

JOSEF UMLAUF

Zum Verhältnis von Umweltschutz und Raumordnung

Die Erörterung dieses Themas erfordert zunächst, zu sagen, von welchen Vorstellungen über „Umweltschutz“ und „Raumordnung“ dabei ausgegangen wird. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes steht die Entwicklung erst in den Anfängen; bei der Raumordnung ist sie – auch nach ihrer gesetzlichen Regelung – noch keineswegs endgültig abgeschlossen. Das kompliziert zwar Aussagen über das gegenseitige Verhältnis der beiden Materien zueinander, aber andererseits macht dieser Umstand das Thema aktuell, denn so lange sich die Entwicklung auf beiden Seiten noch im Fluß befindet, ist sie auch noch beeinflussbar. In diesem Stadium können noch Weichen gestellt und vielleicht Fehlentwicklungen vermieden werden, die, wenn sie erst einmal institutionalisiert sind, erfahrungsgemäß außerordentlich schwer zu korrigieren sind.

In den beiden folgenden Abschnitten soll zunächst die bisherige Entwicklung des Umweltschutzgedankens mit besonderem Bezug auf die Raumordnung sowie die bisherige Entwicklung der Raumordnung mit Bezug auf den Umweltschutz kurz skizziert werden. Auf der Grundlage dieser beiderseitigen Positionsbestimmungen sollen dann die Probleme der weiteren Entwicklung des Verhältnisses von Umweltschutz und Raumordnung erörtert und Überlegungen zu ihrer Lösung zur Diskussion gestellt werden.

Zur bisherigen Entwicklung des Umweltschutzgedankens

Ziel des Umweltschutzgedankens, der in wenigen Jahren mit dem Elan einer „Bewegung“ eine erstaunliche Publizität erlangt hat, ist der Schutz des Menschen vor einer Gefährdung seiner Lebensgrundlagen durch seine eigenen Eingriffe in die Biosphäre. Dieser Umweltschutzgedanke konnte mit seinem heutigen Gewicht erst in einer Situation entstehen, in der menschliche Eingriffe in die Biosphäre ein solches Ausmaß erreicht haben, daß die dadurch verursachten, die menschlichen Lebensgrundlagen gefährdenden Störungen des Gleichgewichts im Naturhaushalt nicht mehr durch Naturkräfte wieder ausgeglichen werden. In dieser Lage muß vom Menschen her ein Ausgleich zwischen den Bedürfnissen der menschlichen Gesellschaft und dem von ihr in Anspruch genommenen Naturpotential herbeigeführt werden [1]*, wenn der „Fortschritt“ nicht zur Plage ja zur Katastrophe werden soll.

* Die Zahlen in [] verweisen auf die Literatur am Schluß dieses Beitrages.

Schon lange bevor diese Situation erreicht war – etwa seit der Jahrhundertwende – sind auf Teilgebieten des heutigen Umweltschutzkomplexes Initiativen gegen bedrohliche Begleiterscheinungen der modernen Zivilisation und des mit ihr verbundenen beispiellosen Bevölkerungswachstums ausgelöst worden, vor allem auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes, in einem weiteren Sinne auch in Gestalt des Heimat- und Denkmalschutzes sowie auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, des sozialen Wohnungswesens und des Städtebaues. Die Landesplanung, deren Entwicklung, von der Stadtplanung ausgehend, schon vor dem 1. Weltkrieg begann, gab allen diesen Initiativen einen ideellen Mittelpunkt mit der Zielsetzung, durch zusammenfassende, überfachliche, großräumige Planung zur Sicherung und Entwicklung optimaler Lebensverhältnisse beizutragen. Neben dem konservierenden Natur- und Landschaftsschutz entwickelte sich die gestaltende Landschaftsplanung und schließlich die Landespflege, die ihre Aufgabe als „Schutz, Pflege und Entwicklung aller natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ versteht [2]. Für diesen großen Aufgabenbereich bildete sich eine neue wissenschaftliche Disziplin heraus, und verschiedentlich wurde dafür auch ein besonderer Verwaltungsapparat mit eigenen Zuständigkeiten gefordert. In der wissenschaftlichen Plenarsitzung 1967 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, die dem Thema „Landespflege und Raumordnung“ gewidmet war, wurde jedoch – vorbereitet durch die Arbeiten eines von der Akademie begründeten Forschungsausschusses „Raum und Landespflege“ und in Übereinstimmung mit dem Rat für Landespflege – ganz überwiegend die Auffassung vertreten, daß die Aufgabe der Landespflege zwangsläufig in den größeren Rahmen der Raumordnung hineingestellt werden müsse (Olschowy), daß Landespflege die ökologische Komponente der Raumordnung und Raumforschung und ihre Aufgabe „die Bewältigung des Mensch-Umwelt-Problems auf einer enger werdenden Erdoberfläche in einer weiterhin technisierten und verstärkenden Gesellschaft“ sei (Buchwald) [3]. Zu den im wesentlichen ähnlich lautenden Begriffserläuterungen zum Stichwort „Landespflege“ in der Ausgabe 1970 des Handwörterbuches der Raumforschung und Raumordnung macht Buchwald allerdings in einer Anmerkung den sehr berechtigten Vorbehalt: „Angesichts der ständigen Veränderung und Erweiterung des Aufgabengebietes der Pflege und Ordnung unserer natürlichen Umwelt muß die Diskussion im Fluß bleiben und die Zweckmäßigkeit der Begriffe ständig

