

HEINRICH MÄDING

Länderbericht Baden-Württemberg

Kurzfassung

Seit 1973 wird in Baden-Württemberg Regionalplanung in 12 kommunalorientierten Regionalverbänden betrieben. Ihr Bestand erscheint heute politisch gesichert. Die Mitglieder der Verbandsversammlungen sind keine Delegierten der Gebietskörperschaften, doch dominieren faktisch Landräte, Bürgermeister und Ratsmitglieder. Ein Verbandsdirektor leitet die meist kleine, eigenständige Verbandsverwaltung. Nach der Verabschiedung der Regionalpläne liegt heute das Schwergewicht der Arbeit der Regionalverbände in der laufenden Beteiligung an den Planungsprozessen der Kommunen und der staatlichen Fachplanungen. Auch wenn hier ein meßbarer „Erfolg“ nur schwer nachweisbar ist, gehen alle Beteiligten von einer insgesamt wirksamen positiven Einflußnahme über Initiative und Koordination aus. Gewandelte Probleme und Ziele und die Zuständigkeit für die regionale Landschaftsrahmenplanung führen zu einer verstärkten Hinwendung zu umweltpolitischen Themen (u.a. Freiräume, Wasser, Boden, Rohstoffe), doch bleiben auch Infrastrukturfragen (Verkehr, Energie, Abfälle) weiter bedeutsam.

1. Geschichtliche Entwicklung

Am Anfang der Regionalplanung Baden-Württembergs stehen freiwillige Regionale Planungsgemeinschaften (Petersen, 1972; Sonnenberg, 1980). Beginnend 1951 (Kommunale Arbeitsgemein-

schaft Rhein-Neckar) — also vor der „Gründung“ des Landes Baden-Württemberg selbst (1953) — schlossen sich Kreise und Gemeinden zu privatrechtlichen Vereinen zusammen, um im Bereich von Siedlungs-, Wirtschafts- und Freiraumentwicklung und bei Entscheidungen über die Infrastruktur zu kooperieren, mit dem Ziel, überörtliche Gesichtspunkte zu Geltung und Ausgleich zu bringen. Daneben beschäftigte sich auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg (vom 19. 12. 1962, GVBl. 1963, S. 1) die Landesplanung zunehmend mit regionalen Fragen, so daß Anfang der 70er Jahre parallel schon sechs Regionalpläne der nun 20 kommunalen Planungsgemeinschaften für unbedenklich und zwei staatliche „Gebietsentwicklungspläne“ für verbindlich erklärt wurden.

Mit dem zweiten Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz, vom 16. 7. 1971, GVBl. S. 336) und der Neufassung des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg (vom 25. 7. 1972, GVBl. S. 460) änderte sich dieser Dualismus. Nun wurde Regionalplanung Teil der Landesplanung. 12 flächendeckend neu geschaffene kommunalorientierte Regionalverbände (RV) übernahmen ab 1973 als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Wege der Delegation staatlicher Hoheitsrechte diese Aufgabe und verabschiedeten in den Jahren 1977 bis 1980 ihre Regionalpläne (zuletzt der grenzüberschreitende RV Donau-Iller, 1985).

Nachdem die Kommission Land-Kommune, die 1980/81 die Möglichkeiten einer Erweiterung des Handlungs- und Entscheidungsspielraums der Kommunalen Selbstverwaltung zu prüfen

hatte, sich für die Beibehaltung der Organisationsform der Regionalverbände ausgesprochen hatte, blieben im neuen Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (vom 10. 10. 1983, GBl. S. 621) Organisation und Aufgabenstellung der Regionalverbände — weitgehend unverändert — erhalten¹.

