

ARTHUR BLOCH

Aspekte des Planers zur Entscheidungsfindung in der Regionalplanung unter bürgerschaftlicher Beteiligung

1.

Die Vermutung, daß die Einstellung des Planers zur bürgerschaftlichen Beteiligung an der Entscheidungsfindung in der Regionalplanung in erster Linie eine Generationsfrage sei, wird in der Praxis nicht bestätigt. Es gibt neben den autokratisch bestimmten unter den erfahrenen Planern auch solche, die in langjähriger Tätigkeit ständig intensiven Kontakt mit der Basis gepflegt haben. Und es gibt in der jüngeren Generation neben den Verfechtern demokratischer Planungsprozesse auch die Planer, die sich in der Rolle eines *deus ex machina* nur ungern durch eine breit angelegte Meinungsbildung im Höhenflug ihrer Ideen belastet sehen. Viel stärker als etwa durch das Lebensalter wird die Einstellung von Planern gruppenmäßig durch ihren Arbeitsbereich geprägt. Es ist ein verständlicher Ausdruck persönlicher Identifizierung mit den jeweiligen Bedingungen, wenn Planer im Wirkungsbereich des Staates zu einer anderen Einstellung kommen als Planer im Aktionsfeld der Selbstverwaltung. Aber auch diese Regel bleibt nicht ohne Ausnahme, da die Palette der Bestimmungsgründe bei Planern ebenso wie bei Mitgliedern anderer Gruppen individuell bunt gefärbt ist.

Es wäre deshalb vermessen, in diesem Beitrag die Aspekte des Planers an sich zu dem im Thema angesprochenen Fragenkomplex darstellen zu wollen. Das gilt um so mehr, als nach der Bestimmung des gesamten Themenkreises vor allem auch Erfahrungen eingebracht werden sollen. Wenn das Thema dennoch so angenommen wird, wie es gestellt wurde, dann dominiert gegenüber den Bedenken in bezug auf die Möglichkeiten der Ausfüllung des Themas die Überzeugung, daß beim Versuch einer Bilanz der bürgerschaftlichen Beteiligung in der Raumplanung ein Bei-

trag aus dem Erfahrungsbereich der Regionalplanung nicht fehlen sollte.

2.

Die Regionalplanung nimmt in der Raumplanung eine Sonderstellung ein. Abweichend von der gemeindlichen Raumplanung und von der Landesplanung für das Landesgebiet, betreut die Regionalplanung in aller Regel einen Planungsraum, bei dem eine umfassende Kompetenz eines Aufgabenträgers für die Angelegenheiten der Raumgemeinschaft in unserer Verfassung nicht gegeben ist. Die Verhältnisse auf der regionalen Ebene zeigen das vielfältige Bild, das auch aus anderen Bereichen des öffentlichen Lebens als Erscheinungsform des föderalistischen Systems bekannt ist.

Die Aufgaben der Raumplanung auf der regionalen Ebene ergeben sich aus zwei Richtungen. Aus dem örtlichen Bereich der Gemeinden gewinnen kommunale Aufgaben mehr und mehr einen überörtlichen Bezug. Die Verflechtungen der Gemeinden untereinander werden stärker. Die Funktionsteilung weitet sich aus. Im Zuge dieser Entwicklung wird die Unterscheidung zwischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und der überörtlichen Raumgemeinschaft zunehmend schwieriger. Von der Landesebene aus fächert sich im regionalen Raum die raumbezogene Tätigkeit staatlicher Stellen auf. Hinzu kommen in dieser Ebene kommunale Gebietskörperschaften mit eigenständigen Aufgabenbereichen und Tätigkeiten, die für die Raumordnung von Bedeutung sind.

