

GERD PETERSEN

Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg

Probleme und kritische Würdigung ihrer Planungspraxis

I. Einführende Bemerkungen

Regionalplanung und Raumordnungspolitik auf einer Ebene zwischen den Ländern und den Gemeinden und Gemeindeverbänden werden von Wissenschaft und Praxis weitgehend als notwendig angesehen; Organisation, Träger und Kompetenzen der Raumordnungspolitik auf regionaler Ebene sind jedoch kontrovers. Regionale Planungsgemeinschaften als eine Alternative regionaler Organisation spielen in der aktiven Raumordnungspolitik eine bedeutende Rolle; beinahe alle Landesplanungsgesetze sehen die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften vor.

Ziel dieser Untersuchung ist es, die regionalen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg¹ unter dem Aspekt der Raumordnungspolitik darzustellen, ihre Probleme herauszuarbeiten und ihre Tätigkeit kritisch zu würdigen. Damit verbunden ist der Versuch, der Praxis Anhaltspunkte für eine rationale und effiziente Regionalplanung und Raumordnungspolitik zu liefern.

Zum Gang der Untersuchung einige Bemerkungen, damit die folgenden Ausführungen, die nur einige Ergebnisse wiedergeben, im größeren Zusammenhang sichtbar werden².

¹ Die Untersuchung konzentriert sich auf die regionalen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg, da hier eine Ermittlung ihrer Möglichkeiten und Grenzen und kritische Würdigung wegen der langjährigen Praxis und weiten Verbreitung (in Baden-Württemberg bestehen regionale Planungsgemeinschaften seit zwei Jahrzehnten, heute haben 20 Planungsgemeinschaften das Land – bis auf Stuttgart – lückenlos überzogen) am ehesten sinnvoll und möglich erscheint. Um die notwendigen „Inside“-Informationen zu erhalten, wurde ein Interviewprogramm mit den Regionalplanern und anderen Schlüsselpersonen der Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg durchgeführt.

² Es handelt sich bei den folgenden Ausführungen im wesentlichen um die Wiedergabe eines Vortrags, gehalten am 7. Januar 1972 auf der 10. Sitzung der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Karlsruhe, dem Ergebnis einer Arbeit zugrunde liegen, die als Dissertation der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwig-Universität zu Freiburg im Breisgau vorgelegt hat und in Kürze veröffentlicht wird.

Im ersten Teil der Arbeit werden zunächst Kriterien für die Beurteilung der regionalen Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik erarbeitet. Diese Kriterien sind das Ergebnis grundsätzlicher Überlegungen. Ausgehend von der Notwendigkeit einer Raumordnungspolitik in der Region, d. h. einer raumordnungspolitischen Institution auf der Ebene zwischen Land und Gemeinden und Gemeindeverbänden, werden Bedingungen einer rationalen und konsistenten Raumordnungspolitik als Referenzrahmen für die Erfassung der Probleme der Planungsgemeinschaften und der kritischen Würdigung ihrer praktischen Tätigkeit formuliert. Diese Bedingungen lassen sich ganz allgemein mit der Forderung umschreiben, daß die Planungs- und Koordinationstätigkeit der regionalen Planungsgemeinschaften wissenschaftlichen Anforderungen genügen sollte.

Im zweiten Teil der Arbeit wird die praktische Ausrichtung der Konzeption der regionalen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg dargestellt und auf Besonderheiten der Planungsgemeinschaften in anderen Bundesländern hingewiesen. Eine Darstellung der Aufgaben und Kompetenzen, der institutionellen Regelungen und der organisatorischen Struktur, der Finanzierung der Planungsgemeinschaften und der Größe und Abgrenzung ihrer Planungsräume ist von Bedeutung, da dadurch Aktionsspielraum und Leistungsfähigkeit weitgehend determiniert sind.

Die raumordnungspolitische Effizienz, d. h. Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der regionalen Planungsgemeinschaften, ist nicht quantifizierbar, jedoch indirekt erfassbar über eine Würdigung der Regionalpläne – als Vorbedingung rationaler Politik – und eine Ermittlung ihrer Koordinationsmöglichkeiten und -grenzen, speziell unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung der Pläne. Daher werden im dritten Teil der Arbeit (und auf diesen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen) die Regionalpläne auf ihre methodischen und theoretischen Grundlagen hin überprüft, wobei besonders die Frage interessiert, ob die Pla-

nungsgemeinschaften konkrete und realisierbare raumordnungspolitische Ziele aufstellen können. Danach werden die Möglichkeiten und Grenzen der horizontalen und vertikalen Koordination und die sich in der Praxis ergebenden vielfältigen Koordinationshemmnisse herausgearbeitet.

Ausgehend von dem allgemeinen Ergebnis der Untersuchung, daß die regionalen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg ein nur begrenzt wirksames Instrument darstellen, wird abschließend der Versuch unternommen, die im Regionalverbandsgesetz vorgesehene Institutionalisierung der Regionalplanung in Regionalverbänden vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit den regionalen Planungsgemeinschaften zu würdigen.

II. Die regionalen Raumordnungs- und Entwicklungspläne

1. Die Informationsbasis der Regionalpläne

a) Situationsanalyse und Diagnose

Der Stand der Planungsarbeit ist in den einzelnen Planungsgemeinschaften unterschiedlich. Gründe dafür liegen hauptsächlich in den verschiedenen Zeitpunkten ihrer Gründung, den Problemen spezieller Art und Dringlichkeit ihrer Planungsräume, einem unterschiedlichen Vorgehen bei der Planung und in der personellen und finanziellen Ausstattung. In den folgenden Ausführungen möchte ich mich auf die Raumordnungsberichte und Regionalpläne konzentrieren, da sie den bedeutendsten Ausdruck raumordnungspolitischer Aktivität der Planungsgemeinschaften darstellen. Es soll versucht werden, die Regionalpläne einer mehr grundsätzlichen Betrachtung zu unterziehen und sie unter dem Aspekt ihrer methodischen und theoretischen Grundlagen zu sehen, wobei wegen des höheren Informationswertes eine kritische Sicht am zweckmäßigsten zu sein scheint.