überprüft werden“ [2]. Es ist jedoch für das hier behandelte Thema interessant, wie weitgehend identisch damals noch Landespflege und Umweltschutz gesehen wurden, und es ist bezeichnend für die Schnelligkeit der seitherigen Entwicklung, daß in jener Ausgabe des Handwörterbuches der Raumforschung und Raumordnung der Umweltschutz und Begriffe wie Ökologie oder Biosphäre noch nicht als Stichworte aufgenommen worden sind.

Der Umweltschutzgedanke hat sich inzwischen begrifflich weit über die Landespflege hinaus ausgeweitet, z. B. bis zu Fragen der Reinhaltung der Nahrungsmittel, der Überwachung von Arzneimitteln und dergleichen [4]. Die Definition der Umweltschutzpolitik, die im Umweltprogramm der Bundesregierung [4a] enthalten ist, läßt einen großen weiteren Spielraum offen:

„Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,

- um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
- um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
- um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen“.

Bisher hat sich die Diskussion um den Umweltschutz vorwiegend auf die Grundlagen für die physische Existenz des Menschen bezogen. Neuerdings wird darauf hingewiesen, daß auch Faktoren einbezogen werden müssen, die das psychische Wohlbefinden des Menschen gefährden. Solche Faktoren haben bereits im Natur- und Landschaftsschutz, in der Heimat- und Denkmalspflege, im Städtebau und auch in der Landesplanung – und damit im Bereich des heutigen Umweltschutzes – seit jeher eine bedeutende Rolle gespielt.

Es ist auch bemerkt worden, daß die sozialen Umweltverhältnisse bislang noch kaum in die Diskussion über den Umweltschutz einbezogen worden seien. Tatsächlich haben alle bisher erwähnten Umweltschutzprobleme direkt oder indirekt auch soziale, ebenso wie auch wirtschaftliche Aspekte. Eine Einbeziehung sozialer Milieufragen, über die physischen Umweltverhältnisse hinaus, würde allerdings den Umweltschutzgedanken aus dem Bereich objektiv nachweisbarer Sachverhalte in ideologische Auseinandersetzungen hineinführen. Das könnte die Schlagkraft gefährden, die der Umweltschutzgedanke heute aufgrund seiner einmütig anerkannten objektiven Ziele besitzt.

Bemerkenswert ist schließlich, daß neben dem Umweltschutz in zunehmendem Maße auch der Begriff der Umweltgestaltung Eingang in die Diskussionen findet. Darin deutet sich eine Parallele zu der Entwicklung vom Natur- und Landschaftsschutz zur Landschaftsgestaltung und zur Landschaftspflege und von der defensiven ersten Entwicklungsphase der Stadt- und Landesplanung zu der heute angestrebten aktiv gestaltenden Entwicklungsplanung an. Dadurch werden die verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen Umweltschutz und -gestaltung, Landespflege,

Landes- und Stadtplanung unter einem weiteren Aspekt bestätigt.