Die Entwicklung der Regionalplanung und die heutige Praxis zeigen übereinstimmend, daß überall dort, wo die Regionalplanung nicht alle Raumordnungspartner dieser

Ebene mit ihrem Entwicklungskonzept gleichrangig koordiniert, die Wirkungsmöglichkeiten dieser Raumplanungsform nicht voll ausgeschöpft werden. Die Koordinierung verlangt mehr als nur eine formale Abstimmung der Absicht der Planungspartner. Sie fordert Entscheidungen mit politischer Bedeutung. *Albers* sieht so auch in der Regionalplanung »den Niederschlag unserer Entscheidungen, wie wir unser Leben und unsere Umwelt heute und morgen gestalten wollen, was uns also diese Umwelt wert ist – und das sind letztlich politische Entscheidungen¹«. Nach *Ernst* geht es bei der Regionalplanung »um den Vorrang verschiedener Werte im Widerstreit von Interessen, für den es objektive Kriterien nicht gibt. Solche Entscheidungen müßten nach parlamentarischen Regeln ausgetragen werden²«.

Die Erkenntnis des politischen Rangs der Regionalplanung als eines Teilbereichs der Raumordnungspolitik war auch mitbestimmend für die Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarates an das Ministerkomitee, »die Bevölkerung für die Teilnahme an der Vorbereitung und Durchführung der Raumordnung zu gewinnen, und zwar auf dem Wege über ihre gewählten Vertreter auf europäischer, nationaler, regionaler und örtlicher Ebene, sowie im Benehmen mit den Vertretern der Berufsverbände, der sozialen Einrichtungen, der Wirtschaftsorgane und der kulturellen Zusammenschlüsse³«. Die Europäische Raumordnungs-Ministerkonferenz hat in ihrer Entschließung vom 11. 9. 1970 diese Empfehlung aufgenommen und gefordert, die Regierungen sollten »die Bildung leistungsfähiger regionaler Strukturen fördern, um die Bevölkerung an der Vorbereitung und Durchführung regionaler Programme zu beteiligen⁴«.

Die Folgerung, daß damit zumindest für die Zukunft eine Entscheidungsfindung in der Regionalplanung auf breiter Basis erwartet werden kann, ist sicher verfrüht. Es gibt durchaus divergierende Vorstellungen, von denen nur ein Beitrag zitiert werden soll. Der Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder hat sich in seinem Bericht zur »Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz« zur Frage der Zuständigkeit für Raumordnung und Landesplanung in der Ebene der staatlichen Mittelinstanz geäußert. Der Sonderarbeitskreis vertritt dabei die Auffassung, daß es zwingend geboten sei, u. a. die Raumordnung und Landesplanung den Behörden der staatlichen Mittelinstanz zuzuweisen. Eine von anderer Seite empfohlene Parlamentarisierung dieser Behörden schließt er mit dem Hinweis auf die Gefahr einer Aushöhlung der verfassungsrechtlichen Stellung von Landtag und Landesregierung aus⁵.

Die Wirkungsebene der staatlichen Mittelinstanz ist im System der Raumplanung der Ebene der regionalen Raumplanung gleichzusetzen, und zwar unabhängig davon, ob die Planungsräume der Regionalplanung und die Verwaltungsbezirke der staatlichen Mittelinstanz deckungsgleich sind. Das deutet im Vergleich der Zitate auf die Spannung hin, in der die Frage nach einer bürgerschaftlichen Beteiligung an der Entscheidungsfindung in der Regionalplanung weiterhin steht.

3.