In der Regel haben die Planungsgemeinschaften eine umfangreiche Bestandsaufnahme ihres Planungsgebietes vorgenommen und spezielle Strukturuntersuchungen durchgeführt, um Informationen über die Ausgangslage zu gewinnen. Sie verfolgen damit einerseits den Zweck, planbedeutsame Daten, Fakten und Entwicklungstendenzen als Grundlage des Regionalplanes zu gewinnen, andererseits versuchen sie der Aufgabe gerecht zu werden, die für eine sinnvolle Koordination der fachlichen und örtlichen Teilpläne erforderliche Unterrichtung aller Träger raumbedeutsamer Planungen über die bestehende Gesamtlage sicherzustellen. Die Bestandsaufnahmen zeigen, daß die Planungsgemeinschaften zum ersten Male versucht haben, für die Regionalplanung bedeutsame Strukturdaten im regionalen Rahmen zu sammeln und zu analysieren.

Für eine effiziente Raumordnungspolitik reicht eine einfache Bestandsaufnahme, d. h. eine Sammlung von Fakten und Zahlen zur Situationsbeschreibung, nicht aus. Es ist erforderlich, daß man die Strukturzusammenhänge analysiert und eine Diagnose erstellt. Kritisch zu betrachten sind

daher besonders die in der „Pionierphase“ entstandenen Bestandsaufnahmen und „Strukturdiagnosen“, die eine einfache Zusammenstellung von Fakten und Zahlen zur Situationsbeschreibung und u. U. zur Beschreibung der bisherigen Entwicklung darstellen, jedoch zu wenig in die Strukturzusammenhänge eindringen. Die Daten sind meist nicht nach bestimmten Fragestellungen erhoben und geordnet, etwa zur Erfassung der Ursachen der heutigen Situation und als Grundlage für die Prognose.

Die Bestandsaufnahmen und „Diagnosen“ der Planungsgemeinschaften beschränken sich in der Regel auf das Gebiet der jeweiligen Planungsgemeinschaft. Es werden „Inselkarten“ und „Inselpläne“ aus im wesentlichen kommunalpolitischen Gründen erstellt, deren Aussagewert besonders in den Ballungs- und Verdichtungsgebieten begrenzt ist und die Vorstellung fördert, es handle sich bei den Gebieten der Planungsgemeinschaften um relativ autonome Räume.

Als Methoden zur Untersuchung der Raumstruktur werden im allgemeinen nur relativ einfache Indikatoren wie demographische Kennziffern, Pro-Kopf-Einkommen, Industriebesatz und Realsteuerkraft herangezogen. Anspruchsvollere Methoden der Diagnose werden nicht angewendet. Die Gründe dafür liegen bei der unzureichenden Tiefengliederung der Statistik und den hohen Kosten eigener Erhebungen, aber auch in der personellen Besetzung der Planungsstellen.

Kritisch zu beurteilen ist, daß Analyse und Diagnose des wirtschaftlichen Bereichs, der für die Regionalplanung und Raumordnungspolitik gerade in strukturschwachen Gebieten die entscheidenden Ansatzpunkte liefert, teilweise gar nicht vorgenommen werden oder nicht jenes Maß an Informationen geben, das für eine fundierte Regionalplanung erforderlich und auch möglich ist.

b) Prognosemethoden und -ergebnisse

Die Rationalität der Regionalpläne und die Effizienz der auf sie fußenden Raumordnungspolitik werden maßgeblich von dem Informationswert der ihnen zugrunde liegenden Prognosen bestimmt. Aussagen über die längerfristigen Entwicklungstendenzen und die künftige Struktur der Region, gewonnen durch eine status-quo-Prognose der Bevölkerung und Wirtschaft, sind unentbehrlich für den Mitteleinsatz nach Richtung, Art und Ausmaß sowie für die Abstimmung der regionalen Teilpläne. In der Regel enthalten die Regionalpläne nur Bevölkerungsprognosen bei unterschiedlichen methodischen Ansätzen, die z. T. kritisch zu betrachten sind.

Die Bestimmung der Wanderungsbewegungen erweist sich bei den relativ kleinen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg als ein besonders schwieriges Problem. Meist werden die in den Regionalplänen ausgewiesenen Wanderungsgewinne nicht näher begründet oder auf problematische Hypothesen zurückgeführt. So geht z. B. der Regionalplan Württemberg-Mitte ohne nähere Begründung von der Annahme aus, daß der Wanderungsgewinn bis 1985 alternativ 2/3 oder 1/1 des Geburtenüberschusses aus-

machen wird³. Methodisch befriedigender wäre es, die Wanderungen als vorwiegend ökonomisch induziert anzusehen, d. h. als Ergebnis der künftigen Arbeitsmarkterhältnisse, wofür eine Prognose des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage erforderlich ist. Dieser methodische Ansatz liegt den in neuester Zeit erstellten Wirtschaftsprognosen der Planungsgemeinschaften Mittelbaden und Donau-Iller-Blau zugrunde.

Wenig sinnvoll ist dagegen ein Vorgehen wie bei der „Arbeitsplatzprognose“ im Regionalplan Neckar-Alb, wo zunächst das Bevölkerungswachstum mit einer nicht weiter begründeten positiven Wanderungshypothese projiziert wird. Dann wird eine „Arbeitsplatzprognose“ erstellt, die ermitteln soll, „wie viele Arbeitsplätze im fundamentalen Bereich geschaffen werden müssen, wenn die Bevölkerungsvorausschätzung tatsächlich eintreffen soll“⁴. Eine derartige Arbeitsplatzprognose muß als normativ angesehen werden. Sie gibt keine Auskunft über die zukünftigen Wanderungsbewegungen und über Art und Umfang der notwendigen Maßnahmen.

Kritisch zu betrachten ist neben dem methodischen Ansatz der Prognosen (und damit zusammenhängend) auch die verbreitete Vermischung von Ergebnissen der Prognose und Planzielen. Man setzt entweder die gewünschte Entwicklung mit den Prognosewerten gleich und prognostiziert eine „anzustrebende künftige Einwohnerzahl“, oder unterstellt wegen der für die ganze Region oder für Teilgebiete ungünstigen Werte der status-quo-Prognose zusätzliche Reaktionen, meist in Form eines Wirksamwerdens des Regionalplans selbst⁵.