2. Die Handlungsvoraussetzungen der Regionalplanung in Baden-Württemberg

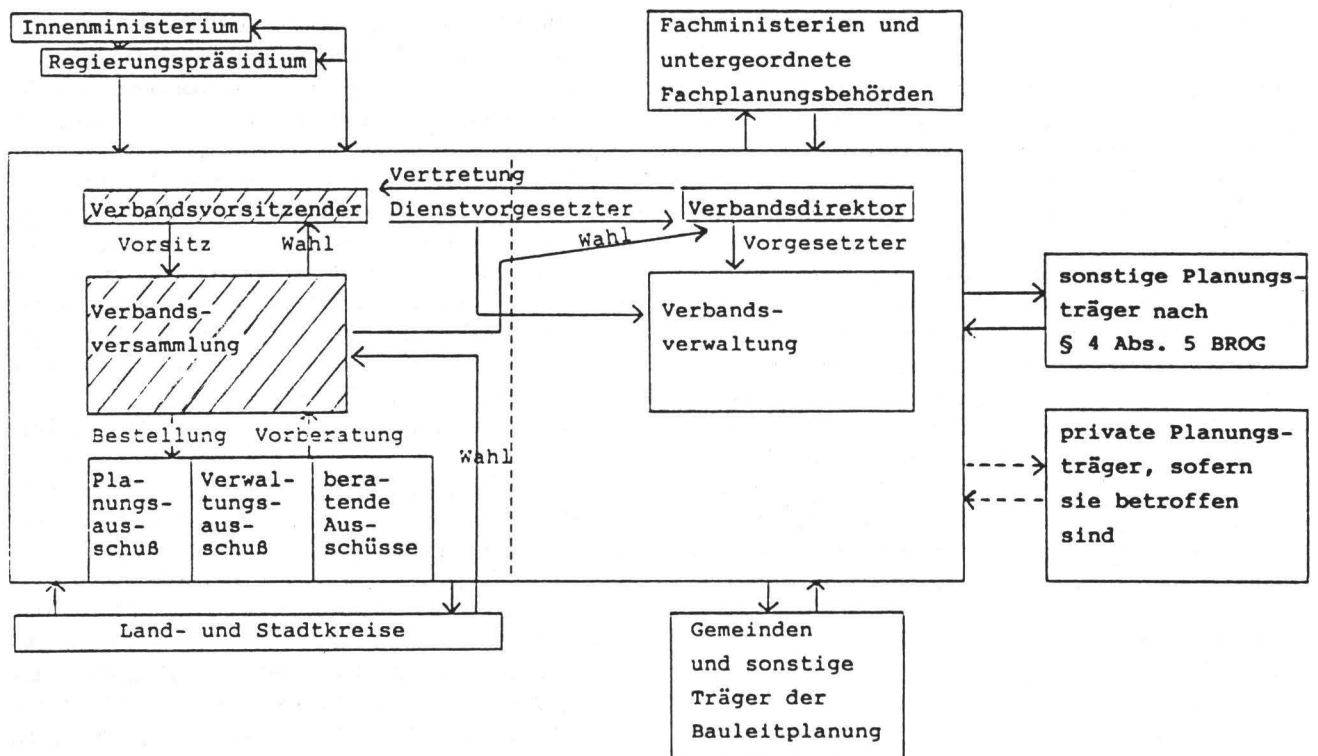
2.1 Organisation

Träger der Regionalplanung sind 12 Regionalverbände (§ 22)²; einer davon (Donau-Iller) ist grenzüberschreitend zu Bayern durch besonderes Gesetz geregelt (§ 22 [2])³. Seit der Reorganisation der Regionalplanung in Hessen (zum 1. 1. 1981) ist Baden-Württemberg das letzte Bundesland, das Regionalplanung kommunalverbandlich auf einer eigenen „Ebene“ institutionalisiert hat. Bei der Abgrenzung der Regionen wurde i.d.R. eine Ausrichtung an den Verflechtungsbereichen von Oberzentren angestrebt. Entsprechend der traditionell „kommunalfreundlichen“ Grundhaltung der baden-württembergischen Landesregierungen (Fürst/Hesse, 1981, S. 66, 82) verwalten die Regionalverbände ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung (§ 23) mit voller Personalhoheit über eigene Bedienstete. „Organe des Regionalverbands sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende“ (§ 25), daneben werden ein obligatorischer

Planungsausschuß (§ 29), eventuell sonstige Ausschüsse, der Verbandsdirektor (§ 31) und die Verbandsverwaltung (§ 32) tätig (Abbildung 1).

„Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Regionalverbandes“ (§ 26 [1]), sie umfaßt — je nach Einwohnerzahl im Verbandsgebiet — zwischen 40 und 100 ehrenamtliche Mitglieder. Diese werden „von den Kreisträten und Landräten der Landkreise sowie von den Gemeinderäten und den Oberbürgermeistern der Stadtkreise“ (§ 26 [2]) für 5 Jahre gewählt. Die demokratisch legitimierten Funktionsträger der kommunalen Ebene fungieren somit als Wahlmänner für die Regionsebene. Das passive Wahlrecht ist nur durch die Wählbarkeit zum Landtag und (außer für Landräte, Bürgermeister und Beigeordnete) den Wohnsitz in der Region eingeschränkt. Die Mitglieder müssen also weder den Kreis- und Gemeinderäten angehören, noch ist ihre regionsinterne Herkunft Bedingungen unterworfen. Sie sind im Gesetz als unabhängige Repräsentanten der Regionsbevölkerung, nicht als Delegierte der Gebietskörperschaften konzipiert. Faktisch ist jedoch das Doppelmandat typisch, dominieren kommunale Funktionsträger in den Verbandsversammlungen. Im Durchschnitt sind über 50 % der Mitglieder Landräte, Bürgermeister und Kommunalbeamte; weitere 30 % stammen aus Kreis- und Gemeinderäten. Die Amtsverflechtungen führen zum Teil dazu, „daß die Regionalparlamente sich in erster Linie als Interessengremien für die Kreis- und Kommunalpolitik verstehen“ (Emenlauer/Lang 1979, S. 159), zwar nach außen Regionalinter-

Abbildung 1:
Organisation der baden-württembergischen Regionalverbände



Quelle: eigener Entwurf (nach Dodel, 1986).

essen wahrnehmen, aber nach innen eher auf die eigene Kommune zentriert bleiben, doch werden auch andere Erfahrungen berichtet (Benz 1982, S. 108). Diese Orientierung ist zugleich stärker als die auf Parteien, „obwohl sich in den Regionen im Verdichtungsraum eine zunehmende parteipolitische Prägung der Entscheidungsgremien abzeichnet“ (Benz/Henrich 1983, S. 143).

Der ehrenamtliche Verbandsvorsitzende wird aus der Mitte der Verbandsversammlung für eine Amtszeit gewählt; er führt die laufenden Geschäfte und ist Vorgesetzter der Bediensteten des Regionalverbandes (§ 30). Der Verbandsdirektor wird von der Verbandsversammlung für acht Jahre als Beamter auf Zeit gewählt (§ 31). Er leitet die Verbandsverwaltung, die zwischen 3 und 23 Mitarbeiter umfaßt (eigene Erhebung, 1. 10. 86). Heute sind insgesamt ca. 120 Mitarbeiter beschäftigt bei einem Finanzvolumen von ca. 14 Mio. DM, das aus einer Umlage und — mit rückläufigem Anteil — aus dem Landeshaushalt stammt.