Die erheblichen Unterschiede in der Praxis und der fehlende Konsens über Grundfragen der Regionalplanung, der in der Diskussion um Trägerschaft und Organisationsformen der Regionalplanung immer wieder deutlich wird, schließen es aus, Möglichkeiten und Grenzen der bürgerschaftlichen Beteiligung an einer allgemeingültigen Darstellung der Entscheidungsfindung in der Regionalplanung aufzuzeigen. Von der Aufgabenstellung her ergeben sich jedoch einige Anhaltspunkte, die eine Abgrenzung der wichtigsten Abschnitte des Entscheidungsprozesses erlauben. Die Regionalplanung trifft ihre Entscheidungen im vorgegebenen Rahmen der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Sie füllt diesen Rahmen mit der Erarbeitung eines Entwicklungskonzepts – überwiegend in der Form eines regionalen Entwicklungsplans – aus. Der Entscheidungsprozeß beginnt dabei nicht erst beim Abklären divergierender Meinungen der Beteiligten über Einzelfragen. Schon bei den Entwurfsarbeiten des Planers setzt der Entscheidungsprozeß ein. Der Entwurf, der in aller Regel die Grundlage für das formale Erarbeitungsverfahren des Planes bildet, wird bereits unter Abwägung alternativer Entwicklungsmöglichkeiten gestaltet. In diesem Planungsstadium werden Strukturen des Planes bestimmt, die selbst bei sehr intensiver Berücksichtigung der im Erarbeitungsverfahren vorgetragenen Bedenken und Anregungen der Beteiligten erhalten bleiben. So gesehen, beginnt der Prozeß der Entscheidungsfindung in der Regionalplanung bereits bei der Wahl des Planers. Bei dieser Sachlage ist es bemerkenswert, wie wenig Bedeutung dem Verhältnis Stab-Linie in der Diskussion der Raumplanung in der regionalen Ebene beigemessen wird.

Das Stadium der Entwurfsarbeiten liegt außerhalb der rechtlichen Regelung des Planungs- und Entscheidungsvorganges. Hier ergibt sich zwar die Möglichkeit, einige wesentliche Grundfragen der anzustrebenden Entwicklung des Planungsraumes durch die zuständigen Organe des Trägers der Regionalplanung entscheiden zu lassen. Überwiegend ist aber der Planer tätig. In seiner Arbeit entscheidet sich, ob der Grundraster des Planentwurfs mehr eine formale Übertragung von Planungsgrundsätzen und Entwicklungszielen aus dem größeren Raum bildet oder ob er unter Berücksichtigung dieser Grundsätze und Ziele in starkem Maße von den Bedürfnissen und Ansprüchen der im Planungs-

1 *Albers, G.*: Regionalplanung in Verdichtungsräumen (Vortrag). S. 32–50 in: Regionalplanung. – Köln 1966. = Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Beiträge und Untersuchungen, Bd. 63. S. 47.

2 *Ernst, W.*: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit (Vortrag). (Hrsg.:) Landesplanungsgemeinschaft Westfalen. – Münster (Westf.) 1971. S. 25.

3 Raumordnung, ein europäisches Problem. Bericht der Beratenden Versammlung. – Europarat 1968. S. 114.

4 Europarat. Dokument CMAT (70) 11. S. 8.

5 Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanz-Bericht). (Hrsg.:) Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder. – 1973.

raum lebenden Menschen bestimmt wird. Das Maß der bürgerschaftlichen Beteiligung kann nur sehr begrenzt sein. Es beschränkt sich in dieser Phase der Planung auf Kontakte des Planers mit Repräsentanten von Gemeinden und Gemeindeverbänden, in denen Vorstellungen über die weitere Entwicklung und eigene Planungsabsichten vermittelt und erörtert werden. Die Erfahrung zeigt, daß es für die nachfolgende Phase der Planerarbeitung von Vorteil ist, wenn sich diese Kontakte nicht nur auf die Verwaltung beschränken, sondern auch schon Vertreter des Rates einbeziehen. Für den Planer selbst können diese Gespräche nützliche Hinweise für die Entwurfsarbeiten vermitteln. Bei den kommunalen Partnern kann mit der Vorlage des Planentwurfs nicht der Eindruck entstehen, als würde von außen in ihren Kompetenzbereich hineinregiert. Für das formale Erarbeitungsverfahren werden die Voraussetzungen eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens verbessert.

4.

In der anschließenden Phase erfolgt die Information der Beteiligten über die im Entwicklungskonzept textlich und zeichnerisch enthaltenen Zielvorstellungen, die Meinungsbildung der Beteiligten, die Abgabe und die Diskussion ihrer Stellungnahme. Diese Phase ist in aller Regel rechtlich bestimmt. Als Beispiel für die folgenden Anmerkungen wurden das in Nordrhein-Westfalen vorgeschriebene Verfahren und die im Rahmen dieses Verfahrens im Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen gewonnenen Erfahrungen als Anhalt benutzt.