Der Informationswert der Prognosen der Planungsgemeinschaften hängt – gerade weil die Planungsräume relativ klein sind – nicht nur von ihrem methodischen Ansatz ab, sondern auch davon, ob sie untereinander und mit den Prognosen abgestimmt sind, die den übergeordneten staatlichen Plänen, dem Landesentwicklungsplan und den Gebietsentwicklungsplänen zugrunde liegen. Das bisherige Vorgehen vieler Planungsgemeinschaften, für jeden Planungsraum isoliert, mit unterschiedlichen Methoden und Annahmen und ohne Rücksicht auf angrenzende Räume und die Gesamtentwicklung im Land zu prognostizieren, führt zu wenig gesicherten Aussagen über die zukünftige Entwicklung der Region und wegen der in der Regel optimistischen Wanderungsgewinne zu nicht konsistenten Prognosen und damit auch Regionalplänen.

Bei einem Vergleich der Bevölkerungsprognosen in den Regionalplänen fällt auf, daß die Planungsgemeinschaften in der Regel bedeutende Wanderungsgewinne unterstellen, die weit über denen der Entwicklungspläne des Landes lie-

gen; eine Aufsummierung der Ergebnisse der Bevölkerungsprognosen der Planungsgemeinschaften führt zu einem im Landesmaßstab unbegründbaren Wanderungsgewinn. Besonders deutlich wird diese Tendenz der Planungsgemeinschaften zu optimistischen Prognosen, wenn man die Prognosewerte der drei Planungsgemeinschaften Württemberg-Mitte, Neckar-Fils, Rems-Murr und der Stadt Stuttgart im Mittleren Neckarraum aufsummiert. Der prognostizierte Bevölkerungszuwachs der drei Planungsgemeinschaften und Stuttgarts bis 1985 liegt um mehr als 50% über der oberen Variante des Gebietsentwicklungsplans für diesen Raum⁶.

Ein Grund für die relativ starke Abweichung in den Ergebnissen der Bevölkerungsprognosen zwischen Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen ist darin zu sehen, daß es sich bei den Bevölkerungsprognosen des Landes im Landesentwicklungsplan und in den Gebietsentwicklungsplänen um Zielprognosen mit Nivellierungstendenz handelt, an die sich besonders die Planungsgemeinschaften in den Ballungs- und Verdichtungsräumen nicht anpassen wollen. Die nicht erfolgte Abstimmung der Prognoseergebnisse beruht teilweise auf Zielkonflikten zwischen den Entwicklungsplänen des Landes und den Regionalplänen.

Ein weiterer Grund dafür, daß die Konsistenz der Prognosen der Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg nicht gegeben ist, besteht darin, daß Bevölkerungsprognosen mit optimistischen Wanderungsgewinnen besonders in ländlichen und strukturschwachen Gebieten als „politisches“ Instrument benutzt werden, um eine Förderungswürdigkeit zu „beweisen“ und staatliche Förderungsmaßnahmen zu mobilisieren; die Konkurrenz der Planungsgemeinschaften um staatliche Förderungsmittel und Infrastrukturinvestitionen findet ihren Niederschlag in den Prognoseergebnissen.

Die Untersuchung der Prognosemethoden und -ergebnisse zeigt, daß – bis auf Ausnahmen – weder die angewendeten Methoden befriedigen können noch von einer Konsistenz der Prognosen der Planungsgemeinschaften gesprochen werden kann. Das Maß an notwendiger und auch möglicher Information über Entwicklungstendenzen struktureller Art, das für eine rationale Planung und fundierte raumordnungspolitische Entscheidung erforderlich ist, wird nicht erreicht. Zugleich soll jedoch anerkannt werden, daß die Planungsgemeinschaften wohl in der Mehrzahl durch ihre prognostische Tätigkeit Aussagen über Entwicklungstendenzen geliefert haben, die über das hinausgehen, was vor ihrem Tätigwerden bekannt war.

2. Ziele und Zielkonflikte in den Regionalplänen

a) Konkretheit der Ziele

Eine zentrale Aufgabe der Planungsgemeinschaften besteht darin, im vertikalen Prozeß des Informationsaustau-

³ Vgl.: Regionale Planungsgemeinschaft Württemberg-Mitte. Entwurf zum Regionalplan. Stand: Dezember 1969. – o. O. (Leonberg) 1969. S. 84.

⁴ Regionalplan Neckar-Alb. Entwurf 1969. (Hrsg.): Regionale Planungsgemeinschaft Neckar-Alb. – (o. O. u. J.) S. 12.

⁵ Bis auf sehr seltene Ausnahmen kommen die Regionalprognosen zu dem Ergebnis, daß auch in kleineren Einheiten in strukturschwachen Gebieten – mit Wanderungsverlusten in der Vergangenheit – keine Wanderungsverluste zu erwarten sind.

⁶ Vgl. dazu: Entwurf des Gebietsentwicklungsplans für den Mittleren Neckarraum. Stand: 29. Okt. 1968. Hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg. – Stuttgart 1968. Anh. Tab. 15.

sches die Strukturziele der Landespläne für die Region zu konkretisieren. Konkretisierte Ziele sind Voraussetzung dafür, daß die Gemeinden und Fachplanungsträger sich untereinander abstimmen und an die landesplanerischen Ziele anpassen können. Die zentrale Frage, die hier untersucht werden soll, lautet: Sind die Ziele der Regionalpläne hinreichend konkret, d. h., können die Planungsgemeinschaften ihre Konkretisierungsaufgabe effektiv erfüllen?

Besonders die in der Pionierphase entstandenen Regionalpläne (Östlicher Bodensee-Allgäu, Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau, Schwarzwald-Baar-Heuberg und Breisgau) enthalten im wesentlichen Bestandsaufnahmen und ein paar allgemeine Ziele und Wunschvorstellungen, die recht nebulös und leerformelhaft sind. Außerdem wird in diesen Plänen nicht hinreichend getrennt zwischen Bestandsaufnahme, Prognose, eigentlichen regionalen Zielen und Forderungen der Region gegenüber dem Land.