Von den Verbandsverwaltungen geht i.d.R. die Initiative zur Bearbeitung neuer Probleme aus, sie legen Untersuchungen und Konzepte vor. Die Verbandsversammlungen greifen die Themen meist bereitwillig auf, ändern Sachkonzepte aber meist nur marginal.

Die Verbandsverwaltungen kooperieren u.a. in einer Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände. Die Unterlagen der etwa jährlichen Regionalplanertagung werden in den Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung publiziert.

2.2 Aufgaben

Die Aufgaben der Regionalverbände ergeben sich primär aus dem Landesplanungsgesetz:

1. Die Verbände haben Regionalpläne aufzustellen (§ 9 [1]) und fortzuschreiben (§ 9 [8]), fachliche oder räumliche Teilpläne können gesondert aufgestellt werden.
2. Sie stellen Landschaftsrahmenpläne nach § 8 (2) Naturschutzgesetz (vom 21. 10. 1975, GBl. S. 654) auf.
3. Sie beteiligen sich an der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes und fachlicher Entwicklungspläne (§ 5 [3]).
4. Sie unterrichten und beraten die Träger der Bauleitplanung, der Fachplanungen und private Planungsträger über Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung (§ 12 [3]).
5. Sie beteiligen sich an Raumordnungsverfahren (§ 13 [3]).
6. Sie können an raumbedeutsamen Fachplanungen mitwirken (§ 17 [1]), bzw. deren Aufstellung oder Änderung vorschlagen (§ 17 [2]).
7. Soweit sie weisungsfreie Aufgaben von Stadt- oder Landkreisen übernommen haben (§ 9 [2] a.F.) können sie diese weiter erfüllen (§ 36). Doch ist die faktische Relevanz dieser Regelung minimal (Beispiel: Der RV Neckar-Alb ist Eigentümer einer Körperbehindertenschule).

Daneben können die Regionalverbände weitere Informations-, Analyse- und Dokumentationsaufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz aufgreifen. Sie nutzen die Möglichkeit zu politischen Initiativen, oft ohne als deren Urheber bekannt zu werden, versuchen sich in zahllosen Gesprächen in der Koordi-

nation regionalpolitischer Akteure und in der Vertretung regionaler Interessen nach außen.

Für Grenzregionen zu anderen Bundesländern, besonders aber zu Nachbarstaaten, bedeuten die Behandlung grenzüberschreitender Raumordnungsfragen und die Mitarbeit in entsprechenden Ausschüssen oft einen erheblichen Arbeitsaufwand.

2.3 Aufstellung von Regionalplänen

Das Verfahren der Aufstellung von Regionalplänen ist in Abbildung 2 enthalten (vgl. dazu auch zuletzt „Anordnung des Innenministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen“, GABl. 1986, S. 646). Der Arbeitsaufwand für Verbandsverwaltung und -ausschüsse wird deutlich, wenn man beispielhaft die Angabe eines Verbandes zugrundelegt, daß ca. 400 Träger öffentlicher Belange zu beteiligen waren, die 1500 einzelne Anträge gestellt haben, über die von den Gremien zu entscheiden war. Nach dem Satzungsbeschluß in der Verbandsversammlung muß der Plan vom Innenministerium als oberster Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde für verbindlich erklärt werden. Dabei können einzelne Plansätze von der Verbindlichkeit ausgeschlossen werden. Dies geschieht typischerweise und dient der Klarheit von Konfliktpositionen zwischen staatlicher Landesentwicklungs- und Fachplanung und kommunal ausgerichteter Regionalplanung. Andererseits kann der Regionalverband verpflichtet werden, bestimmte Planelemente nachzutragen (vgl. Hoberg 1982, S. 120). Durch die Verbindlichkeitserklärung erhalten Plansätze die rechtliche Bindungswirkung von Grundsätzen oder Zielen der Raumordnung und Landesplanung.

