der Konzentration weiterer Urbanisierung innerhalb des städtischen Einflusses, hoffte man, die Vorzüge dieser beiden gegensätzlichen Tendenzen miteinander vereinen zu können und die Nachteile weitestmöglich auszuschließen.

Das Konzept der konzentrierten Dekonzentration spielte eine Reihe von

Jahren in der niederländischen Raumplanungspolitik eine maßgebliche Rolle.

Wohnmilieudifferenzierung

Dieser Begriff, obwohl im zweiten Bericht selbst noch nicht genannt, wurde jedoch schon kurz nach dessen Erscheinen gebraucht. Es ist damit das bewußte Streben der Regierung gemeint, die verschiedenen, historisch gewachsenen Lebensräume so zu belassen bzw. deren Entwicklung zu fördern. Im zweiten Bericht richten sich diese Bestrebungen vorwiegend auf die Wohnlage, allerdings sollten sie sich auf alle Aspekte der Wohn- und Lebensbedingungen beziehen. Die vier Wohnmilieutypen, die man kennzeichnete, unterschieden sich durch die Einwohnerzahl, was unter anderem Auswirkungen auf die Erschließung, Infrastruktur, Versorgung und Naherholung hat. Das Konzept der Wohnmilieudifferenzierung gehört heute noch zu den Zielsetzungen der Raumplanungspolitik, wenn es auch, hinsichtlich der Einwohnerzahlen etwa, nicht mehr so rigide ausgelegt wird wie 1966.

Pufferzonen

Mit diesem Begriff, der schon vor dem Erscheinen des zweiten Berichts gängig war, ist ein einige Kilometer breiter unbebauter Streifen mit dem Charakter einer Grünzone gemeint. Derartige Gebiete fungieren zwischen den jeweiligen Städten als strukturierendes Element. Die Pufferzonenpolitik ist nach wie vor Bestandteil der nationalen Raumplanungspolitik. Immer noch wird Land gekauft, um diese Zielsetzung zu verwirklichen.

Im zweiten Bericht werden darüber hinaus viele Desiderate formuliert. Zu den wichtigsten gehören:

- Förderung der Stadterneuerung;
- Umweltschutz;
- Förderung des öffentlichen Verkehrs;
- Anlage von einem Dutzend "Elementen von Format" für die Naherholung;

- Entwicklung von Parks und Wassersportgebieten.

Dem zweiten Bericht mangelte es nicht an Bildern und Konzepten, konkrete Maßnahmen waren jedoch kaum ausgearbeitet. Die Urheber vertrauten auf das neue Instrumentarium des gerade verabschiedeten Gesetzes für die Raumplanung und die verheißungsvolle Werbung der präsentierten Gedanken. Das finanzielle Instrumentarium war jedoch noch nicht ausgereift, und die Abhängigkeit der Sektoren von Wohnungsbau, Infrastruktur, soziokultureller Versorgung und der Wirtschaftspolitik war groß. Wissenschaftlich ausgedrückt läßt sich sagen, daß die Antisuburbanisierungspolitik, die im zweiten Bericht im Mittelpunkt steht, ein Exponent der sog. Zulässigkeitsraumplanung war. Die Zulässigkeitsraumplanung beschränkt sich auf die Erstellung und Aufrechterhaltung von Plänen; die Verwirklichung eines Plans gehört danach jedoch nicht in den Zuständigkeitsbereich der Raumplanung.

Vom zweiten zum dritten Bericht

Gegen Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre erschienen eine Reihe von Gutachten, die auf das Mißlingen der beiden Hauptaufgaben des zweiten Berichts (Eindämmung der Suburbanisierung und Verwirklichung der konzentrierten Dekonzentration) wiesen. Die Zulässigkeitspolitik war zu vorsichtig und rechnete zu sehr mit dem werbenden Effekt der Pläne. Die Umsetzung in Pläne durch Provinzen und Gemeinden verlief jedoch nicht erwartungsgemäß. Es war an der Zeit, den zweiten Bericht zu überarbeiten und eine neue Planungsdoktrin zu formulieren.

Auch wenn sich herausstellte, daß der zweite Bericht nach relativ kurzer Zeit schon veraltet war, hat er sowohl in der raumplanerischen Fachwelt als auch (und vor allem) darüber hinaus einiges in Bewegung gesetzt. Die Raumplanung wurde zu einem noch wichtigeren Thema der politischen Tagesordnung. Der Bericht war äußerst kreativ, und im Laufe der Jahre begegnete man ihm immer wehmütiger. Ein Großteil derjeni-

gen, die damals raumplanungspolitisch engagiert waren, haben die Diskussion als überaus stimulierend erfahren. Die Mythen und Sagen um diesen Bericht werden immer noch weitergesponnen. Der Freiraum, den die Planer damals hatten, ist durch die fortschreitende Professionalisierung heutzutage unerreichbar.

Der dritte Bericht

Der dritte Bericht (dritte Note, 1973 ff.), so forderte man, würde konkreter als der zweite und vor allem stärker auf die Ausführung ausgerichtet sein müssen. Der dritte Bericht spiegelt damit das weiterentwickelte Denken über die Raumplanung wider. Der Bericht stellte den umfassenden Versuch dar, die politischen Vorhaben eingehender auszuarbeiten und das politische Instrumentarium zu konkretisieren. Vor allem die finanzielle, gesetzliche und organisatorische Untermauerung der Vorschläge wurden stark berücksichtigt. Durch den ganzen Bericht hindurch läßt sich das Bestreben der Regierung erkennen, die Entwicklungen in den Griff zu bekommen. Die Arbeit an und mit dem Bericht kann als eine recht prätentiose Übung in Verfahrensplanung, Monitoring und weitgehendem Mitspracherecht angesehen werden. Der dritte Bericht wurde in drei Teile gegliedert, die aufgrund der Mitsprache und der politischen Beratungen je in vier aufeinanderfolgenden Versionen veröffentlicht wurden. Der dritte Bericht durchlief somit als erster das Verfahren der raumplanungspolitischen Grundsatzentscheidungen (siehe Teil I, Abschnitt 3.1.1). Der erste Teil des Berichts war der sog. "Orientierungsbericht", der die Leitlinien erläuterte, der zweite Teil der "Urbanisierungsbericht", der dritte Teil der "Bericht zum ländlichen Raum". In diesen Teilberichten wurden die entsprechenden Teilgebiete ausgearbeitet.