Dem Umweltschutzgedanken ist es gelungen, die Bedeutung dieser Probleme für die Zukunft der Menschheit in wenigen Jahren einer breiten Öffentlichkeit und den politischen Mandatsträgern so nahe zu bringen, daß er in dieser Hinsicht die Landespflege und die Raumordnung weit überrundet hat. Es ist naheliegend, daß dieser Erfolg dazu geführt hat, auch für den Umweltschutz, ähnlich wie früher für die Landespflege, die Bildung eines eigenen Verwaltungsapparats und eigener Zuständigkeiten ins Auge zu fassen. Bevor diese Seite der organisatorischen Probleme des Verhältnisses von Umweltschutz und Raumordnung erörtert wird, muß jedoch zunächst die Entwicklung der Raumordnung in bezug auf den Umweltschutz vergegenwärtigt werden.

Die bisherige Entwicklung der Raumordnung im Hinblick auf den Umweltschutz

Die Landesplanung war in der ersten Periode ihrer praktischen Tätigkeit – zwischen den beiden Weltkriegen – zwar vorwiegend technisch orientiert, aber auch Aufgaben, die heute in den Bereich der Landespflege und des Umweltschutzes fallen, haben in ihrer Entwicklung und in ihrer Arbeit schon seit jeher eine wesentliche Rolle gespielt. So hat z. B. der „Zweckverband Groß-Berlin“ (1911–20), ein Vorläufer der Landesplanung, als eine seiner bleibenden Leistungen die Überführung des Grunewalds in das Eigentum der Stadt Berlin zum Zweck seiner Ausgestaltung als Erholungsgebiet hinterlassen. Die Sicherung und Ausgestaltung von Erholungsflächen und die Erhaltung der Wälder im Ruhrgebiet war eines der Hauptmotive für die Gründung der ältesten deutschen Landesplanungsorganisation, des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, und ist eine seiner Hauptaufgaben geblieben. Die Initiative zum Erlaß des „Preuß. Gesetzes zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe der Uferwege im Interesse der Volksgesundheit“ vom 29. Juli 1922 – das erste deutsche Gesetz dieser Art – ist vom Ruhrsiedlungsverband ausgegangen. Später, in den 50er Jahren, hat der damalige Verbandsdirektor *Sturm Kegel* die ersten Vorschläge zu organisatorischen und gesetzgeberischen Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung gemacht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, daß die Gründung der Reichsstelle für Raumordnung im Jahre 1935 ursprünglich von seiten der Landwirtschaft angeregt worden ist.

Die Reichsstelle für Raumordnung hat zum erstenmal eine das ganze Staatsgebiet, also auch alle ländlichen Gebiete erfassende Planungsorganisation aufgebaut. Neben der Reichsstelle für Raumordnung wurde eine besondere Institution für die Raumforschung geschaffen, deren Aufgabe nach dem 2. Weltkrieg von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung weitergeführt wurde. Diese enge Verbindung von Verwaltung und Wissenschaft war und ist für den Kontakt mit den raumordnungsrelevanten Fachgebieten und für die Auseinandersetzung mit neuen Entwicklungsimpulsen von grundlegender Bedeutung. Da-

gegen war die mit der Gründung der Reichsstelle für Raumordnung verbundene ressortmäßige und rechtliche Trennung der Raumordnung von der Stadtplanung eine bis heute fortwirkende Fehlentwicklung [5]. Sie belastet auch die gegenwärtige Problematik des Verhältnisses von Umweltschutz und Raumordnung, denn die Umweltschutzprobleme betreffen gleichermaßen gemeindliche und übergemeindliche Aufgaben. Außer dieser gebietlichen Zuständigkeitsbegrenzung ist auch die sachliche Eingrenzung der überfachlichen, zusammenfassenden Planung auf „raumbezogene“ Probleme für das vorliegende Thema von Belang und wird im folgenden Abschnitt mit in Betracht zu ziehen sein.

In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg war die Raumordnung zunächst in ihrer Weiterentwicklung politisch stark gehemmt. Es dauerte viele Jahre, bis die Vereinbarkeit der Idee der Raumordnung mit der freiheitlichen Gesellschaftsordnung und mit der Marktwirtschaft wieder glaubwürdig wurde. Noch im Jahre 1954 antwortete das Bundeswirtschaftsministerium auf eine Rundfrage des damals auf der Bundesebene für die Raumordnung federführenden Bundesinnenministeriums, Raumordnung sei mit Marktwirtschaft nicht vereinbar [6].