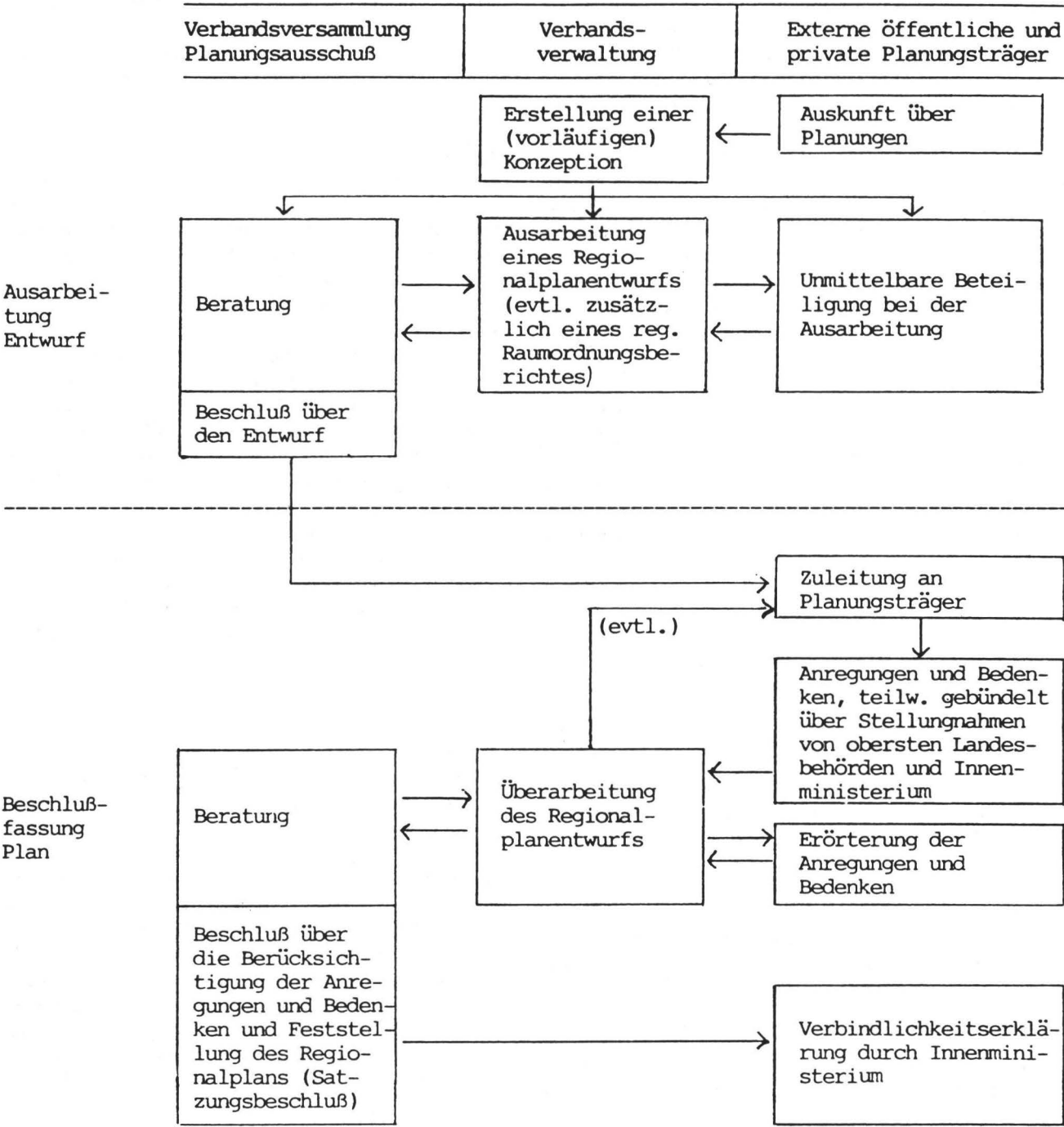
2.4 Inhalt von Regionalplänen

Im Landesplanungsgesetz 1972 hieß es in § 29 (2) noch: „Der Regionalplan muß mindestens enthalten ...“, worauf sieben inhaltliche Kategorien folgten. In den „Ersten Richtlinien des Innenministeriums für die Ausarbeitung von Regionalplänen“ (vom 10. 6. 1975, GABl. 1975, S. 773) war der Mindestinhalt konkretisiert worden. Dies konnte nicht verhindern, daß die Regionalpläne in Planungsverständnis, Regelungsintensität und Inhalt erhebliche Differenzen aufwiesen, wie die Synopse von Hoberg (1982) deutlich macht. Von den Mindestinhalten waren u.a. die Ausweisung von Kleinzentren, die Richtwerte und die Bestimmung von regionalen Grünzügen politisch in den Regionalverbänden besonders strittig. Die inhaltlichen Vorgaben vom Land wurden im Zeitablauf eingeschränkt und im Landesplanungsgesetz 1983 werden nun — als Maximal-, nicht Mindestinhalt — acht Arten von Festlegungen genannt, u.a.:

- Unter- und Kleinzentren
- (regionale) Entwicklungsachsen
- regionale Grünzüge und Grünzäsuren
- schutzbedürftige Bereiche von Freiräumen
- Bereiche zur Sicherung von Wasser- und Rohstoffvorkommen sowie für eventuelle Trassen und Infrastrukturvorhaben.

(Vgl. zu Details die „Empfehlung der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände zum Inhalt des Regionalplanes“, GABl. 1986, S. 661).

Abbildung 2:
Aufstellungsverfahren von Regionalplänen in Baden-Württemberg



Quelle: eigener Entwurf.

Deutlich zeigt sich die Zurücknahme inhaltlicher Vorgaben für die Regionalverbände durch das Land im Bereich der sog. Richtwerte. Im Landesplanungsgesetz 1972 zählten sie noch zum Mindestinhalt der Regionalpläne. Die Regionalverbände standen den Richtwerten aus fachlichen Gründen skeptisch gegenüber, deren Steuerungsfunktion war umstritten. Das Landesplanungsgesetz 1983 hat daraufhin Richtwerte für die langfristig anzustrebende Siedlungsstruktur auf Verdichtungsräume und die nicht strukturschwachen Teile ihrer Randzonen beschränkt (§ 8 [3]) und zugleich die Verbindlichkeit der Richtwerte aus früheren Regionalplänen für die sonstigen Gebietskategorien aufgehoben (§ 37).

Zusammenfassen läßt sich die Darstellung der organisatorisch-inhaltlichen Konstruktionsprinzipien der Regionalplanung in Baden-Württemberg etwa wie folgt: Während organisatorisch das Landesplanungsgesetz 1983 wenig geändert hat (u.a. Wegfall des Landesplanungsrates nach § 4 ff. a.F.), hat es im inhaltlichen Bereich über „Entfeinerung“ zu einer politischen Entspannung im Regionalverband und zwischen Regionalplanung und Kommunalplanung beigetragen. Andererseits wurden neue Spannungsfelder angelegt durch die Verpflichtung zu einer ökologisch orientierten Freiraumsicherung und zur Rohstoffsicherung.