Die politischen Zielsetzungen des dritten Berichts ähneln noch sehr denen des zweiten Berichts. Die wichtigste Änderung betrifft nach Meinung der Fachleute jedoch die deutliche Orientierung auf das finanzielle, gesetzliche und organisatorische Instrumentarium, d.h. auf die Ausführbarkeit. Die Ziel-

setzungen wurden in vier Komponenten eingeteilt, die ihrer Bedeutung nach gegliedert wurden. Die Grundzielsetzung lautet: "Die Förderung solcher raumplanerischen und ökologischen Bedingungen, die die entscheidenden Bestrebungen von Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen weitestmöglich berücksichtigt, wobei die Vielfalt, Zusammenhängigkeit und Dauerhaftigkeit der Umwelt garantiert werden muß". Der Hinweis auf die ökologischen Bedingungen in dieser Zielsetzung ist bemerkenswert, da damit der Zuständigkeitsbereich der Raumplanung erheblich erweitert wurde.

Neben der Grundzielsetzung wurden noch Hauptzielsetzungen, untergeordnete Zielsetzungen und einfache Zielsetzungen formuliert.

Folgende Hauptzielsetzungen, und damit die Leitlinien der Raumplanungspolitik der 70er und späterer Jahre, nennt der Orientierungsbericht:

- bessere Verteilung der Bevölkerung, der Arbeitsplätze und des Sozialwesens;
- Konzentration der städtischen Bebauung innerhalb der Stadtgebiete;
- Entwicklung von Entlastungsorten, wo das Ausmaß der Abwanderung dies erforderlich macht;
- Entwicklung von Stadtkreisen mit unterschiedlichen Wohnbedingungen;
- verstärkte Integration von Wohnort und Arbeitsplatz zur Verringerung des Pendelverkehrs (Mobilität);
- Verbesserung der Wohnfunktionen der Innenstädte;
- Förderung des öffentlichen Verkehrs;
- Garantie einer besseren Abwicklung des Autobahnverkehrs;
- Erhalt und Entwicklung der natürlichen Umwelt;
- Schutz von Naturschutzgebieten und Landschaften;
- Erhalt der zentralen offenen Räume zwischen Stadtgebieten;

- Erhalt der offenen Räume zwischen und innerhalb von Stadtkreisen (Pufferzonen);
- Bekämpfung von Umweltproblemen, wie Luft-, Wasser- oder Bodenverschmutzung und Lärmbelastung.

Diese Hauptzielsetzungen geben anschaulich den erweiterten Umfang des Einflusses und der Komplexität der Raumplanung wieder. Darüber hinaus wird deutlich, daß der dritte Bericht in einer Zeit des wirtschaftlichen Wachstums erstellt wurde, in der die Notwendigkeit erkannt wurde, dieses Wachstum in die richtigen Bahnen zu lenken. Zu jener Zeit ging man jedoch teilweise noch irrtümlicherweise davon aus, daß man ungeachtet der wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten raumplanerische Maßnahmen einsetzen könne.

Die Ausführung dieser Zielsetzungen erforderte die Formulierung einer Regierungspolitik, mit der unerwünschte Entwicklungen verhindert oder umgeleitet werden konnten, um die vorhandenen Probleme zu lösen.

Aus diesem Grund legte die Regierung die folgenden, teilweise miteinander verknüpften Politikformen vor:

- Bevölkerungspolitik;
- Verteilungspolitik, Stimulierungspolitik, Einteilungspolitik;
- städtische Einteilungspolitik;
- Politik hinsichtlich des ländlichen Raumes;
- Infrastrukturpolitik.

Die Hauptzielsetzungen des Orientierungsberichts beziehen sich auf folgende Bereiche:

- Eindämmung der Suburbanisierung;
- Konzentration des Wachstums von Entlastungsorten in Stadtkreisen;
- Verminderung der regionalen Entwicklungsrückstände;
- Einschränkung des Pendelverkehrs (Mobilität) durch die Integration von Wohnort und Arbeitsplatz.

Man wollte, anders ausgedrückt, ein "gezieltes Wachstum" erreichen.

Die Zielsetzungen des Orientierungsberichts wurden in den beiden kurz darauf erschienenen Teilen (dem Urbanisierungsbericht und dem Bericht zum ländlichen Raum) eingehender ausgearbeitet.

Der dritte Bericht hätte ein großer Erfolg werden können. Man kann jedoch sagen, daß ihm, obwohl er von unbestrittener Qualität war und zahlreiche Teilaspekte wesentlich besser durchdacht waren als im zweiten Bericht, sein eigenes Gewicht zum Verhängnis wurde. Sein Verfall wurde darüber hinaus noch durch die wirtschaftliche Krise zu Anfang der 80er Jahre beschleunigt. Daraus lassen sich zwei Lehren ziehen: Erstens spielt sich Raumplanung deutlich im Rahmen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, und zweitens müssen die Pläne flexibler und selektiver sein.

Aus diesen Gründen wurde der Weg für den vierten Bericht freigemacht.

Der Weg zum vierten Bericht

Um zum vierten Bericht (vierte Note) zu gelangen, wurde ein außergewöhnlicher Weg eingeschlagen, indem zwei sog. Hypothesengruppen aus Mitarbeitern der staatlichen Raumplanungsbehörde zusammengestellt wurden (5). Beide Gruppen wurden mit der Untersuchung von langfristigen gesellschaftlichen Trends und deren Auswirkung auf die Raumplanung beauftragt. Man setzte zwei Gruppen mit derselben Aufgabe ein, da man meinte, auf diese Art und Weise die Zuverlässigkeit der Ergebnisse, die man einander gegenüberstellen wollte, besser überprüfen zu können. Allerdings stimmten die Untersuchungsergebnisse im großen und ganzen miteinander überein. Da beiden Gruppen nur eine Frist von drei Monaten zugemessen wurde, mußten sie von schon bestehendem Material Gebrauch machen (was die Bedeutung von dokumentiertem Wissen in einer Planungsbehörde einmal mehr unterstreicht). Obwohl die Gruppen nur die wichtigsten Trends inventarisieren sollten, setzten beide ihre Erkenntnisse in raumplanungspolitische

Perspektiven für die Zukunft um. Dies war nötig, um die Bedeutung der Trends einschätzen zu können und um untersuchen zu können, welcher Art die Problemlösungen sein müßten.

Aufgrund der Gutachten der beiden Hypothesengruppen erstellte die staatliche Raumplanungsbehörde den "Bericht über die Perspektiven der Raumplanung. Der Weg zum vierten Bericht zur Raumplanung" (NRP, Nota Ruimtelijke Perspectieven 1986). In diesem Bericht wurden die gesellschaftlichen Entwicklungen, die für die Einteilung der Niederlande Konsequenzen haben könnten, ausführlich beschrieben und deren raumplanungspolitische Auswirkungen analysiert. Die Gegenüberstellung der Analysen der beiden Gruppen wurden in einem abschließenden Kapitel von 60 Seiten als raumplanerische Ansichten mit Erläuterung präsentiert. Der Perspektivenbericht richtete sich vornehmlich auf die Randstad, die niederländischen Großstädte innerhalb und außerhalb der Randstad, technologische Entwicklungen, Zeit-Raum-Verhältnisse, demographische Entwicklungen, Abfallentsorgung, die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Natur und die wichtigsten Transportachsen. Dieser Bericht, der als Diskussionsgrundlage gedacht war, rief zahlreiche Reaktionen in der ganzen Gesellschaft hervor. Es wurden über 5 000 Exemplare verkauft, der Bericht kam damit auf die "non-fiction"-Bestsellerliste und die Diskussion, die er auslöste, veranlaßte die Regierung innerhalb weniger Monate dazu, die staatliche Raumplanungsbehörde mit der Erstellung des vierten Berichts zur Raumplanung zu beauftragen.