Eine allgemein gehaltene Formulierung wie die im Regionalplan Breisgau, daß das Gebiet so zu entwickeln ist, daß „ein dieser Kulturlandschaft angemessener, weitgehend in sich ausgeglichener Wachstumsprozeß gewährleistet ist“⁸, kann zu einer Überprüfung der aktuellen oder zukünftigen Zielerreichung kaum herangezogen werden. Allgemeine Grundsätze und vielfältig interpretierbare Leerformeln wie: „Das Sozialprodukt ist nachhaltig zu heben“, „die natürlichen Standortbedingungen sind zu nutzen, künstliche Standortvorteile sind zu schaffen oder zu verbessern“, „der Leistungsaustausch innerhalb des Planungsgebietes und mit angrenzenden Wirtschaftsräumen ist zu heben“, sind in allen Regionalplänen anzutreffen⁹; sie zu vermeiden ist nicht nur ein politisches Problem – Befriedigung aller Interessen, Übertünchen von Interessenkonflikten durch allgemein gehaltene Formulierungen –, sondern wohl auch eine Frage wissenschaftlicher Überlegungen¹⁰.

Eine Durchsicht der Regionalpläne zeigt, daß hinreichend konkretisierte Ziele, die gleichzeitig allokatonspolitische Entscheidungen enthalten, selten anzutreffen sind. Ausnahmen bilden Planentwürfe, die noch nicht die Zustimmung der Mitglieder der Planungsgemeinschaft gefunden haben. Jedoch werden auch zum Teil sehr konkrete Ziele etwa bezüglich der Infrastruktur (vorzugsweise im Verkehrsbereich) formuliert, die dann aber eher Wunsch-kataloge darstellen, die gegenüber einem Financier außerhalb der Region (Land, Bund) vertreten werden.

Wenig konkrete Ziele enthalten die Regionalpläne für

die industriell-gewerbliche Entwicklung, obwohl in diesem Sektor die wohl entscheidenden Entwicklungsdeterminanten zu suchen sind und die Bauleitplanung etwa für die Ausweisung von Industrieflächen, die regionale Aspekte berücksichtigen, Anhaltspunkte benötigt. So wird z. B. im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg die allgemeine und vielfältig interpretierbare Forderung aufgestellt: „In den wirtschaftsstarken (saturierten) Gebieten sind die vorhandenen Industrie- und Gewerbebetriebe zu erhalten und im erforderlichen Maße auszubauen. In den wirtschaftsschwachen Gebieten sind in hierfür geeigneten Orten Betriebe neu anzusetzen. Die Zahl der Arbeitsplätze soll jeweils in einem ausgewogenen Verhältnis zu der geplanten Bevölkerungsverteilung stehen, um ungesunde Pendlerbewegungen zu vermeiden. Die Art der Arbeitsplätze soll jeweils so geplant und angestrebt werden, daß eine ausgewogene Verteilung der Industriegruppen eine weitgehende Krisenfestigkeit in den Raumschaften sicherstellt“¹¹. Abgesehen davon, daß derartige Zielsetzungen nicht ökonomisch fundiert sind und damit als Wunschvorstellungen bezeichnet werden müssen (ein Angebot-Nachfrage-Ausgleich an Arbeitskräften läßt sich nicht in kleinen Einheiten wie Raumschaften erreichen), bestünde die Aufgabe des Regionalplans gerade darin, aus regionaler Sicht geeignete und förderungswürdige Industriestandorte auszuweisen.

Die Forderung nach „Ansiedlung neuer dynamischer Wirtschaftszweige“ kehrt in den Regionalplänen regelmäßig wieder, ein konkretes Industrieansiedlungskonzept, das besonders für strukturschwache Gebiete erforderlich wäre, wird jedoch nicht entwickelt. Meist enthalten die Aussagen über die Industrie nur eine Feststellung vorhandener Mängel und die allgemeine Forderung nach industrieller Entwicklung.

Bei der Konzipierung der Gebietsentwicklungspläne in Baden-Württemberg ist man – zumindest auf staatlicher Seite – davon ausgegangen, daß die Regionalpläne die staatlichen Gebietsentwicklungspläne weiter detaillieren und konkretisieren sollen. Ein Vergleich der Ziele des Regionalplans Breisgau (die 1970 als erste in Baden-Württemberg für unbedenklich erklärt wurden) mit den Zielen des Gebietsentwicklungsplans Südliches Oberrheingebiet zeigt jedoch, daß die landesplanerischen Ziele nur ein wenig anders und in einzelnen Bereichen ein wenig differenzierter formuliert worden sind; im Grad der Konkretisierung gehen die Ziele des Regionalplans Breisgau jedoch kaum über die des staatlichen Planes hinaus.

Der Gebietsentwicklungsplan Südliches Oberrheingebiet legt z. B. Konzentrationsbereiche (Entwicklungszonen) für die gewerbliche Entwicklung fest, die im Regionalplan Breisgau nur ergänzt werden. Sinnvoller wäre es gewesen, die im Gebietsentwicklungsplan enthaltenen Entwicklungszonen nicht nur durch regional bedeutsame Entwicklungsachsen zu ergänzen, sondern auch die im Landesmaßstab bedeutsamen Entwicklungsachsen in sich zu gliedern und Schwerpunkte festzulegen.

⁷ Das Problem, wie konkret die Regionalpläne sein müssen, damit die Kommunen sich anpassen können, ist umstritten. Das gilt besonders für die Frage, ob die Planungsgemeinschaften in den Verdichtungsgebieten generelle Flächennutzungspläne aufstellen sollten. Einige Planungsgemeinschaften (Württemberg-Mitte, Nördlicher Schwarzwald) haben aus aktuellem Anlaß in der Bereichsplanung ihre vordringliche Aufgabe gesehen.

⁸ Planungsziele des Regionalplans Breisgau 1964. (Hrsg.: Planungsgemeinschaft Breisgau. – Freiburg i. Br. 1967. S. 1.

⁹ Vgl. dazu etwa: Planungsgemeinschaft Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau. Entwicklungs- und Raumordnungsplan. – Konstanz 1961. S. 13.