3. Die Koordinationsfähigkeit der Regionalplanung in Baden-Württemberg

„Kaum ein Politikbereich wird so stark mit der Koordinationsaufgabe identifiziert wie die Raumordnung“ (Baestlein/Konukiewicz 1980, S. 39). Regionalplanung als regionale Raumordnung hat Koordinationsaufgaben

- vertikal zwischen Landesplanung und kommunalen Planungen: dabei soll sie — dem Gegenstromprinzip entsprechend — landesplanerische Vorgaben für Kommunen konkretisieren, kommunale Beteiligung an überörtlichen Festlegungen sichern;
- horizontal zwischen den Kommunen: dabei soll sie (positive und negative) externe Effekte kommunalen Handelns in Kompromissen ausgleichen;
- sektoral zwischen den konkurrierenden Nutzungen, wie sie heute vor allem durch Fachplanungen repräsentiert werden: dabei soll sie für Nutzungen optimale Standorte/Gebiete, für Standorte und Gebiete optimale Nutzungen ermitteln.

Adressaten der Regionalplanung sind daher in erster Linie die Träger der Bauleitplanung und der staatlichen und kommunalen Fachplanungen. An beiden Planungen muß der Regionalverband als „Träger öffentlicher Belange“ beteiligt werden. Beide haben die „Ziele“ des Regionalplans zu beachten und die „Grundsätze“ zu berücksichtigen.

3.1 Vertikale und horizontale Koordination

Vertikale und horizontale Koordination sind eng miteinander verknüpft. So muß beispielsweise in der Verbandsversammlung der horizontale Konfliktausgleich erfolgt sein, bevor vertikal der Beitrag der Region zu Entwicklungsplänen des Landes geleistet

werden kann. Auch in Baden-Württemberg war das zentrale Problem bei der Planaufstellung die Bestimmung einer jeweils akzeptablen Grenze zwischen der kommunalen Selbstverwaltung auf der einen, der Regionalplanung auf der anderen Seite. Der Konflikt hat die Gremien belastet, in Einzelfällen evtl. auch überfordert (vgl. für Ost-Württemberg *Emenlauer/Lang* 1979).

Auch in Baden-Württemberg war nach der Gebietsreform mit ihrer Vergrößerung der Gemeindegebiete die Neigung der Regionalplanung bei der Planerstellung groß, nicht gemeinde-, sondern ortsgenaue Zentralitäts- und Funktionsbestimmungen durchzuführen. In einem Gutachten für den Städtetag Baden-Württemberg haben *Püttner/Riffel* 1978 auf der Basis vorliegender Planentwürfe erhebliche Einwände gegen die Regionalplanung formuliert und als „Kriterium der Überprüfung“ angesehen, „ob präzise oder parzellenscharfe Festlegungen im Regionalplan ausnahmsweise wegen besonderer Gründe des größeren Raumes in dieser Form notwendig sind und ob die Gesamtheit der Festlegungen Rahmencharakter behält, ...“ (S. 74). Die Kommission Land-Kommune hat diese Forderung übernommen (1981, S. 240).

Nach der Verabschiedung der Regionalpläne ist der Zugang der Regionalplanung zu gemeindlichen Entscheidungen auf folgenden Wegen offen:

Der Regionalverband ist gem. § 2 (5) BBauG Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Bauleitplanung und daher am kommunalen Planungsprozeß zu beteiligen. So gab der RV Südl. Oberrhein jährlich ca. 300 Stellungnahmen zu Bebauungsplänen und ca. 50 Stellungnahmen zu Flächennutzungsplänen ab. Dabei ist die Praxis in den Regionalverbänden unterschiedlich, ob diese Stellungnahmen von der Verbandsverwaltung auf der Basis des vorliegenden Regionalplans abgegeben werden dürfen oder durch den Planungsausschuß gebilligt werden müssen. Die Übereinstimmung der Bauleitpläne mit der Regionalplanung wird durch staatliche Behörden (Regierungspräsidium, Landratsamt) geprüft, wobei diese Stellungnahmen der Regionalverbände zu berücksichtigen sind.

Neben den formellen Stellungnahmen gibt es unterschiedlich intensive informelle Kontakte in der Phase der Vorbereitung regionaler und kommunaler Pläne. Die Umsetzung der Regionalpläne in die Bauleitplanung in Prozessen informeller Beeinflussung kann als „entscheidende Handlungsmöglichkeit“ eines Regionalverbandes angesehen werden (vgl. auch *Benz* 1982, S. 160). Hier können auf der Basis fachlicher Kompetenz und relativer Autonomie der Verbandsverwaltung auf dem „Kleinen Dienstweg“ Überzeugungsprozesse stattfinden (*Benz/Henrich* 1983, S. 147). Häufigkeit und Relevanz dieser Kontakte sind aber meines Wissens bisher nicht empirisch erforscht. Es ist jedoch davon auszugehen, daß Serviceleistungen der Regionalplaner mit der Größe der Gemeinde schrumpfen und daß damit implizit auch die Koordinationsleistung der Regionalplanung eher kleine als große Gemeinden an übergemeindliche Zielvorstellungen zu binden vermag.