Der vierte Bericht

Der erste Teil des vierten Berichts erschien Anfang 1988 (Teil A: Politische Vorhaben). Der richtungsweisende Untertitel des vierten Berichts lautet: Auf dem Weg ins Jahr 2015. Gemäß dem Verfahren für raumplanungspolitische Grundsatzentscheidungen folgten noch drei weitere Teile. Teil D (die Regierungsentscheidung), der nach der Mitspracherunde überarbeitet wurde

und somit den endgültigen Text enthielt, erschien Ende 1988.

Art und Zielsetzung des vierten Berichts werden schon im ersten Abschnitt des Berichts deutlich formuliert: "Der niederländischen Gesellschaft stehen umfangreiche Veränderungen bevor, die eingreifende Folgen für die Nutzung des Raums haben werden. Im vierten Bericht zur Raumplanung in den Niederlanden gibt die Regierung die Raumplanungspolitik bis ins nächste Jahrhundert vor.

Der vierte Bericht richtet sich auf die Bereiche, die geändert bzw. ergänzt werden müssen. Somit wird kein Überblick über die gesamte Raumplanungspolitik gegeben, sondern nur eine Auswahl. Es werden nur die Maßnahmen genannt, die mit der Ausführung der Raumplanungspolitik im Zusammenhang stehen. Der vierte Bericht gibt eine Vorausschau bis ins Jahr 2015. Mit politischen Maßnahmen kann jedoch nicht solange gewartet werden. "Wir arbeiten jetzt an den Niederlanden im Jahr 2015" ist das Motto dieses Berichts. Mit diesem Bericht hat die Regierung erstmals keinen Gesamtüberblick über alle Elemente gegeben, die für die Raumplanung in den Niederlanden von Bedeutung sind. Der vierte Bericht ist absichtlich selektiv gestaltet; mit ihm wird nur das geregelt, was auch wirklich einer Regelung bedarf.

Der vierte Bericht ist wie folgt strukturiert:

In Kapitel eins werden die Auswahlkriterien sowie die Funktion dieses Berichts im politischen Beschlußfassungsprozeß in den Niederlanden verdeutlicht (in diesem Fall eine Beschreibung und Verantwortung des Verfahrens der raumplanungspolitischen Grundsatzentscheidung).

Kapitel zwei erläutert die wichtigsten gesellschaftlichen Veränderungen in der Zukunft. Es handelt sich dabei weniger um eine Vorhersage der zukünftigen Entwicklungen als um eine Erkundung. Diese Erkundung beinhaltet zugleich die wichtigsten Folgen für die raumplanerische Organisation der Niederlande. Man kann die gesell-

schaftlichen Entwicklungen auf zwei verschiedene Weisen betrachten. Bei der einen Betrachtungsweise stehen das Individuum und die Veränderungen des *alltäglichen Lebensraums* im Mittelpunkt (Kapitel drei). Bei der anderen Betrachtungsweise steht die Position der *Niederlande im internationalen Kontext* im Mittelpunkt, wobei eine raumplanerische Entwicklungsperspektive für die Niederlande als Ganzes entworfen wird (Kapitel vier). Im letzten Kapitel wird dargelegt, auf welche Art und Weise und mit welchen Mitteln die Regierung die von ihr vertretene Politik zu verwirklichen beabsichtigt.

Bei der Erkundung der gesellschaftlichen Entwicklungen und deren Folgen für die Raumplanung in Kapitel zwei wurden folgende Themenkreise behandelt:

- Internationalisierung;
- Wirtschaft und Wohlstand;
- Bevölkerung und Haushalte;
- Individualisierung, Selbstverwirklichung und Emanzipation;
- technologischer Fortschritt;
- wachsende Mobilität;
- räumliche Qualität.

Im Rahmen dieses Beitrags ist es nicht möglich, die inhaltlichen Analysen dieser Aspekte ausführlich wiederzugeben. Dem Leser ist vermutlich ohnehin schon deutlich, in welche Richtung die Ergebnisse gedeutet haben. Zwei Aspekte (Internationalisierung und räumliche Qualität) werden hier jedoch noch kurz behandelt.

Mit dem vierten Bericht sind erstmals der internationale Kontext und dessen entscheidender Einfluß berücksichtigt worden. Die Niederlande sind äußerst stark international orientiert. Die zunehmende Verflechtung von Produktion, Dienstleistung und Kapitalbewegung führt in den Niederlande zu neuen wirtschaftlichen Herausforderungen und Gefahren. "Europa '92" eröffnet einerseits viele Möglichkeiten, bedeutet andererseits jedoch, daß die Niederlande mit anderen Ländern härter um Unternehmensstandorte für den EG-

Markt konkurrieren müssen. Die zunehmende Internationalisierung hat darüber hinaus erhebliche Nachteile. Die Niederlande sind ein Deltaland und somit äußerst empfindlich gegenüber der Wasserverschmutzung von Rhein, Maas und Schelde. Die Luftverschmutzung aus den Nachbarländern betrifft die Niederlande ebenfalls. Für eine dauerhafte Entwicklung von Stadt und Land ist es daher erforderlich, internationale Vereinbarungen zu treffen. Des weiteren haben die Niederlande im internationalen Kontext eine besondere Verantwortung für den Erhalt einer Reihe von Pflanzen- und Tierarten, vor allem der Arten, die in den für die Niederlande typischen "nassen" Gebieten vorkommen.

Mehr Einwohner bedeuten einen erhöhten Raumbedarf, der sogar noch stärker steigt als die Bevölkerungszahlen selbst. Dieser Raumbedarf ist jedoch nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Art. Die Qualität des Raums in den Niederlanden wird nach Erlebniswert, Nutzungswert und Zukunftswert unterschieden. Um diese Kategorien näher zu bestimmen, wurde anschließend an den vierten Bericht das Projekt "Beispielpläne" gestartet, mit dem die Regierung die Entwicklung neuer Vorschläge und Pläne stimulieren möchte. Diese Pläne sollen sich auf neue, komplexe oder unvorhersehbare Situationen beziehen und einen Beitrag zur räumlichen Qualität leisten. Die Initiative wurde in Form eines Wettbewerbs ausgeschrieben, wobei die besten Pläne finanziell unterstützt und öffentlich diskutiert werden. Eine eigens eingesetzte Gruppe der staatlichen Raumplanungsbehörde begleitet den gesamten Prozeß.