¹⁰ In dem Sinne, daß die Ziele möglichst so formuliert werden, daß sie mit aussagefähigen (quantifizierbaren) Indikatoren vergleichbar sind.

¹¹ Planungsgemeinschaft Schwarzwald-Baar-Heuberg. Entwicklungs- und Raumordnungsplan. – München 1964. S. 52.

Bezüglich der Zentralorte weist der Regionalplan Breisgau zwar im Gegensatz zum Gebietsentwicklungsplan Südlisches Oberrheingebiet auch Mittelpunktgemeinden und Selbstversorgergemeinden aus, setzt aber für den Ausbau der zentralen Orte keine Prioritäten räumlicher und zeitlicher Art, sondern fordert, daß alle genannten Orte voll ausgebaut werden sollen¹². Der Grad an notwendiger und möglicher Konkretisierung ist bei den Zielen des Regionalplans Breisgau sicherlich nicht erreicht. Es ist zu vermuten, daß die Planungsgemeinschaft aus taktischen Erwägungen und kommunalpolitischer Rücksichtnahme nur diejenigen Ziele zur Unbedenklichkeitserklärung eingereicht hat, die den staatlichen Fachplanungsträgern möglichst wenig konkrete Anhaltspunkte liefern und die kommunale Planung nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit einengen¹³.

Zielkonkretisierung impliziert notwendig wegen der Knappheit der Mittel räumliche, zeitliche und sachliche Entscheidungen; etwa bezogen auf das Siedlungskonzept, die Festlegung von zentralen Orten, Entwicklungsachsen, Erholungsgebieten u. a. und damit potentielle Wohlstandsgewinne und -verluste einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände. Da die Gemeinden konkrete Ziele, die ihren Macht- und Entscheidungsspielraum einengen, nicht akzeptieren – es sei denn, sie gewinnen dadurch etwas –, die Planungsgemeinschaften aber nur erfolgreich arbeiten können, wenn sie von den Gemeinden unterstützt werden, und ihre Zielvorstellungen nur dann realisieren können, wenn die Gemeinden sie freiwillig akzeptieren, sind sie aufgrund der heutigen rechtlich-organisatorischen Struktur (die Planungsgemeinschaften sind privatrechtlich organisiert) nicht oder nur unzulänglich zur Zielkonkretisierung in der Lage. Die Planungsgemeinschaften tendieren dazu, entweder konkrete Ziele ohne allokatonspolitische Entscheidungen zu formulieren und so alle Wünsche ihrer Mitglieder zu befriedigen, oder sie verzichten ganz auf eine Konkretisierung; die regionalen Ziele werden dann als Gemeinplätze mit breitem Interpretationsspielraum (Kongo-Formeln) formuliert, ohne konkrete Anhaltspunkte für die Bauleitplanung und die Fachplanung zu liefern. Die Auseinandersetzungen bei der Aufstellung der Regionalpläne machen deutlich, wie schwierig es für die Planungsgemeinschaften heute ist, konkrete Ziele zu formulieren. „Die Regionalpläne werden so lange bearbeitet, bis jede konkrete Aussage verschwunden ist“¹⁴.

b) Konsistenz und Realisierbarkeit der Ziele

Die Regionalpläne sind unter grundsätzlichen Aspekten nicht nur ein Mittel, die raumordnungspolitischen Ziele der staatlichen Entwicklungspläne für die Region zu konkretisieren, sondern auch Mittel, örtliche und fachliche Zielvorstellungen zu koordinieren (interne Koordination) mit dem

Zweck, ein konsistentes und realisierbares regionales Zielsystem zu erstellen. Dieser Zweck wird vielfach von den Mitgliedern der Planungsgemeinschaften nicht gesehen oder nicht gewünscht. Das gilt in besonderem Maße für die Planungsgemeinschaften außerhalb der Ballungs- und Verdichtungsgebiete, die eine wesentliche, wenn nicht die entscheidende Aufgabe der Planungsgemeinschaft in der regionalen oder kommunalen Interessenvertretung gegenüber dem Staat sehen. Das Ergebnis sind dann Regionalpläne, die örtliche Entwicklungsvorstellungen als „Wunschvorstellungen“ nebeneinanderstellen, ohne sie auf ein regionales Konzept auszurichten, auf ihre Konsistenz hin zu überprüfen und Zielkonflikte zu beseitigen. Bezüglich der Konsistenz und Realisierbarkeit der Teilziele in den Regionalplänen sind daher erhebliche Bedenken angebracht.

Von den Mitgliedern der Planungsgemeinschaften wird der Regionalplan nicht nur als raumordnungspolitische Konzeption der Region angesehen, sondern auch als Instrument der Auseinandersetzung mit anderen Institutionen (dem Land, Fachplanungsträgern, anderen Planungsgemeinschaften). Die Folge davon ist, daß das Grundsätzliche, etwa das Siedlungskonzept, das mehrheitlich von den Mitgliedern der Planungsgemeinschaft vertreten wird und über das ein gewisser Konsensus hergestellt ist, mit raumordnungspolitischen Zielen als Forderungen an andere Planungsträger vermengt wird, wobei oft das „Mögliche“ überschritten wird, so daß große Teile der Regionalpläne als Zusammenstellung von örtlichen und regionalen Forderungen anzusehen sind¹⁵.

Rangordnungen der Ziele und Prioritäten einzelner Teilziele in zeitlicher und räumlicher Hinsicht, die unter dem Aspekt der Realisierbarkeit im Hinblick auf die Knappheit der Mittel notwendig sind, enthalten die Regionalpläne selten, und wenn das der Fall ist, besteht die Gefahr, daß durch eine Vielzahl von Prioritäten deren Effekt wieder aufgehoben wird.

Mit diesem Problem verbunden ist die Tatsache, daß in den Entscheidungsgremien der Planungsgemeinschaften kein Zwang zu dem in der Regionalplanung unumgänglichen Kompromiß besteht. Einerseits gilt für die Planungsgremien kein Beschlußzwang, andererseits ist auch die in der Mehrzahl der Fälle vorgesehene Mehrheitsentscheidung (abgesehen davon, daß sie sehr selten herbeigeführt wird) wenig dazu geeignet, allokatonspolitische Entscheidungen zu gewährleisten. In einigen Planungsgemeinschaften ist bei der Aufstellung der Regionalpläne das Phänomen zu beobachten, daß das Stimmrecht als konvertible Währung eingesetzt wird; man setzt so in den Planungsgremien trotz Mehrheitsprinzip gegenseitig etwa seine Aufstufungswünsche bei den zentralen Orten und in der Verkehrsplanung

¹² Vgl.: Planungsziele des Regionalplans Breisgau 1964, a.a.O., S. 18.