Die systemkonforme Einbindung der Raumordnung in die verfassungsmäßige Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erfolgte auf dem Weg über die Gesetzgebung (Landesplanungsgesetze 1950–1966; Bundesrahmengesetz für Raumordnung 1965). Das verwaltungsmäßige und rechtliche Instrumentarium, das die Raumordnung dadurch erhielt, steht nun für alle raumordnungsrelevanten Aspekte zur Verfügung, also auch für jene der Landespflege und des Umweltschutzes, von denen ein Teil auch in die materiellen Grundsätze der Raumordnung gem. § 2 des Raumordnungsgesetzes eingegangen ist.

In der Arbeit der Raumordnung ist, parallel zu der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg, an die Stelle der ursprünglich vorwiegend technischen Orientierung der Landesplanung eine vorwiegend ökonomische Orientierung der Raumordnung getreten, sowohl ideell wie personell. Es ist natürlich, daß in der praktischen Tätigkeit einer zusammenfassenden überfachlichen Planung jeweils derjenige der mitwirkenden Faktoren in den Vordergrund tritt, von dem her die höchsten Anforderungen gestellt werden. Das war in dieser Zeit die ökonomische Komponente. Seit einigen Jahren vollzieht sich hierin aber ein Wandel. Das sich allgemein ausbreitende Unbehagen an den Auswirkungen einer rein ökonomisch orientierten Produktivitäts- und Wachstumspolitik macht sich auch in der Raumordnung bemerkbar. Noch vor wenigen Jahren wurde eine Tagung über Planungsfragen [7] mit einem Vortrag unter dem Titel eingeleitet: „Raumplanung und Städtebau als Funktionsbereiche einer produktivitätsorientierten Raumordnungspolitik“. Anschließend wurde in einem Podiumsgespräch die Frage zur Diskussion gestellt: „Hat die Förderung des Wirtschaftswachstums im Konfliktfall Vorrang gegenüber sozialen und kulturellen Zielen der Stadt- und Regionalplanung?“

Heute lautet die eindeutige Antwort auf diese Fragestel-

lung von maßgebender offizieller Seite: „Wirtschaftliches Wachstum und das Streben nach höherem Lebensstandard dürfen nicht allein die Maßstäbe für unsere gesellschaftliche Entwicklung sein; Wirtschaftswachstum und Wohlstand können auf lange Sicht nur in einer gesunden Umwelt gewährleistet werden“ [4b]. Diese Zielkorrektur an einer einseitig forcierten Entwicklung ist sicherlich in der Grundhaltung der Raumordnung selbst als Gesamtplanung motiviert. Der schnelle Durchbruch zu der Veränderung, die mit den obigen Zitaten charakterisiert wurde, ist aber offensichtlich ein Erfolg des Umweltschutzgedankens.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind, den Umweltschutz in ähnlicher Weise in den Aufgabenbereich der Raumordnung zu integrieren wie die Landespflege.

Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, daß sich in der Raumordnung in den letzten Jahren eine Tendenz abzeichnet, von der bis vor kurzem überwiegend auf die Defensive beschränkten Tätigkeit zu einer aktiven, gestaltenden Entwicklungsplanung überzugehen. Und schließlich ist es für das künftige Verhältnis von Umweltschutz und Raumordnung interessant, daß sich in der zunehmenden Verwendung der Bezeichnung „Raumplanung“ als Sammelname für Raumordnung und Stadtplanung eine begriffliche Wiedervereinigung vollzieht, die sich auch im administrativen Bereich auswirken dürfte.

Überlegungen zur künftigen Entwicklung des Verhältnisses von Umweltschutz und Raumordnung

Der Rückblick hat gezeigt, daß der Umweltschutzgedanke für die Raumordnung keine neue Materie ist. Er war seit jeher ein Aspekt der Landesplanung und der Raumordnung. Allerdings hat sich dieser Aspekt materiell ausgeweitet und hat in jüngster Zeit – zugleich durch wissenschaftliche Erkenntnisse und durch die deutlich sichtbar und fühlbar werdende Umweltgefährdung – ein sachliches und politisches Gewicht gewonnen, das die Prioritäten unter den verschiedenen Aspekten der Raumordnung verändert hat. Das ist das entscheidende Neue im Verhältnis von Umweltschutz und Raumordnung.