In Nordrhein-Westfalen hat der Gesetzgeber bestimmt, daß die Gebietsentwicklungspläne, in denen die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung festgelegt werden, von den Landesplanungsgemeinschaften unter Mitwirkung aller gebietsmäßig beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbänden erarbeitet werden⁶. Nach den Bestimmungen der das Verfahren regelnden Durchführungsverordnung ist den Beteiligten unter Vorlage des Planentwurfs mindestens eine Frist von drei Monaten für die Möglichkeit zu geben, Bedenken und Anregungen zum Entwurf vorzutragen. Nach dieser Frist sind die vorgebrachten Bedenken und Anregungen mit dem Auftrag zu erörtern, einen Ausgleich der Meinungen anzustreben⁷.

Das skizzierte Verfahren sieht also eine Beteiligung der Bürger des Plangebietes am Prozeß der Planung und der Entscheidungsfindung über die gewählten Vertreter in den Parlamenten der gebietsmäßig beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden vor. Zumindest ist die Möglichkeit dazu eingeräumt worden. Diese Einschränkung der Aussage ist notwendig, weil es im Rückblick durchaus nicht überall selbstverständlich erschien, daß die Mitwirkung bei der Regionalplanung eine Aufgabe der politischen Vertretun-

gen und nicht eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung ist. Es ist nicht zu übersehen, daß sich in diesem Punkt im Laufe der Zeit eine deutliche Wandlung vollzogen hat. Das Interesse der Kommunalpolitiker an der Regionalplanung hat sich verstärkt. Das kommt nicht allein darin zum Ausdruck, daß die Zahl der von den Gemeinden und Gemeindeverbänden angeforderten Entwurfsexemplare zunimmt. Anzahl und Ausmaß der Erörterungen in den Räten und ihren Ausschüssen steigen ebenso. Einige Vertretungen beschränken sich nicht mehr auf die Darstellung des Planentwurfs durch die Verwaltung, sondern zeigen Interesse an einer Erläuterung des Plankonzepts durch die Verfasser des Planes selbst.

Die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen weitet die Basis der Meinungsbildung und der Information noch weiter aus, als es die genannte Durchführungsverordnung vorschreibt. Sie gibt auch den Institutionen der funktionalen Selbstverwaltung und weiteren Mitgliedern mit raumbedeutsamen Aufgaben Gelegenheit, zu dem Planentwurf Stellung zu nehmen. Sie informiert zudem in Veranstaltungen der Volkshochschulen und vor anderen interessierten Kreisen über die Grundlagen der Planungen und die Entwicklungskonzeption, weniger in der Überzeugung, aus den damit verbundenen Diskussionen entscheidende neue Gesichtspunkte zu gewinnen, als in dem Bemühen, einen weiten Teil der im Planungsraum lebenden Menschen wenigstens über Information an der Entwicklungsplanung für ihren weiteren Lebensraum teilnehmen zu lassen.

Das Fazit solcher Informationsveranstaltungen gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß auf der Stufe der Regionalplanung ein wesentlicher Gewinn erreicht wäre, wenn der eigentliche Entscheidungsprozeß noch bürgernäher gesucht würde. Eine sachgerechte Einstellung auf die Entscheidungssituation der Regionalplanung, die notwendigen Kenntnisse der zu berücksichtigenden Entwicklungsprozesse, die Einsicht in die vielfältigen Restriktionen der Entwicklung, hinreichende Kenntnisse der Rechtsgrundlagen und der rechtlichen Konsequenzen, die Fundierung eines angemessenen Standpunktes – das läßt sich nicht in einer nur relativ kurzen Konfrontation mit dem Planentwurf erreichen. Schon für die politischen Repräsentanten der Bürgerschaft in den Kommunen, die mit Planungsfragen für ihren Zuständigkeitsbereich laufend beschäftigt sind, bedeutet die Umstellung auf die Planung für die größere Raumgemeinschaft einen hohen Anspruch. Die Bemühungen darum, die Voraussetzungen der Mitwirkung der Mandatsträger der Gemeinde und Gemeindeverbände zu verbessern, erscheint deshalb als wirkungsvollster Weg, in dieser Planungsphase die Entscheidungsfindung in der Regionalplanung von der Basis her effektiver zu gestalten.