In Kapitel drei des vierten Berichts wird der Aspekt des *alltäglichen Lebensraums* behandelt. In Zukunft werden einschneidende Veränderungen in diesem Lebensraum stattfinden. Um diese Veränderungen steuern zu können, formulierte die Regierung die folgenden fünf Grundwerte, die den Veränderungen zugrunde liegen sollten:

- Pflege der Umgebung;
- eine saubere Umwelt;

- eine sichere Umgebung;
- räumliche Wahlmöglichkeiten;
- räumliche Vielfalt.

Diese Grundwerte waren für die Perspektive in Leitlinien, die die Regierung in Kapitel drei weiter ausgearbeitet hat, richtungsweisend. Dabei wurden vor allem die Aspekte des Wohnens, des öffentlichen Raums, der Steuerung der Mobilitätsentwicklung, des verantwortungsbewußten Umgangs mit Rohstoffen und mit Abfall sowie der Veränderungen im ländlichen Raum berücksichtigt.

Ziel der Regierung bei der Skizzierung der raumplanerischen Entwicklungsperspektive in Kapitel vier des Berichts war es, die Schritte vorzugeben, die den *Niederlanden im internationalen Kontext* eine gute Position für die Zukunft sichern sollten. Die folgenden richtungsweisenden Ausgangspunkte wurden dabei behandelt:

- Erhalt bzw. Ausbau der landschaftlichen Vielfalt;
- Konzentrierung von auf internationaler Ebene erfolgversprechenden wirtschaftlichen Entwicklungen;
- Förderung der spezifischen Qualitäten der einzelnen Landesteile.

Zur Unterstützung dieser Politik führte der vierte Bericht die sog. städtischen Knotenpunkte (elf an der Zahl) ein. Die zentrale Position des Dienstleistungsbereichs für das Umland sollte damit gefördert werden. Außerdem sollte die Selbständigkeit der einzelnen Regionen stimuliert werden. Darüber hinaus befaßte sich der vierte Bericht erstmals eingehend mit dem Phänomen "Wasser". Obwohl die Niederlande ein sehr wasserreiches Land sind, ist sauberes Wasser immer seltener zu finden. Die Regierung sicherte zu, die Verbesserung der Wasserqualität zu überwachen. Die Gesamtheit aller Vorhaben und verschiedener Aktionen wird unter dem Motto "Niederland – Waterland" (Niederlande – Wasserland) zusammengefaßt.

Im abschließenden Kapitel fünf erinnert die Regierung an die Tatsache, daß

zur Verwirklichung der Raumplanungspolitik rechtliche, finanzielle und verwaltungstechnische Mittel benötigt würden. Wie dies, insbesondere der finanzielle Teil, konkret umgesetzt werden sollte, wurde nicht deutlich umrissen. Aufgrund der zu erwartenden beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten wurden folgende Prioritäten gesetzt:

- Verringerung der Engpässe auf den wichtigsten Transportachsen;
- Steuerung der Mobilitätsentwicklung mit sonstigen infrastrukturellen Maßnahmen;
- Förderung des internationalen Ansehens von Amsterdam, Rotterdam und Den Haag;
- Förderung der zentralen Position der städtischen Knotenpunkte;
- Förderung des Tourismus- und Erholungswerts sowie der Naturentwicklung der Niederlande als wasserreiches Land;
- Erhalt und Weiterentwicklung des ländlichen Raums;
- kontinuierliche Wohnungsbaupolitik für die schwächeren Einkommensgruppen;
- möglichst schnelle Abschaffung des qualitativen Rückstands der städtischen Gebiete;
- möglichst schnelle Verminderung der bestehenden und Verhinderung zukünftiger Umweltverschmutzung.

Die drei Stützen der Politik lauten zusammengefaßt wie folgt:

1. Verbesserung der internationalen Verbindungen, wobei die bedeutendsten Verkehrshäfen, Rotterdam und Schiphol, und die wichtigsten Transportachsen im Mittelpunkt stehen.
2. Attraktive national und international konkurrierende Städte. Konzentration auf die Ansiedlungsbedingungen der Randstad und der städtischen Knotenpunkte.
3. Ausnutzung der Tourismus- und Erholungsmöglichkeiten der Niederlande.

Zusammenarbeit ist eines der Schlüsselworte in diesem Bericht, der sich für

eine erhebliche Erweiterung der Möglichkeiten für private Initiativen und Investitionen ausspricht. Die Regierung betonte, daß es ohne Zusammenarbeit nicht möglich sei, die angestrebten Vorhaben zu verwirklichen. Seit geraumer Zeit schon arbeiten die Behörden der verschiedenen Ebenen in den Niederlanden zusammen, nach dem vierten Bericht jedoch ist die sogenannte Public-Private Partnership in der Raumplanungspolitik ein Begriff geworden.

Der Nachdruck der Zusammenarbeit und die Orientierung auf die Ausführung des vierten Berichts äußern sich besonders deutlich in der Einführung der sogenannten "Weiteren Ausarbeitung". Dabei handelt es sich um die Entwicklung regionaler Strategien, einer integralen Vorgehensweise für die Regionen mit besonderem Interesse für die Landespolitik, wie dem grünen Herzen, dem Verkehrshafen Schiphol oder dem Dreiländereck zwischen Maastricht, Heerlen, Aachen und Lüttich. Die staatliche Raumplanungsbehörde koordiniert die Perspektivenentwicklung anderer Ministerien, kommunaler und regionaler Behörden sowie der Privatwirtschaft.

Der vierte Zusatzbericht

In den Niederlanden kam es 1989 zu einer Regierungskrise. Die christlich-liberale Koalitionsregierung, die den vierten Bericht vorgelegt hatte, stürzte anläßlich eines Konflikts über die Finanzierung eines Teilbereichs der Umweltpolitik. Die neue christlich-sozialdemokratische Koalition entschloß sich dazu, einen Nachtrag zum vierten Bericht zu verfassen, in dem der Umwelt, schwachen Gruppen und der politischen Ausführung mehr Platz eingeräumt werden sollte. In diesem Nachtrag wurden die Einzelheiten der Urbanisierungspolitik und die Verschärfung der Politik hinsichtlich des ländlichen Raumes, deren Behandlung ohnehin in einer Ergänzung zum vierten Bericht beabsichtigt war, vertieft. Der Nachtrag, der ebenfalls das Verfahren der raumplanungspolitischen Grundsatzentscheidung durchlief, erschien in seiner endgültigen Fassung 1991 unter

dem Namen "Vierter Zusatzbericht" (vierte Note (extra)) (6).