¹³ Diese Auffassung wird auch von den Landesplanern im Innenministerium geteilt: „Man will sich bei den Planungsgemeinschaften nicht gegenüber dem Land festlegen.“

¹⁴ Dieser Ausspruch eines Regionalplaners gibt die Erfahrung der Mehrheit der Regionalplaner wieder.

¹⁵ Der geringe Erfolg der Planungsgemeinschaften, realisierbare Pläne aufzustellen, ist auch darauf zurückzuführen, daß bei den Gemeinden und Kreisen die Vorstellung vorherrscht, Regionalplanung sei möglich durch eine Addition der Einzelinteressen. Außerdem befinden sich die Planungsgemeinschaften ganz in der Hand der Landräte und Bürgermeister, die sie finanzieren, ihre Aufgabenstellung bestimmen und in den Planungsgremien in der Regel als kommunale Interessenvertreter auftreten und örtliche Einzelinteressen durchzusetzen versuchen.

durch. Das Ergebnis sind dann notwendigerweise „utopische“ Ziele und „verwässerte“ Strategien. Der mögliche pädagogische Effekt der Pläne, auf die Begrenzung der Mittel hinzuweisen, die zu realisierbaren Zielen und allokatonspolitischen Entscheidungen zwingt, wird von den Planungsgemeinschaften nicht erzielt oder gar nicht gewünscht, da das der „Propagandafunktion“ des Regionalplans entgegenstehen würde.

Unter dem Aspekt der Realisierbarkeit der von den Planungsgemeinschaften aufgestellten Ziele erscheint es sinnvoll, besonders auf die zentralen Orte und Entwicklungsachsen einzugehen, da in den neueren Regionalplänen das Siedlungskonzept im Vordergrund steht und die Festlegung von zentralen Orten und Entwicklungsachsen von entscheidender Bedeutung für die Regionalplanung ist. Das siedlungspolitische Konzept stellt die Grundlage für eine Ausrichtung der Fachplanungen und der kommunalen Planungen dar.

Bei einer Durchsicht der neueren Regionalpläne ist allerdings die Tendenz der Planungsgemeinschaften erkennbar, möglichst viele zentrale Orte und Entwicklungsachsen auszuweisen, so daß von einer „Inflation“ der Entwicklungspunkte und Entwicklungsachsen in den Regionalplänen gesprochen werden kann. Die These von der „Inflation“ der zentralen Orte und Entwicklungsachsen in den Regionalplänen läßt sich anhand zahlreicher Beispiele belegen. Im Regionalplan Südliches Oberrheingebiet der Planungsgemeinschaft Hochrhein wird z. B. die von der Wissenschaft immer wieder betonte Erkenntnis ausgesprochen, daß eine Konzentration der Mittel notwendig ist. Es werden daher zentrale Orte als „Kristallisationspunkte zukünftiger Entwicklung“ ausgewiesen, die ausgebaut und gefördert werden sollen¹⁶. Vergleicht man jedoch die Einwohnerzahlen dieser zentralen Orte mit den Richtwerten, die in der Zentrale-Orte-Denkschrift des Innenministeriums genannt werden (Mittelzentren mindestens 15 000 Einwohner, Unterzentren über 10 000 Einwohner, Mittelpunktgemeinden nicht unter 6000 Einwohner¹⁷), dann genügen fünf der sechs aufgeführten Unterzentren diesen Kriterien nicht; von den sieben Mittelpunktgemeinden erreicht bisher nur Grenzach die geforderte Einwohnerzahl.

Ein besonders schwieriges Problem für die Planungsgemeinschaften besteht heute darin, Mittelpunktgemeinden in ihren Regionalplänen festzulegen und damit die staatlichen Entwicklungspläne, die nur Ober-, Mittel- und Unterzentren ausweisen, zu konkretisieren. Eine Ausweisung von Mittelpunktgemeinden wäre gerade in ländlichen und strukturschwachen Gebieten eine dringende Aufgabe der Regionalplanung. Die Mehrzahl der Planungsgemeinschaften hat diese Aufgabe bisher jedoch nicht aufgegriffen oder

ist an ihr gescheitert, da der Widerstand einzelner Gemeinden und Kreise gegen ein unter überörtlichen Gesichtspunkten ausgewähltes und vertretbares Netz der Mittelpunktgemeinden nicht zu überwinden war. Es besteht die begründete Vermutung, daß die Planungsgemeinschaften aufgrund ihrer heutigen rechtlich-organisatorischen Struktur für eine befriedigende Lösung dieser Aufgabe nicht geeignet sind¹⁸.

Die Aufstellung eines Systems konkreter regionaler Ziele als Aufgabe der Planungsgemeinschaften wird in der Praxis erkannt, wenn auch nur ungenügend erfüllt. Die Erkenntnis, daß ein regionales Aktionsprogramm erforderlich ist, um „Ist-Soll“-Differenzen mit einer bestimmten Strategie des Mitteleinsatzes auszugleichen, d. h. die Ziele des Regionalplans über eine Koordination der Maßnahmen und ihren konzentrierten Einsatz durchzusetzen, ist noch wenig verbreitet. In den bisher erstellten Regionalplänen sind höchstens Ansatzpunkte für Aktionsprogramme in Form geeigneter Maßnahmen oder alternativer Maßnahmenkataloge vorhanden. Notwendig wären zur Formulierung realisierbarer Ziele wie zu ihrer Durchsetzung hingegen quantitative Ansätze und Rangordnungen sowie, damit zusammenhängend, eine zeitliche und finanzielle Determinierung der Maßnahmen.