5.

Die Beteiligung der Bürger des Planungsraumes über ihre gewählten Vertreter in den kommunalen Parlamenten beschränkt sich in dem für Nordrhein-Westfalen geltenden Verfahren nicht auf die Erarbeitung und Abgabe von Stellungnahmen zum Entwurf des Gebietentwicklungsplans.

6 Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. August 1972. GV. NW. 1972. S. 244.

7 Zweite Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 30. Juli 1963. GV. NW. S. 265.

Im Rahmen des anzustrebenden Ausgleichs der Meinungen sind sie intensiver als bei anderen Planungsverfahren in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet.

Der Begriff der Meinung muß in diesem Zusammenhang aufgewertet werden. Meinung umfaßt hier die Vorstellungen der Beteiligten von der zukünftigen Entwicklung des eigenen Zuständigkeitsraumes und das Ergebnis des Vergleichs mit den im Planentwurf vorgesehenen Entwicklungszielen. Sie wird verständlicherweise von der besonderen Interessenlage der Beteiligten geprägt. Im Ausgleich der Meinungen konkurriert nun das jeweils partielle Interesse jedes Beteiligten mit dem die Regionalplanung begründenden Interesse, die planerischen Voraussetzungen für eine bestmögliche räumliche Entwicklung für die Menschen der größeren Raumgemeinschaft zu schaffen. Das Ziel eines Meinungsausgleichs ist nur zu erreichen, wenn und soweit es gelingt, das partielle Interesse dem Gesamtinteresse anzupassen. Das Verfahren sieht nicht vor, diesen Anpassungsprozeß der Entscheidungsfindung sogleich einem Beschlußorgan zu überlassen. Gefordert ist vielmehr zunächst das Bemühen um eine Annäherung der Standpunkte unter den Planungspartnern auf der Basis des Planentwurfs. Der Planer übernimmt dabei die Rolle des Vermittlers und die Aufgabe, eine mit den vorgegebenen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung vereinbare Lösung zu sichern.

Mit diesem Hinweis kann nur angedeutet werden, welcher Anspruch an die Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände beim Ausgleich der Meinungen gestellt wird. Der Erfüllungsgrad dieses Anspruchs ist sehr unterschiedlich. Die Praxis zeigt erwartungsgemäß mangelnde Bereitschaft, den eigenen Standpunkt zu überprüfen und den Interessenbereich der anderen Planungspartner hinreichend zu berücksichtigen. Sie liefert aber auch Beweise dafür, daß die gebotene Chance einer Mitwirkung im Rahmen der Regionalplanung mit dem dafür erforderlichen Verständnis der Aufgabe wahrgenommen wird.

Im Raum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen wird versucht, dieses Verständnis und die Ausschöpfung der gebotenen Chancen in zahlreichen Gesprächen mit den Beteiligten zu erreichen. Die Gespräche sind erfahrungsgemäß aber nur dann mit Erfolg zu führen, wenn der Kreis der Gesprächspartner nicht nur die Abgabe von gegenseitigen Erklärungen, sondern ein Wechselgespräch der Teilnehmer ermöglicht. Die notwendige Konsequenz ist die Delegierung von Mandatsträgern für diese Verhandlungen. Damit ergibt sich in der Praxis ein neues Problem. Auf der einen Seite kann das Ziel der Verhandlungen nur erreicht werden, wenn die Delegierten autorisiert sind, die zuvor abgegebenen Stellungnahmen zum Planentwurf zu modifizieren. Auf der anderen Seite ist häufig die Neigung der Parlamente nicht sehr groß, den Verhandelnden den Spielraum für eine wesentliche Korrektur der Standpunkte freizugeben. Das Verfahren kann so zeitaufwendig werden, daß sich durchaus die Frage stellt, ob es in der praktizierten Form weiter durchgeführt werden kann.