Die Ziele des Umweltschutzes und der Raumordnung sind nicht deckungsgleich. Zwar ist ein großer Teil der Ziele des Umweltschutzes raumbezogen und mit Zielen der Raumordnung identisch. Die ökologische Ausgangsbasis des Umweltschutzes erfordert aber ein Ausgreifen in Tätigkeitsbereiche – in der Forschung, in der Verwaltung und in der Wirtschaft –, die vom Motiv der Raumbezogenheit her nicht faßbar sind. Es wiederholt sich hier in größerem Ausmaß eine Situation, die auch schon in bezug auf das Verhältnis der Raumordnung zur Landespflege in Erscheinung getreten ist. Auch die Landespflege – gleichermaßen ein Aspekt der Raumordnung und des Umweltschutzes – schließt Aufgaben ein, die außerhalb der Raumordnung liegen, wie z.B. wissenschaftliche Grundlagenforschungen im Bereich der Biologie und der Chemie oder Gestaltungsaufgaben im Bereich der städtebaulichen Planung und von Fachplanungen. Das schließt aber nicht aus, wie die Ent-

wicklung im Falle der Landespflege gezeigt hat, daß sich diese neue Disziplin für den Kernbereich ihres Aufgabengebietes der Einrichtungen und Handhaben der überfachlichen Raumplanung bedient, indem sie sich ideell und personell mit ihr verbündet. Die Selbständigkeit und Bedeutung der Landespflege als einer eigenen wissenschaftlichen Disziplin wird davon nicht berührt.

Die Ziele des Umweltschutzes sind umfassender als jene der Landespflege, der Anteil der nicht-raumbezogenen Probleme und Aufgaben ist größer, und die Notwendigkeit, den Aspekt des Umweltschutzes in anderen Sachbereichen zur Geltung zu bringen, ist noch vielgestaltiger. Aber der Kernbereich des praktischen Umweltschutzes ist zu einem sehr großen Teil raumbezogen. Eine stärkere Betonung der aktiven Umweltgestaltung würde den Umweltschutz noch enger mit der Raumplanung, insbesondere im Sinne der Entwicklungsplanung, verbinden. Der Aufbau eines eigenen Verwaltungsapparats für den Umweltschutz müßte zu vielen Überschneidungen, zu Doppelarbeit und zu Reibungsverlusten führen. Daher erscheint eine ähnliche Entwicklung des Verhältnisses von Umweltschutz und Raumordnung, wie sie sich zwischen Landespflege und Raumordnung herausgebildet hat, als naheliegend.

Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Raumordnung ihrerseits, in ihrer gegenwärtigen Verfassung, der Integration des Umweltschutzgedankens entgegenkommt, welche Schwierigkeiten entgegenstehen und inwieweit sich u. U. die Raumordnung darauf einstellen muß, von sich aus neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist zunächst auf die Beschränkung der Raumordnung auf den übergemeindlichen Bereich und auf die Trennung der ressortmäßigen Zuständigkeiten für Raumordnung und Stadtplanung hinzuweisen, die sich daraus beim Bund und in den meisten Ländern – und in diesen wieder unterschiedlich – entwickelt hat. Da die raumbezogenen Aufgaben des Umweltschutzes sowohl im Wirkungskreis der Stadtplanung wie der Raumordnung liegen, verursacht die verwaltungsmäßige Aufsplitterung dieser beiden so eng verflochtenen Materien offensichtlich Schwierigkeiten für die Integration des Umweltschutzes in die Raumordnung. Es ist freilich fraglich, ob diese Schwierigkeiten größer sind als diejenigen, die mit dem Aufbau einer eigenen, neuen Organisation für den Umweltschutz verbunden wären, denn die Zersplitterung der gegenwärtigen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Umweltschutzes ist keineswegs geringer als auf dem Gebiet der Raumplanung. Gemeinsame Bemühungen um eine auch den Aufgaben des Umweltschutzes besser entsprechende Organisation der Raumplanung dürften im beiderseitigen Interesse der bessere Weg sein.