Als Ergebnis läßt sich zusammenfassend feststellen, daß die Regionalpläne keine überzeugende raumordnungspolitische Konzeption enthalten, die in sich geschlossen und realisierbar erscheint. Es soll jedoch nicht verkannt werden, daß einige Regionalpläne Entwicklungsschwerpunkte benennen, Gebiete mit Nutzungsbeschränkungen festlegen und notwendige Infrastrukturmaßnahmen aufzeigen. Es ist auch anzunehmen, daß die Planungsgemeinschaften durch ihre Bemühungen, regionale Ziele zu formulieren, bei ihren Mitgliedern das Denken in regionalen Zusammenhängen gefördert haben.

Nach der Würdigung der Regionalpläne unter methodischen und theoretischen Aspekten sollen im folgenden die Bemühungen der regionalen Planungsgemeinschaften, die externen Koordinationsprobleme zu lösen, gewürdigt werden. Dabei steht die Abstimmung mit der Landesplanung und der Durchführungsaspekt der Regionalpläne, d. h. die Koordination mit der kommunalen Planung, im Vordergrund der weiteren Untersuchungen.

III. Die Koordinationsfunktion der Planungsgemeinschaften

1. Koordinationsprobleme und Mittel der Koordination

Die Koordinationsprobleme in der Region sind Folge der Hierarchie und Vielzahl der Planungs- und Entscheidungsträger und der organisatorischen Trennung von Planung

¹⁶ Vgl.: Beiträge zur Raumordnung und Landesentwicklung. Südliches Oberrheingebiet. Bearb.: R. Eberle. – Säckingen 1966. = Veröffentlichungen der Planungsgemeinschaft Hochrhein, Schriftenreihe, H. 11. S. 61 und S. 62–64.

¹⁷ Entwurf einer Denkschrift des Innenministeriums über zentrale Orte und Verflechtungsbereiche in Baden-Württemberg. Stand: 2. April 1968. Hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg. – o. O. (Stuttgart) 1968. S. 9

¹⁸ Die Festlegung von Mittelpunktgemeinden muß als eine Art Prüfstein für die Wirksamkeit der Planungsgemeinschaften angesehen werden. Daß im Rahmen der Planungsgemeinschaften keine Einigung über ein vertretbares Konzept der Mittelpunktgemeinden möglich ist, deutet auf grundlegende Funktionsmängel hin.

und Vollzug der Regionalpläne. Ihre Schwierigkeit besteht darin, daß landesplanerische, regionale und lokale Interessen und Ziele oft konträr zueinander stehen und um die Verteilung von Entwicklungschancen konkurrieren, so daß eine Abstimmung der Pläne (z. B. kommunaler Pläne untereinander und im Hinblick auf den Regionalplan) oft Kompromisse bezüglich der Verteilung von Entwicklungschancen erforderlich macht. Die Planungsgemeinschaften sind jedoch privatrechtlich organisiert, ihre Koordinationsmittel wie der Regionalplan, Beratung, Gutachten und Stellungnahmen haben nur den Charakter von Empfehlungen.

Zentrales Koordinationsmittel der Planungsgemeinschaften ist ihr Regionalplan, sei er noch im Entwurfsstadium oder schon für unbedenklich erklärt. Ob die heutigen Regionalpläne wirkungsvolle Koordinationsmittel darstellen, muß allerdings bezweifelt werden. Als neuralgische Punkte sind der begrenzte Informations- und Orientierungswert der Regionalpläne und, damit zusammenhängend, die mangelnde rechtliche Bindungskraft der in ihnen formulierten Ziele anzusehen. Die Fragwürdigkeit des Informations- und Orientierungswertes der Regionalpläne unter dem Aspekt der methodischen Grundlagen und der Konkretheit und Realisierbarkeit der darin enthaltenen Ziele wurde versucht herauszuarbeiten. Ein erfolgreicher Einsatz der Regionalpläne als Koordinationsmittel setzt voraus, daß ihre Realisierungschancen als relativ hoch eingeschätzt werden. Das gilt besonders für private Entscheidungsträger, aber auch für Kommunen und Fachplanungsträger, die regionale Ziele und Maßnahmen als „Daten“ in ihre eigenen Pläne einsetzen müssen, damit eine Abstimmung der Pläne stattfindet. Wegen der Wunschvorstellungen in den Regionalplänen und der mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten ist diese Bedingung jedoch kaum erfüllt.

Entscheidend ist, daß der Regionalplan der Planungsgemeinschaften keine politische Entscheidung darstellt und keine rechtlich verbindlichen Ziele enthält, so daß die Kommunen und die staatlichen Fachplanungsträger in ihrem Zuständigkeitsbereich vom Regionalplan abweichende Ziele verfolgen können und es auch weitgehend tun.

2. Möglichkeiten und Grenzen der Koordination

a) Koordination mit der Landesplanung

Eine wesentliche Aufgabe der Planungsgemeinschaften besteht darin, die vertikale Koordination zwischen staatlicher und kommunaler Planung zu erleichtern. Dabei spielt das Gegenstromprinzip als Umschreibung eines Interessenclearings zwischen Land und Gemeinden eine wesentliche Rolle. Im Rahmen des Gegenstromprinzips haben die Planungsgemeinschaften zwei Aufgabenbereiche, einmal die Konkretisierung und Detaillierung der landesplanerischen Ziele und Vorstellungen für die Region, zum anderen das „Hochtragen“ kommunaler bzw. regionaler Entwicklungsvorstellungen zur staatlichen Landesplanung, d. h. die Einflußnahme auf Pläne und Entscheidungen auf Landesebene, die den Rahmen für eigene Planungen der Planungsgemein-

schaften und der Gemeinden bilden. Auf die begrenzten Möglichkeiten der Planungsgemeinschaften, konkrete Ziele in ihren Regionalplänen zu formulieren und damit auch landesplanerische Ziele zu konkretisieren, wurde bereits hingewiesen. Hier interessiert primär die Frage der Vertretung der Region durch die Planungsgemeinschaften, speziell der Beteiligung der Planungsgemeinschaften an den staatlichen Entwicklungsplänen und ihr Einfluß auf die darin enthaltenen Zielvorstellungen.