In der Erläuterung zum vierten Zusatzbericht wurde ausdrücklich betont, daß die Leitlinien des vierten Berichts noch uneingeschränkte Gültigkeit besitzen. Die Internationalisierung und die wirtschaftliche Perspektive bilden weiterhin die Grundlage der Raumplanungspolitik. Der vierte Zusatzbericht fügt dem noch eine ökologische und eine soziale Komponente hinzu.

Eines der auffälligsten Merkmale des vierten Zusatzberichts ist, daß sich die angestrebte Politik so ausdrücklich auf die Folgen des Autoverkehrs richtet. Bei der Auswahl von Wohngebieten, Industriegeländen und Erholungsgebieten geht es hauptsächlich um die Verringerung von Entfernungen. Jedes Unternehmen sollte einen geeigneten Standort erhalten. Eine Zielsetzung ist es, daß sich Unternehmen mit einer großen Zahl von Mitarbeitern und Besuchern, die nicht vom Autoverkehr abhängig sein wollen, in unmittelbarer Nähe von öffentlichen Verkehrsverbindungen oder deren Knotenpunkten ansiedeln.

Hinsichtlich der regionalen Entwicklungsperspektive (Kapitel vier des vierten Berichts) fügte die Regierung den oben genannten vier Interessengebieten

(– wichtigste Verkehrshäfen, wichtigste Transportachsen, Städtering und Randstad;

- städtische Knotenpunkte;
- Niederlande – Wasserland und
- Selbständigkeit der Regionen)

zwei weitere hinzu:

- integrale, gebietsorientierte Raumplanungs- und Umweltpolitik (die sogenannte ROM-Politik; nl. Ruimtelijke Ordening & Milieu);
- Kurse für den ländlichen Raum.

Hintergrund dieser Politik ist, daß es in den Niederlanden Gebiete gibt, in denen die räumliche Entwicklung verhindert wird, da die Qualität der Umwelt zu wünschen übrig läßt. Die Regierung hat elf Gebiete benannt, auf denen in

Zusammenarbeit mit anderen Behörden Programme ausgearbeitet werden sollen, mit denen das Instrumentarium der Raumplanungs-, Umwelt-, Wasser- und Landesentwicklungspolitik integral und gebietsorientiert eingesetzt werden kann.

Hinsichtlich des ländlichen Raumes hat die Regierung vier Kurse vorgegeben, die mit verschiedenen Farben gekennzeichnet sind. Die fortschreitende Internationalisierung, vor allem im Bereich der Landwirtschaftspolitik der EG, führt in jedem einzelnen Gebiet zu anderen Möglichkeiten und Gefahren. Die Politik der verschiedenen Kurse ist darauf ausgerichtet, für jede Region ein Verfahren zu entwickeln, das sich am besten in die charakteristischen Merkmale des jeweiligen Gebiets einfügt. Auch die enge Beziehung zur Politik hinsichtlich des alltäglichen Lebensraums beruht hierauf.

Die Kurse sind folgendermaßen unterteilt:

1. Der gelbe Kurs: Richtungsweisend ist die Entwicklung regionaler Komplexe in der Landwirtschaft und im Gartenbau.
2. Der braune Kurs: Im Mittelpunkt steht die getrennte Entwicklung von Landwirtschaft und anderen Funktionen.
3. Der grüne Kurs: Naturschutz und Naturentwicklung stehen hier an erster Stelle.
4. Der blaue Kurs: Dieser Kurs ist vom Bestreben einer erweiterten Entwicklung des ländlichen Raumes, der Natur und der Erholungsgebiete gekennzeichnet.

Mit dem vierten Zusatzbericht wurde vom Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz ein "Arbeitsplan" veröffentlicht, in dem 56 Ausführungsvorgänge aufgrund des vierten Berichts und des vierten Zusatzberichts zusammengestellt worden waren. (Die "Übersetzung" von Politikvorhaben, wie sie im vierten Bericht und im vierten Zusatzbericht präsentiert worden sind, in anschauliche Bilder können die Leser der sog. Integrationskarte entnehmen, die diesem Heft beigelegt ist.)

*Die Zeit nach dem vierten
Zusatzbericht*

Der vierte Bericht hat den Mitarbeitern der staatlichen Raumplanungsbehörde viel Kreativität und Arbeit abverlangt. Doch sicherlich bedeutet das noch nicht die Endstation. Die Auswertung dieses Berichts ist eines der großen, behördenweiten Projekte, das die staatliche Raumplanungsbehörde gestartet hat. Es werden drei Auswertungstypen unterschieden, von denen jeder im Projekt seinen Platz erhält:

- Untersuchung der Fortwirkung der in den Regierungsberichten vorgelegten Denkansätze, deren Aufnahme durch die Zielgruppen sowie die Auswirkung auf Pläne und Beschlüsse;
- Konformitätsuntersuchung nach der Übereinstimmung zwischen dem Inhalt der Beschlüsse und Vorhaben und den politischen Zusagen und Vereinbarungen des Regierungsberichts;
- Effektivitätsuntersuchung nach den im Bericht formulierten raumplanungspolitischen Zielen.

Ob dem vierten Bericht ein fünfter folgen wird, steht noch nicht fest. Es wird allerdings schon an der Kurskorrektur des Berichts gearbeitet, und schließlich sind auf diese Art und Weise auch der zweite, dritte und vierte Bericht zustande gekommen.

Für das Jahr 1994 steht die sogenannte "Zwischenbilanz" auf dem Programm der staatlichen Raumplanungsbehörde. Diese soll einen Überblick über den Stand der Dinge hinsichtlich der Aus-

führung des vierten Berichts und der wichtigsten raumplanerischen Entwicklungen geben. Damit wird die mittelfristige Raumplanungspolitik von Ministerium und Raumplanungsbehörde unterstützt. Es werden außerdem verstärkt Stimmen laut, die sich für einen zweiten Bericht über die Perspektiven der Raumplanung (NRP II), der 1996 erscheinen soll, einsetzen. Dieser Bericht könnte eine ähnliche Funktion haben wie der erste Bericht über die Perspektiven der Raumplanung (NRP I) für den vierten Bericht.

Ein fünfter Bericht kann jedoch nicht ohne eingehende Untersuchungen verfaßt werden. Im Hinblick darauf hat die staatliche Raumplanungsbehörde für die kommenden Jahre einige sogenannte "große Studienprojekte" gestartet. In diesen Projekten steht je ein Thema im Mittelpunkt, dessen Sachlage und Entwicklung dokumentiert werden und ggf. Strategieansätze erarbeitet werden.

Zur Zeit wird an folgenden Projekten gearbeitet:

- städtische Wohnumlieudifferenzierung;
- ländlicher Raum und Europa;
- räumliche Strukturen und Verkehrsnetze;
- europäische Entwicklungsachsen;
- Auswertung des vierten Berichts und des vierten Zusatzberichts.