Die weitgehende Trennung der gemeindlichen Planung von der Raumordnung, ursprünglich ein Zufallsprodukt der chaotischen nationalsozialistischen Verwaltungspolitik, ist nach dem 2. Weltkrieg aus ganz veränderten Motiven beibehalten und durch die verfassungspolitisch bestimmte Interpretation der Autonomie und der Planungshoheit der Gemeinden im Bundesbaugesetz von 1960 verfestigt worden. Die Bindung der Gemeinden an die Ziele der Raum-

ordnung – in den westlichen Nachbarländern einfach Gegenstand der Fachaufsicht innerhalb einer einheitlichen Rechts- und Verwaltungsmaterie – ist dadurch in der Bundesrepublik zu einem sehr komplizierten und langwierigen Prozeß geworden. Da mit einer die verfassungspolitischen Fragen berührenden grundsätzlichen Änderung praktisch nicht gerechnet werden kann, werden Verbesserungen durch verwaltungsmäßige Zusammenfassung und durch Ausgestaltung des rechtlichen Instrumentariums angestrebt werden müssen.

Das rechtliche Instrumentarium, das der Raumordnung heute zur Verfügung steht, entspricht noch ihrer vorwiegend defensiven Grundhaltung in der Entstehungszeit der Gesetze, in der die gesellschaftspolitische Situation weitergehende Handhaben nicht zugelassen hätte. Dieses Instrumentarium ist im Prinzip auf die rahmenartige Verbindlichkeit von Gesamtplanungen abgestellt, die – abgesehen von nachrichtlich aufgenommenen fertigen Projekten – nur recht allgemein gehalten sein können. Die verbindliche Festlegung von Zielen der Raumordnung in konkreten Einzelfällen ist im allgemeinen nur als Ausnahme vorgesehen. Nur in wenigen Bundesländern ist dafür bereits das Instrument des „landesplanerischen Verfahrens“ gesetzlich geregelt. Solche schnell und gezielt wirkenden Verfahren werden aber allgemein ausgebildet werden müssen, wenn die Aktionsfähigkeit der Raumordnung im Sinne einer aktiven Entwicklungsplanung gefördert werden soll. Das aber ist auch Voraussetzung für eine wirksame Wahrnehmung des Umweltschutzes im Rahmen der Raumordnung.

Die Erkenntnis der Bedeutung einer offensiven Strategie für die Raumordnung berechtigt übrigens nicht dazu, die defensive Strategie „alter Art“ als eine überholte „Negativplanung“ abzuschreiben. Beide Strategien haben ihre besonderen Aufgaben und sollten sich jeweils wechselseitig ergänzen.

Schließlich stellt sich am Beispiel des Verhältnisses von Umweltschutz und Raumordnung die Frage, ob sich die begriffliche Beschränkung der zusammenfassenden überfachlichen Planung auf raumbezogene Aspekte für die künftige Entwicklung nicht als zu eng, zu einseitig erweisen wird. Sie steht einer vollen Integration des Umweltschutzgedankens in die Raumordnung entgegen. Nach Auffassung der Ministerkonferenz für Raumordnung ist nur die Einbeziehung raumbezogener Aufgaben möglich. Mit dieser Begrenzung kann die Raumordnung auch die Idee einer planenden Mitwirkung an der Gesamtentwicklung eines Gebietes mit dem Ziel der Sicherung und Gestaltung optimaler Lebensbedingungen nur zu einem Teil, nur in bezug auf den räumlichen Aspekt, ausfüllen. Auf diese Begrenzung der Planungs-idee durch den Begriff Raumordnung ist wiederholt hingewiesen worden [8]. Seit einiger Zeit scheint sich mit dem Begriff „Entwicklungsplanung“ eine Auffassung durchzusetzen, die über die Beschränkung auf raumbezogene Aspekte hinausgeht oder jedenfalls begrifflich die Möglichkeit dazu bietet. In diesem Sinne ist der Begriff des Entwicklungsprogramms zum erstenmal vor fast 20 Jahren in die Diskussion eingeführt worden [8a]. Das Wort hat seitdem zunehmend Eingang in die Planungs-

literatur und in das Planungsrecht gefunden. Die Entwicklungsprogramme und -pläne der jüngeren Landesplanungsgesetze stehen allerdings noch unter dem Vorzeichen raumbezogener Planung.