Auch in diesem Zusammenhang wird eine Erfahrung bestätigt, die für den gesamten Prozeß der Entscheidungsfindung

in der Regionalplanung gilt: Die Mitwirkung der von der Planung Betroffenen kann um so intensiver sein, je mehr die Mitwirkung delegiert wird auf gewählte Vertreter, deren Kreis sich im Verlauf des Prozesses notwendigerweise ständig reduzieren muß. Das scheint zwar gegen die Forderung einer möglichst bürgernahen Raumplanung zu sprechen, ist der Sache nach aber eine unabdingbare Voraussetzung für die prinzipielle Erfüllung dieser Forderung.

6.

Ein voller Ausgleich der Meinungen ist bisher bei den Verfahren zur Erarbeitung räumlicher Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplans der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen noch nicht gelungen⁸. Es bleibt in der folgenden Phase des Entscheidungsprozesses den dafür zuständigen Beschlußgremien und gegebenenfalls der Genehmigungsbehörde vorbehalten, im Zusammenhang mit der formalen Aufstellung und der Genehmigung des Planes abschließend zu entscheiden. Die Arbeit der in dieser Phase tätigen Beschlußgremien für die Regionalplanung ist ein wichtiger Beitrag zum Entscheidungsprozeß. Sie erscheint vielen Teilnehmern an der Diskussion um Trägerschaft und Organisationsform der Regionalplanung so dominant, daß sich für sie die Frage nach einer effektiven Teilnahme der kommunalen Selbstverwaltung an der Regionalplanung auf deren Repräsentanz in den Beschlußorganen verkürzt. Diese Einschätzung ist nur verständlich, wenn die Möglichkeiten der Mitwirkung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Entscheidungsfindung in den vorausgehenden Abschnitten des dargestellten Prozesses nicht bekannt sind. Ein Beschlußorgan kann die Mitwirkung in der Breite und der Intensität allein nicht so sicherstellen, wie es heute in Nordrhein-Westfalen im Verlauf der Erarbeitung des Planes erreicht werden kann. Beschlüsse müssen in der Regionalplanung wie überall im öffentlichen Bereich vorbereitet werden. Zwischen der Vorbereitung der Beschlüsse und den Beschlüssen selbst besteht eine so intensive Beziehung, daß eine Trennung der Verantwortung vermieden werden sollte.

Damit gewinnt das Verhältnis des Planers zum Beschlußorgan und zu den am Planungsprozeß Beteiligten an Gewicht. Vom Planer gehen die Ansätze des Planes aus, er gestaltet den Entwurf, er stellt den Kontakt der Planungspartner untereinander her, er wirkt auf einen mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung vereinbaren Ausgleich der Meinungen hin, er bereitet Arbeit und Beschlüsse der Beschlußorgane vor. Beim Planer entscheidet sich unabhängig von den mannigfaltigen Organisationsformen der Regionalplanung auch mit, wie weit nicht nur die Bedürfnisse und Raumansprüche der Bevölkerung, sondern auch ihre Vorstellungen von der an-

⁸ Die Abgrenzung der Teilabschnitte erläutert *Langer, H.*: Abgrenzung von Planungsräumen in Westfalen. In: *Theorie und Praxis bei der Abgrenzung von Planungsräumen, dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalens.* – Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 77. S. 67.

zustrebenden Entwicklung ihres Lebensraumes in der Regionalplanung berücksichtigt werden. Das fordert ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen Planer und Planungspartnern. Es würde gerade unter dem Gesichtspunkt

der Beteiligung der bürgerschaftlichen Mandatsträger an der Planung zu wünschen sein, daß die Rolle des Planers bei der Diskussion um Trägerschaft und Organisationsform der Regionalplanung besonders bedacht wird.