3.2 Sektorale Koordination

Die generelle Schwäche der Raumordnung und Landesplanung zur Beeinflussung sektoraler Fachpläne ist oft beschrieben und erklärt worden (vgl. u.a. *Scharpf/Schnabel* 1979, *Baestlein/Konukiewicz* 1980). Sie ist in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Dort, wo Ansätze zu einer Landesentwicklungsplanung, die

räumliche, finanzielle und fachliche Teilplanungen aufeinander bezieht, gemacht worden sind, mag sie gemildert sein. In Baden-Württemberg, wo die Landesplanung auf räumliche Ordnungsfunktionen begrenzt ist, ist das Potential räumlicher Planung zur Mitgestaltung der Fachpläne gering. Dies färbt ab auf die regionale Ebene. Die Koordination zwischen Fachplanung und Regionalplanung ist in Baden-Württemberg durch die kommunal-verbandliche Organisation der Regionalplanung deshalb erschwert, weil hier der staatlichen Fachplanung ein kommunales Gremium mit Gestaltungsanspruch gegenübertritt. In dem Maße, in dem sektorale Konflikte in der Landesplanung ungelöst bleiben und an die regionale Ebene weitergereicht werden, müssen daher die Lösungschancen weiter schrumpfen.

Zwar sind die formalen Möglichkeiten für die Regionalverbände im Laufe der Jahre und zuletzt durch das Landesplanungsgesetz 1983 verbessert worden. Aber an der Asymmetrie zwischen Regional- und Fachplanung vermag m.E. auch der neue § 17 wenig zu ändern⁴. Ob es sich hier um einen „großen Fortschritt“ aus der Perspektive der Regionalverbände handelt (G. Schmitz, lt. Rhein-Neckar-Zeitung vom 12. 7. 1983), bleibt abzuwarten.

Das Landesplanungsgesetz 1983 kennt heute folgende Mitwirkungsformen (vgl. oben Ziff. 2.2):

- a) Die Mitwirkung der Regionalverbände an formellen, fachlichen Entwicklungsplänen (§ 4) besitzt in Baden-Württemberg insofern wenig Relevanz, als bisher nur ein einziger solcher Plan verabschiedet wurde, der Plan „Kraftwerkstandorte“ von 1976 (fortgeschrieben 1986).
 - b) Bei den sonstigen, „nichtförmlichen“ Fachplanungen (Beispiel: Generalverkehrsplan, Krankenhausbedarfsplan etc.) gibt es zwar eine Unterrichts- und Beratenspflicht der Regionalverbände (§ 12 [3]), aber kein formelles Beteiligungsrecht in der Programmentwicklungsphase. Doch können die Regionalverbände auf zahlreiche Beispiele verweisen, wie sie Fachplanungen des Landes im Einzelfall erfolgreich beeinflusst haben. Dies gilt auch für die Verkehrsplanungen des Bundes.
 - c) Die Landschaftsplanung nach § 5 Bundesnaturschutzgesetz (vom 20. 12. 1976 BGBl. I, S. 3574) stellt sich für Baden-Württemberg heute so dar, daß das Landesnaturschutzgesetz (vom 21. 10. 1975 GBl. S. 654) in §§ 7 und 8 die landesweite Fachplanung auf die Vorgabe eines Landschaftsrahmenprogrammes (Planungsträger: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten) beschränkt. Dieses wurde am 3. 10. 1983 vorgelegt und in den Landesentwicklungsplan 1983 integriert. Die regionale Ausformung dieses Programms zu einem Landschaftsrahmenplan ist, soweit sie nach dem Naturschutzgesetz erforderlich ist, an die Regionalverbände als Pflichtaufgabe delegiert. Die Landschaftsrahmenpläne werden seit 1980 (RV Mittlerer Neckar) teils separat vorgelegt, teils in die Fortschreibung der Regionalpläne integriert. Dadurch werden Raumordnung und Umweltschutz teilweise auf der regionalen Ebene miteinander verzahnt und die regionalen Planungsaufgaben bei einem Träger zusammengefaßt.
- Die Fachplanung des Ernährungsministeriums „Grundsätze zum Schutz der Flachwasserzone am Bodensee“ wurde von den betroffenen Regionalverbänden Hochrhein-Bodensee und Bodensee-Oberschwaben zu verbindlichen „Bodenseeuferplänen“ ausgeformt und dabei auch mit anderen Belangen abgewogen.
- d) Die Regionalplanung hat die Entwicklung sektoraler Programme auf regionaler Ebene gefördert (vor allem Nahverkehrskonzepte und Rohstoffsicherungskonzepte) auch bei problematischen institutionellen Rahmenbedingungen:
 - Für die ÖPNV-Planung sind eigens Nahverkehrskommissionen geschaffen worden, obwohl eine Anlagerung an die Regionalverbände von der gemeinde- und kreisübergreifenden Aufgabe her durchaus denkbar gewesen wäre.
 - Auch die oft geforderte stärkere regionale Mitbestimmung bei der Verteilung staatlicher Mittel auf die verschiedenen Infrastrukturbereiche fehlt. Bei den raumwirksamen Förderprogrammen der Landesregierung (u.a. Stadtsanierungs-, Dorfentwicklungs-, Infrastrukturprogramm) läuft der Antragsweg von den Kommunen über die Regierungspräsidien zu den Fachressorts und sind die Regionalverbände weder in den Verteilerausschüssen der Regierungspräsidien noch — im Unterschied zu den drei kommunalen Spitzenverbänden des Landes — auf Landesebene im „Ausschuß zur Koordination der Förderung kommunaler Investitionen“ vertreten.
 - e) An Raumordnungsverfahren für raumbedeutsame Maßnahmen sind die Regionalverbände zu beteiligen (§ 13 [3]), doch die landesplanerische Beurteilung des Vorhabens liegt bei den Regierungspräsidien, die als höhere Raumordnungsbehörden zugleich die „Herren des Verfahrens“ und Träger der notwendigen Abwägungsprozesse sind. Falls die Umweltverträglichkeitsprüfung auch in die Raumordnungsverfahren integriert werden sollte, wird diese Entwicklung in Baden-Württemberg nicht direkt zur Funktionserweiterung und Aufwertung der Regionalverbände beitragen können.
 - f) Berücksichtigt man noch, daß die Regionalplanung zur kommunalen Fachplanung noch weniger institutionalisierte Einflußmöglichkeiten aufweist, erscheint summarisch die sektorale Koordinationschance und -leistung geringer als die vertikale. Dabei muß auch die personelle Ausstattung der meisten Regionalverbände restriktiv wirken.