Zur Unterstützung dieser Projekte wird ein umfassendes Monitoringsystem (laufender Raumb Beobachtung) vorbe-

reitet. Wohin das führen wird, kann nur die Zeit uns lehren.

Anmerkungen

*) Sachstand Dezember 1993

(1)
Korthals Altes, W.K.: De crisis van de Nederlandse planningdoctrine. Hrsg.: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam. – Amsterdam 1991. = Werkstukken nummer 136

(2)
Faludi, A.; Valk, A.J. van der: De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine. – Assen: Van Gorum 1990

(3)
Brussaard, W.: Die Spielregeln der Raumordnung 1986. Hrsg.: Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz. – Den Haag 1987

(4)
Ebenda

(5)
Heide, H. ter: Diagonal Planning: Potentials and Problems. = Planning Theory (1992) 7–8

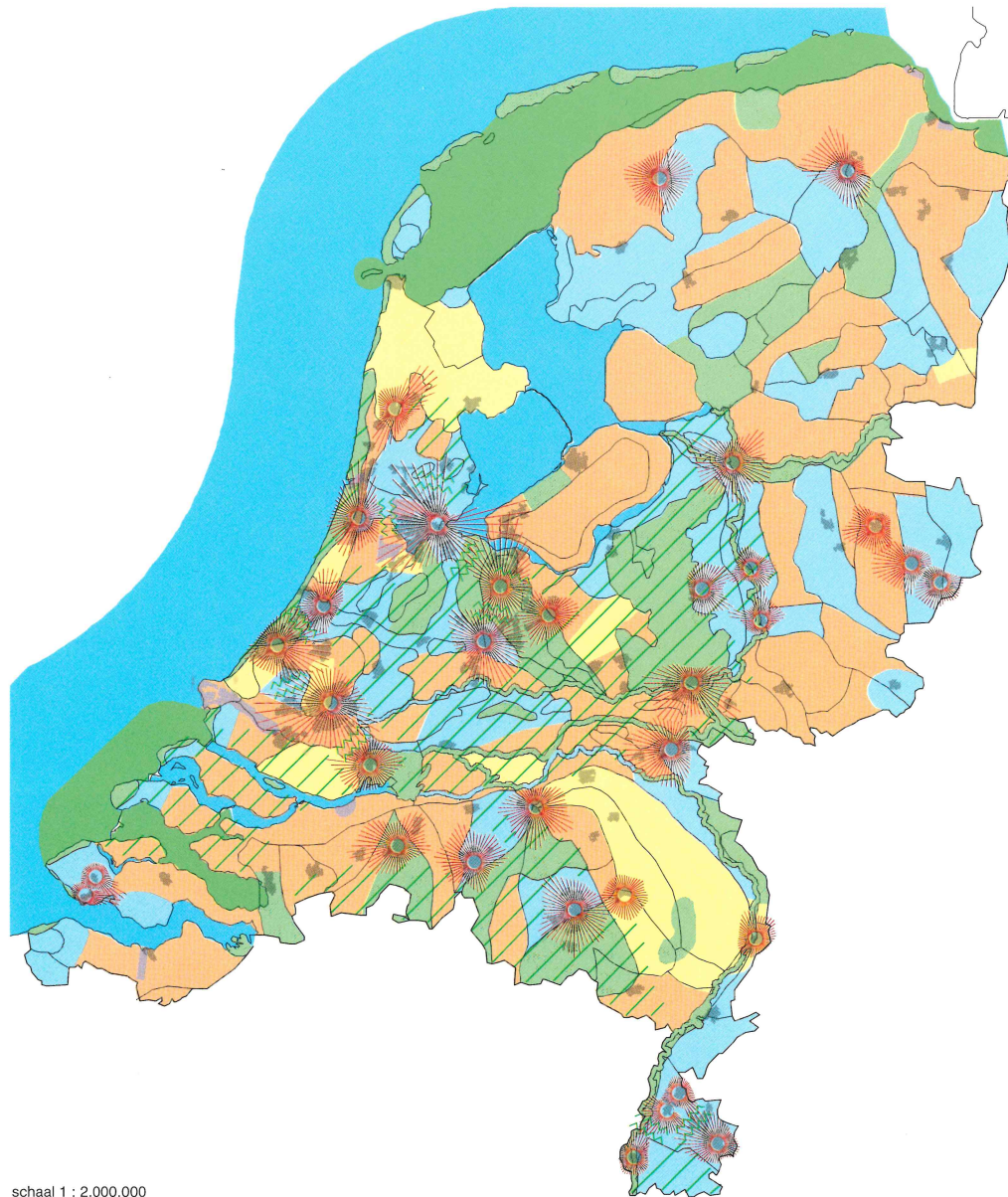
(6)
Vierte Note (Extra) zur Raumplanung in den Niederlanden. Gekürzte Ausgabe. Hrsg.: Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz. – Den Haag 1991

Robert H. Kragt
Forschungskoordinator
Staatliche Raumplanungsbehörde
Ministerium für Wohnungswesen,
Raumplanung und Umweltschutz
Rijnstraat 8
NL – 2515 XP Den Haag
Niederlande