In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß in Bayern vor kurzem die Zuständigkeit für die Landesplanung vom Wirtschaftsministerium auf ein neugebildetes „Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen“ übergegangen ist. Das scheint mir ein außerordentlich interessanter, in die Zukunft weisender Entwicklungsimpuls zu sein. Zum einen läßt die Zusammenfassung der gesamten Materie der Umweltfragen – nicht nur ihrer raumbezogenen Aspekte – mit der Landesplanung und die Wahl der Bezeichnung „Landesentwicklung“ erwarten, daß sich in diesem Geschäftsbereich eine weitergehende Integration vollziehen wird, die nicht auf den Aspekt der Raumbezogenheit beschränkt bleibt. Zum anderen ist damit zum erstenmal in einem Bundesland ein Planungsministerium entstanden, genauer gesagt: der Grundstock eines für zusammenfassende, überfachliche Planung und ihre Koordinierungsfunktionen zuständigen Ministeriums.

In einer vor kurzem vom Staatsministerium Baden-Württemberg herausgegebenen Veröffentlichung [9] wird der Gedanke einer planerischen Gesamtkonzeption als Orientierungshilfe für eine harmonisierte Gesamtpolitik des Landes entwickelt. Diese Gesamtkonzeption soll umfassen:

- Den Landesentwicklungsplan, durch den räumliche Prioritäten gesetzt werden,
- eine Finanzplanung, die einer prioritätengerechten Steuerung der Landesfinanzen unter Beachtung der Einnahmen- und Ausgabenseite dient,
- die Fachplanungen, ihre Koordinierung untereinander sowie mit der Landesplanung und der Finanzplanung,
- die Verwaltungsreform, durch die den modernen Problemräumen angepaßte Verwaltungs- und Entscheidungsräume geschaffen werden sollen.

In diesem Rahmen würde die Raumordnung nicht mehr den ideellen Mittelpunkt der Gesamtkonzeption bilden, sondern sie wäre ein überfachlicher Aspekt in einer weitergehenden Planung.

Die Idee einer zusammenfassenden, koordinierenden Gesamtplanung steht noch nicht am Ende ihrer Entwicklung. In der Raumordnung ist ihre Institutionalisierung bisher am weitesten gediehen. Im Zusammengehen von Raumordnung, Landespflege und Umweltschutz bahnt sich eine Weiterentwicklung an, die sowohl das Gewicht der verschiede-

nen Aspekte wie auch das der Gesamtplanung als solcher verstärken kann. Jede Zersplitterung durch eine gesonderte Institutionalisierung einzelner Aspekte der überfachlichen Gesamtplanung müßte die Gesamtplanung schwächen. Was hierzu am Schluß der Diskussion in der wissenschaftlichen Plenarsitzung 1967 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in bezug auf Landespflege und Raumordnung gesagt wurde, trifft auch auf das Verhältnis von Umweltschutz und Raumordnung zu und wird auch weiterhin Geltung behalten: „Es kann vernünftigerweise doch wohl nur eine zusammenfassende, überfachliche Planung geben“ [10].

Literatur

- [1] Buchwald, Konrad: Der Beitrag der Landespflege zur Raumordnung. In: *Landespflege und Raumordnung*, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 43. Hannover 1968, S. 9ff.
- [2] Buchwald, Konrad: Landespflege. In: *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl. Hannover, 1970, Band II, Spalte 1670ff.
- [3] *Landespflege und Raumordnung*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 43. Hannover 1968.
- [4a] Umweltprogramm der Bundesregierung. Schriftenreihe „be trifft.“, hrsg. vom Bundesministerium, Heft 9, Bonn 1971.
- [4b] Raumordnung und Umweltschutz. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. 6. 1972.
- [4c] *Umweltschutzbericht 1971 für Baden-Württemberg*. Hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg. Stuttgart 1971.
- [5] Umlauf, Josef: *Wesen und Organisation der Landesplanung*. – Essen 1958. S. 96ff.
- [6] Umlauf, Josef, a. a. O., S. 225.
- [7] Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Hamburg, April 1966.
- [8a] *Landesplanung*. Begriffe und Richtlinien. Hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik. Düsseldorf 1953.
- [8b] Umlauf, Josef, a. a. O., S. 65, 93ff, 236f.
- [9] *Modell für die Zukunft*. Leistungen und Planungen des Landes Baden-Württemberg. Hrsg. vom Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 1972, – Band I, S. 23f.
- [10] Umlauf, Josef: Diskussionsbemerkung. In: *Landespflege und Raumordnung*, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 43, Hannover 1968, S. 82f.