4. Die Perspektiven der Regionalplanung in Baden-Württemberg

4.1 Institutionell

Baden-Württemberg hat mit dem Landesplanungsgesetz 1983 den zuvor gefährdeten Bestand der Regionalverbände festgeschrieben. Damit haben die Regionalverbände die schwierigste Phase ihrer Existenz überstanden. Es gibt einen breiten politischen Konsens (Ausnahme FDP/DVP, Landkreistag), daß auch nach Verabschiedung der Regionalpläne die Verbände fortbestehen sollten. Doch betrachten die meisten Regionalverbände den Mangel an Zuständigkeiten oder wenigstens an Berücksichtigung als die wichtigste Restriktion ihrer Arbeit.

Ohne Zweifel entlastet die kommunalverbandliche Organisation das Spannungsverhältnis Staat-Kommune. „Die relative Unabhängigkeit des Regionalverbandes gegenüber dem Land schafft

die Voraussetzung dafür, daß die Regionalplanung von den Kommunen als gemeinschaftliche Aufgabe wahrgenommen und akzeptiert und nicht als eine weitere Form zentralstaatlicher Eingriffe in ihre Selbstverwaltungshoheit abgewiesen wird“ (Benz 1982, S. 102). Relative ökonomische Prosperität, Fehlen von nennenswerten Problemgebieten und Disparitäten, geringer Steuerungsanspruch der Landes- und Regionalplanung und starke Stellung der Kommunen auf der regionalen Ebene sind die Stabilitätsbedingungen eines Institutionengefüges, bei dem die Sicherheit geschützter Einflusssphären der Einzelinstanzen und ihr bescheidener Gestaltungsanspruch gegenüber sozio-ökonomischen Prozessen sich wechselseitig bedingen.

4.2 Aufgabenwandel

Mit der Verabschiedung der Regionalpläne mußte sich die Aufgabenstellung der Regionalverbände verändern. An die Stelle einer Planungsorientierung, die auf den Plan als Produkt zielt, mußte eine projektbezogenere Umsetzungsorientierung treten, bei der Handlungen einzelner Akteure (Kommunen, Fachverwaltungen) plankonform zu beeinflussen waren — und dies ohne Durchführungs- oder gar Finanzierungskompetenz. Daran hat auch die Notwendigkeit wenig geändert, Landschaftsrahmenplanung zu betreiben. Nun, gegen Ende der 80er Jahre, wird die Planungsorientierung wieder stärker betont, denn etwa ein Drittel der Regionalverbände sehen eine Fortschreibung schon bis 1988 vor, während die übrigen dieses Ziel erst für ca. 1990 anvisieren. Eine Umfrage unter den Regionalverbänden zeigt, daß — aufgabenbedingt — die dominanten Themen der vergangenen drei Jahre auch für 1990 als zentral erwartet werden, daß es aber auch deutliche Unterschiede in den erwarteten Arbeitsschwerpunkten gibt.

Von den traditionellen Aufgaben der Regionalplanung werden bei stagnierendem „Entwicklungspotential“ die Themen Ausweisung von neuen Gewerbe- und Infrastrukturstandorten (Bsp. Verkehr) sowie Steuerung der großräumigen Siedlungsentwicklung zurücktreten hinter Fragen des „Infrastrukturückbaus“ (Bsp. Schulen), der Infrastruktursanierung (Bsp. Abfall-, Abwasserbeseitigung) und der kleinräumigen Freiraumsicherung. In der nächsten Generation von Regionalplänen wird auch den Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs vor allem im ländlichen Raum und der Steuerung des Flächenverbrauchs größere Bedeutung eingeräumt werden.

Daneben treten gleichwertig der Bodenschutz und die Rohstoffsicherung mit vielfältigen Aspekten: Im Rahmen allgemeiner Tendenzen der Rohstoffsicherung ist in Baden-Württemberg besonders der Kiesabbau aktuell. Die Regionalverbände erscheinen als geeignete Clearingstellen, um zu einem Interessenausgleich zwischen Abbauunternehmen, Kommunen und Bevölkerung unter Berücksichtigung ökologischer und wasserwirtschaftlicher Aspekte und der entsprechenden Fachplanungen zu gelangen. Wegen der „absehbaren landesweiten Wasserknappheit“ (Hoberg 1982, S. 132) wird die Rohstoffsicherungspolitik auch hier neue Wege gehen müssen. Neben marktwirtschaftlichen Mechanismen (Einführung eines „Wasserpennings“) wird die planerische Sicherung von Vorrangbereichen in ihrer Bedeutung eher zunehmen (Münzer 1983, S. 16). Dies zeigt auch der Nachtrag „Regionale Grundwasserschonbereiche“ zum Regionalplan Südllicher Oberrhein (verbindlich 19.5.1984).