VIERDE NOTA OVER DE RUIMTEL

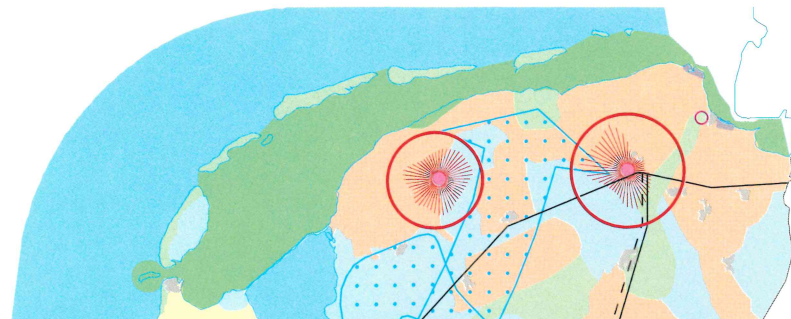
Deel IV

RUIMTELIJKE HOOFDSTRUCTUUR



schaal 1 : 2.000.000

RUIMTELIJK ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF

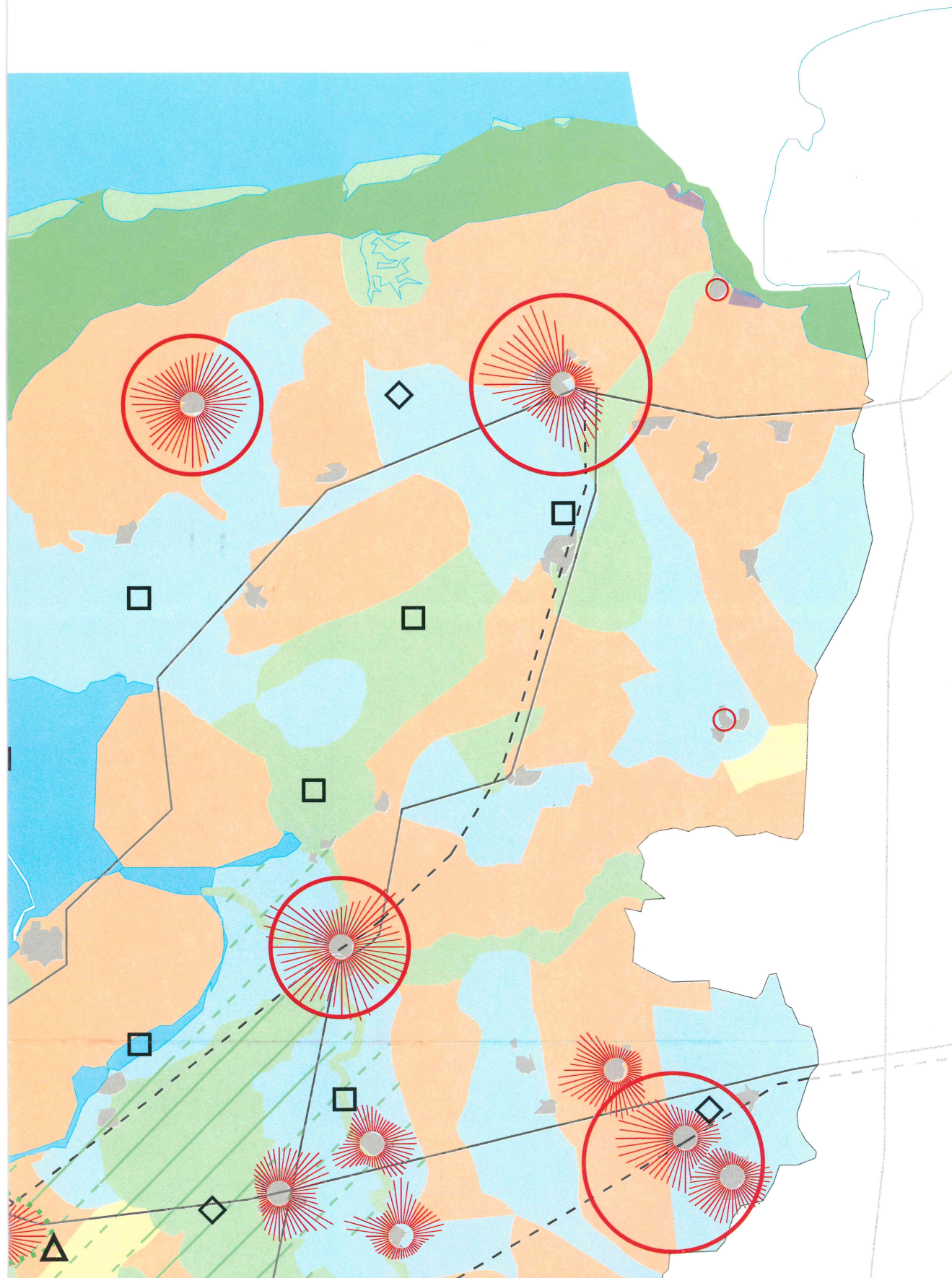


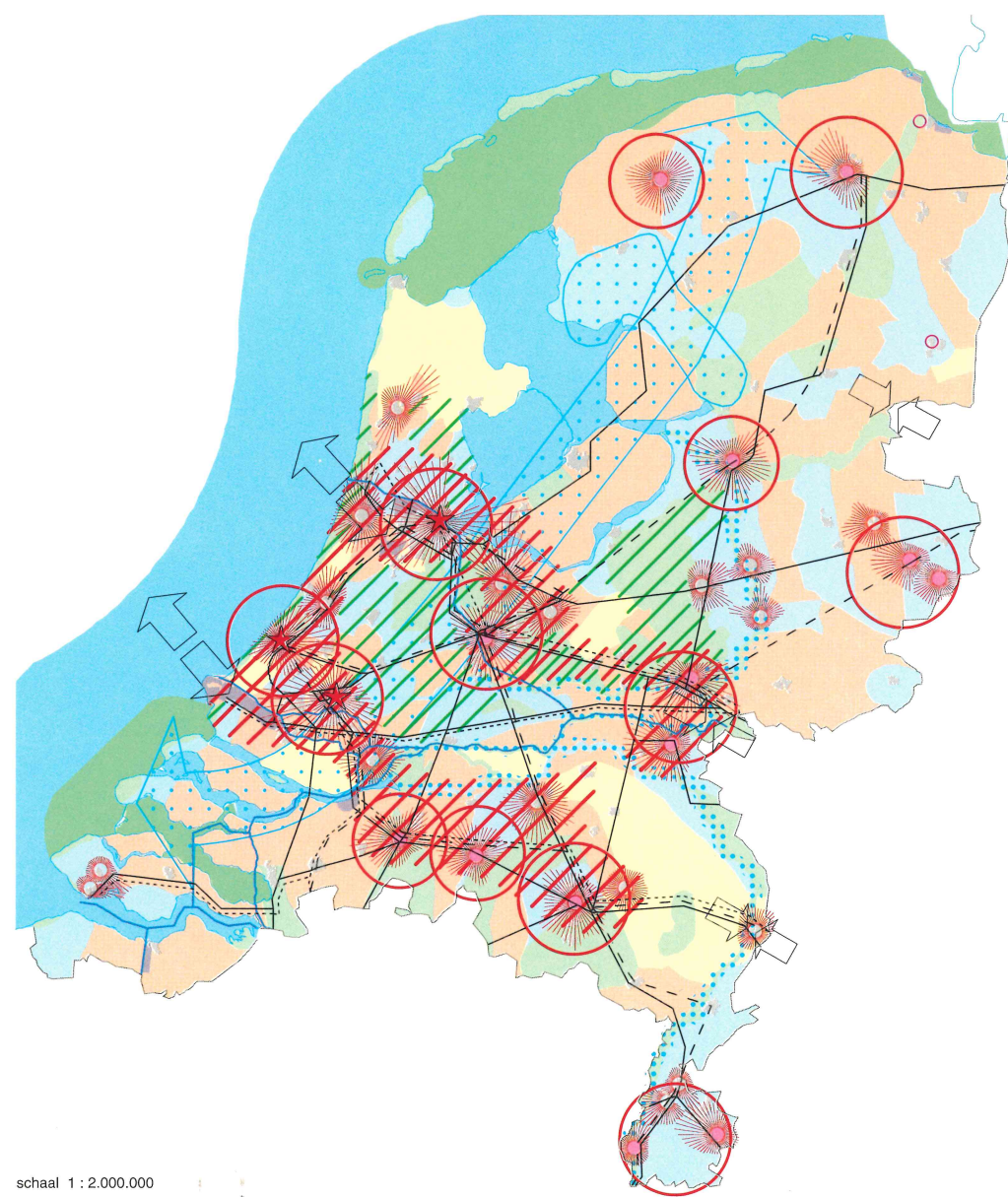
INTEGRATIEKAART



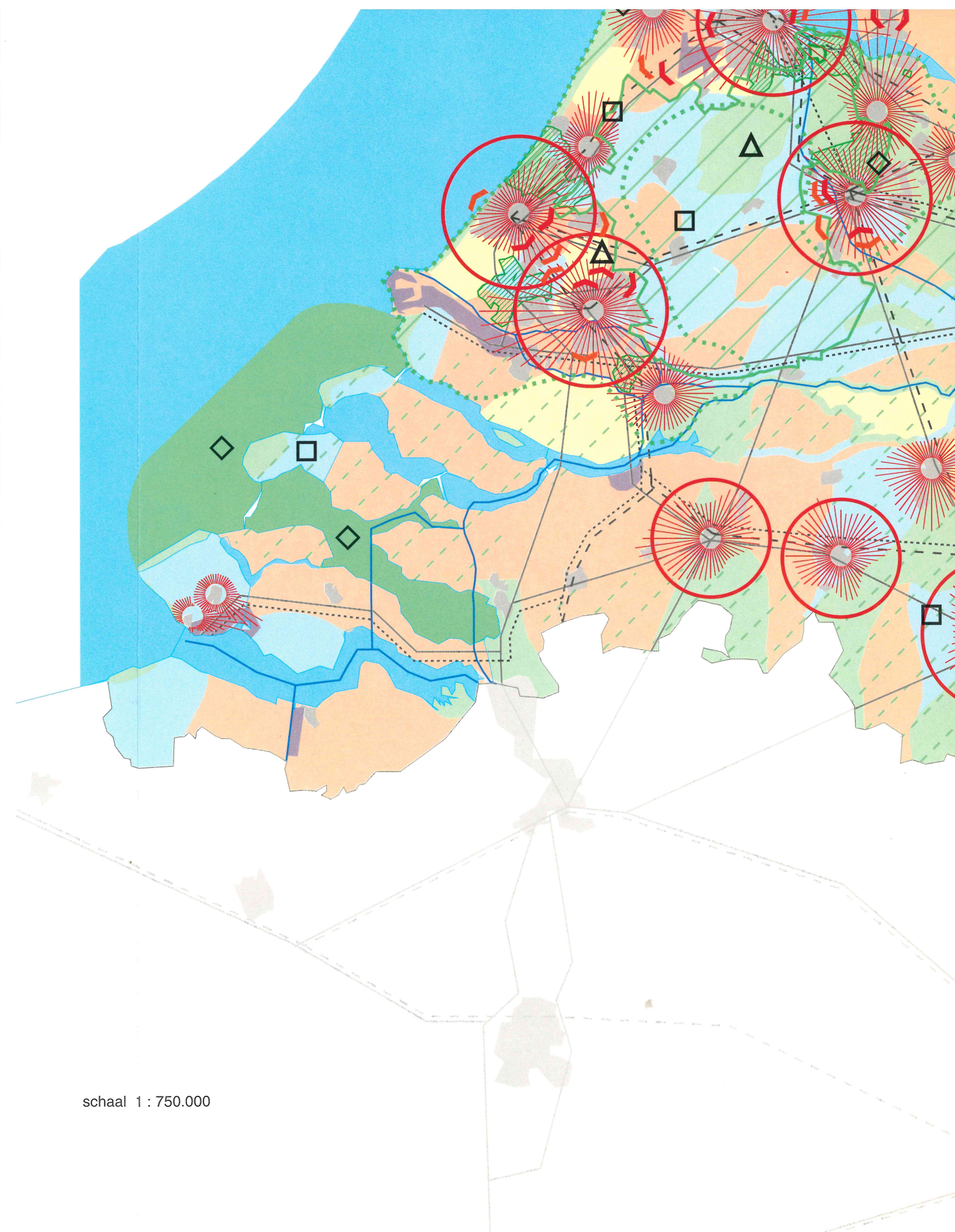
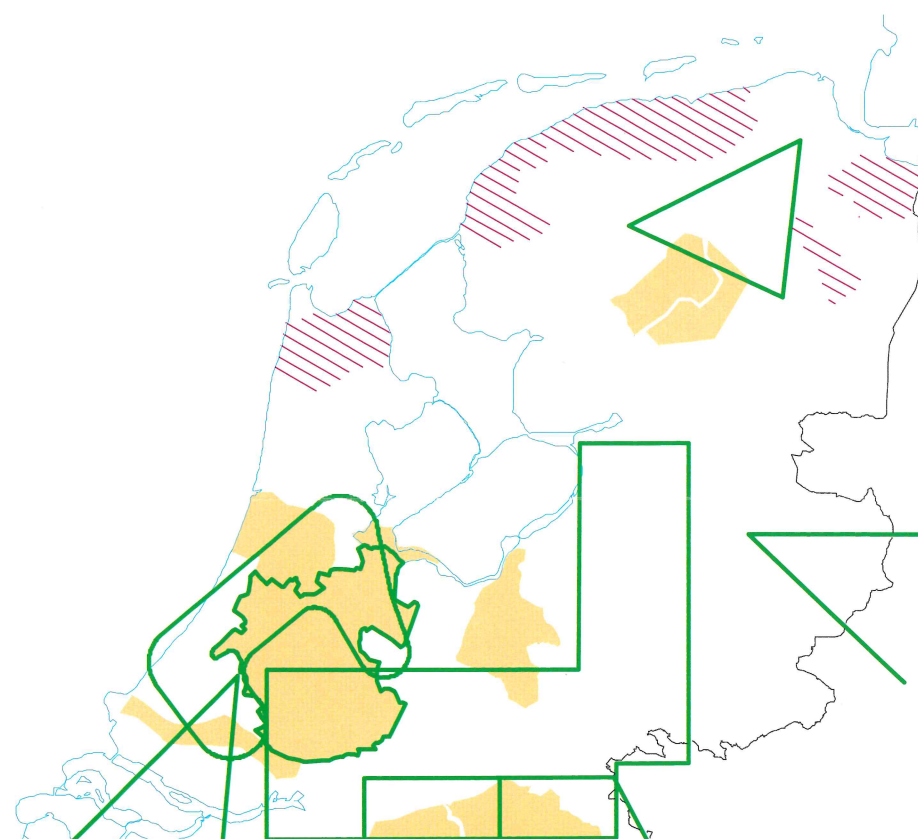
IJKE ORDENING

Op weg naar 2015





REGIONALE UITWERKINGEN



KOERSBEPALING LANDELIJKE GEBIEDEN

- natuur richtinggevend
- geconcentreerde landbouw richtinggevend



- stadsgewest
- stedelijk knooppunt