Im Verhältnis zu kommunalen und sektoralen Planungsträgern scheint aufgrund der Erfahrungen der 80er Jahre den meisten Regionalverbänden heute mehr erreichbar zu sein, als in *Tesdorps* „Perspektive“ des Jahres 1980 anklang (S. 107): „Regionalplanung kann in administrativen Grauzonen, d.h. in jenen Politikfeldern, in denen die Kompetenzen bestehender klassischer Fachbehörden (noch) nicht eindeutig definiert sind, Operationen finden“, wobei die Fußnote nur auf Fremdenverkehr, regionale Kultureinrichtungen und grenzüberschreitende Infrastrukturabstimmungen verweist (S. 110). Benz betont demgegenüber weniger die Kompetenz als die Initiative und sieht Handlungschancen in all den Fällen, in denen der Regionalverband sich initiiert, informierend und mit innovativen Vorschlägen in nicht-routinisierte oder konflikthafte Verwaltungsprozesse einschaltet (1982, S. 123). Diese informelle, schwer erfassbare Tätigkeit wird noch an Bedeutung gewinnen. Die Erfolge solcher koordinierenden Beeinflussung im Interesse regionaler Ziele werden weiterhin — mit Recht — nicht an die große Glocke gehängt werden.

Bei der Orientierung baden-württembergischer Landes- und Regionalplanung auf räumliche Planung werden Regionalverband und Regionalplanung keine zentrale Rolle, etwa gar als Moderator, im Bereich der Gestaltung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Problemfelder übernehmen. Dazu fehlen nicht nur die Voraussetzungen in der Personalausstattung der Verbandsverwaltung, sondern auch der politische Wille. Raumordnung gilt als eine hinreichend schwierige Aufgabe.

Anmerkungen

- 1 Vgl. vor allem die Begründung zum Gesetzentwurf LT-Drs. 8/4084 vom 5.7.83 und den Kommentar von Angst/Kröner/Traulsen.
- 2 §-Verweise beziehen sich auf das Landesplanungsgesetz 1983. Zur Darstellung der 12 Regionalverbände vgl. „Der Gemeinderat“, Jg. 1979 und 1980.
- 3 Er ist der einzige einstufige, grenzüberschreitende Regionalverband im Bundesgebiet. Im Raum Mannheim-Ludwigshafen arbeiten die Träger der Regionalplanung aus drei Bundesländern zweistufig im Raumordnungsverband Rhein-Neckar zusammen.
- 4 § 17 lautet: „4. Abschnitt: Mitwirkung der Regionalverbände bei den Fachplanungen des Landes. § 17 (1). Die Ministerien können Regionalverbände beauftragen, an raumbedeutsamen Fachplanungen des Landes mitzuwirken, insbesondere diese räumlich auszuformen.“
(2) Die Regionalverbände können vorschlagen, raumbedeutsame Fachplanungen des Landes aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen.“

Literaturverzeichnis

- Angst/Kröner/Traulsen: Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1985.
- Baestlein, A.; Konukiewitz, M.: Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. — Königstein 1980, S. 36–58.
- Benz, A.: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland — Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster (Hrsg.). — Münster 1982.
- Benz, A.; Henrich, F. W.: Beteiligung der Gemeinden in der Regionalplanung: Formen und Strategien der Durchsetzung kommunaler Interessen gegenüber dem Staat. In: Hesse, J. J. u.a. (Hrsg.): Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation. — Baden-Baden 1983, S. 131–151.

- Emenlauer, R.; Lang, C. W.:* Regionalplanung in Ost-Württemberg. In: *Wollmann, H.* (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie. Leviathan SH 3/1979, S. 153–179.
- Dodel, K.:* Entscheidungsprozesse in der Regionalplanung. Analyse und Beurteilung am Beispiel des Regionalverbandes Donau-Iller. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit Konstanz 1986.
- Fürst, D.; Hesse, J. J.:* Landesplanung. — Düsseldorf 1981.
- Hoberg, R.:* Synopse zum Stand der Regionalplanung in Baden-Württemberg. — Karlsruhe 1982.
- Kommission Land-Kommunen: Bericht über die Möglichkeiten einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. — Stuttgart 1981.
- Münzer, E.:* Möglichkeiten und Grenzen der Regionalplanung aus der Sicht des Landes. In: 20 Jahre Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg. ARL-Beiträge Bd. 70. — Hannover 1983, S. 10–20.
- Petersen, G.:* Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg ... — Berlin 1972.
- Püttner, G.; Riffel, E.:* Örtliche und überörtliche Planung in Baden-Württemberg. — Speyer 1978.
- Regionalplanung und Regionale Politik. Regionalplanertagung 1985 ... ARL-Arbeitsmaterial Nr. 112. — Hannover 1986.
- Scharpf, F. W.; Schmabel, F.:* Steuerungsprobleme der Raumplanung. ARL-Beiträge Bd. 27. — Hannover 1979.
- Sonnenberg, G.:* Die Regionalen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg 1956–1972. — Stuttgart 1980.
- Tesdorpf, J. C.:* Regionalplanung in Baden-Württemberg: in der Zerreißprobe. In: IKO-Innere Kolonisation, 27 (1978), H. 4, S. 142–145.
- Tesdorpf, J. C.:* Regionalplanung in Baden-Württemberg. Organisation, Probleme, Perspektiven. Mitteilungen des Österreichischen Instituts für Raumplanung (1980) H. 5/6, S. 99–110.