Von der Landesplanung wird allgemein anerkannt, daß die Planungsgemeinschaften einen wesentlichen Beitrag zur Willensbildung bei der staatlichen Planung und speziell bei der Aufstellung der Entwicklungspläne des Landes geleistet haben. Durch ihre z. T. umfangreichen Bestandsaufnahmen haben die Planungsgemeinschaften Grundlagenmaterial für die staatlichen Pläne geliefert.

Die Tatsache, daß das Anhörungsverfahren zum Landesentwicklungsplan im Rahmen der Planungsgemeinschaften durchgeführt wurde, mag als ein Schritt zur Realisierung des Gegenstromprinzips gelten. Der zentrale Aspekt beim Anhörungsverfahren ist jedoch – und das beleuchtet wieder die unzureichende Institutionalisierung der Planungsgemeinschaften –, daß sich als politische Verhandlungspartner das Land und die einzelnen Kreise (Landräte) und Gemeinden (Bürgermeister) gegenüberstanden¹⁹. Damit war einerseits kein Zwang für das notwendige Interessenclearing im Rahmen der Planungsgemeinschaften gegeben, andererseits war die Position der Planungsgemeinschaften und der einzelnen Gemeinden relativ schwach. Man führte die Diskussion mit der Landesplanung nur sehr begrenzt auf der Grundlage eines regionalen Konzepts, auf das man sich im Rahmen der Planungsgemeinschaft geeinigt hatte. Im Vordergrund der Auseinandersetzungen standen örtliche Sonderwünsche, die die Planungsgemeinschaften wegen ihrer Abhängigkeit von den Landräten und Bürgermeistern zu vertreten gezwungen waren.

Eine entscheidende Grenze für die Realisierung des Gegenstromprinzips ist in der mangelnden Fähigkeit der Planungsgemeinschaften zu sehen, einen Interessenausgleich unter ihren Mitgliedern herbeizuführen, was in der Regel mit Kompromissen in der Zielformulierung verbunden ist. Es besteht sicherlich ein Zusammenhang derart, daß eine Abstimmung der Interessen auf kommunaler Ebene (horizontale Koordination) Voraussetzung für eine effektive vertikale Koordination nach dem Gegenstromprinzip ist, d. h. eine Durchsetzung kommunaler und regionaler Interessen gegenüber dem Land wird nur dann möglich sein, wenn diese gebündelt und einheitlich vertreten werden.

Als Koordinationshemmnis erweist sich die Doppelfunktion der Planungsgemeinschaften als regionale Planungs- und Koordinationsinstitution und als kommunale Interessenvertretung. Das Selbstverständnis der Planungsgemeinschaften als regionale Interessenverbände führt zu einer

¹⁹ Die Planungsgemeinschaften werden von der staatlichen Landesplanung zwar als politisches Forum der Meinungs- und Willensbildung in der Region angesehen, jedoch nicht als verbindlicher Gesprächs- und Verhandlungspartner.

Abwehrstellung gegenüber der staatlichen Landesplanung, die eine vertikale Koordination zumindest erschwert.

Das Landesplanungsgesetz verpflichtet die Planungsgemeinschaften zur Anpassung der Regionalpläne an die staatlichen Entwicklungspläne. Es ist fraglich, ob diese Vorschrift und etwa das Verfahren zur Unbedenklichkeitserklärung der Regionalpläne durch das Innenministerium für eine wirkungsvolle Zielkoordination zwischen Landesplänen und Regionalplänen ausreichen. Dabei sei hier nur darauf hingewiesen, daß es den Planungsgemeinschaften heute freisteht, für ihren Regionalplan die Unbedenklichkeitserklärung zu beantragen, und daß das Instrument der Unbedenklichkeitserklärung zwar geeignet ist, den Landeszielen widersprechende regionale Ziele zu verhindern, jedoch die Planungsgemeinschaften nicht zu bestimmten und konkreten Zielen in den Regionalplänen zwingen kann.

Entscheidend für eine Verbesserung der vertikalen Koordination zwischen Land und Planungsgemeinschaften scheint zu sein, daß die Einflußmöglichkeiten des Landes auf die Regionalpläne erweitert werden, etwa in Form von Weisungsrechten für Form und Inhalt der Regionalpläne. Darüber hinaus muß aber auch die Möglichkeit bestehen, daß bei Zielkonflikten die Planungsgemeinschaften gezwungen werden können, eigene, den landesplanerischen Zielen widersprechende Ziele aufzugeben oder bestimmte Ziele aufzustellen, die landesplanerische Ziele konkretisieren. Außerdem müßten bei einer Erweiterung der staatlichen Einflußmöglichkeiten auch die Planungsgemeinschaften in stärkerem Maße an der Setzung des Rahmens beteiligt werden, an den sie ihre Regionalpläne anpassen müssen. Eine Institutionalisierung der vertikalen Koordination ist erforderlich, d. h. laufende und organisatorisch gefestigte Kontakte zwischen der Landesplanungsabteilung im Innenministerium und den Planungsgemeinschaften. Dafür wiederum ist Voraussetzung, daß die Planungsgemeinschaften auch im Innenverhältnis gegenüber ihren Mitgliedern gestärkt werden und gegenüber der Landesplanung als politische Verhandlungspartner auftreten können.

b) Koordination mit der kommunalen Planung

Unter dem Aspekt der Durchsetzung der Regionalpläne ist die Koordination mit der kommunalen Planung von entscheidender Bedeutung, sie ist zugleich eines der großen Probleme der Planungsgemeinschaften. Die Schwierigkeit liegt darin, daß Koordinierung im kommunalen Bereich in der Regel Kompromißlösungen impliziert, d. h. mit gradueller Zielerreichung, teilweise sogar mit Verzicht auf Förderungsmittel und eigene Entwicklung verbunden ist. Probleme der interkommunalen Koordination ergeben sich besonders im Stadt-Umland-Bereich, bei der Konzentration der Infrastruktur in zentralen Orten, bei der Ausweisung von Erholungsgebieten und bei der konzentrierten Industrieansiedlung.

Die Spannweite bei den Mitteln zur Beeinflussung kommunaler Planungen reicht von der Beratung der Kommunen bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne über die

Erstellung von Bereichsplänen bis hin zur Gründung interkommunaler Planungsverbände. Erfolge bei der Gründung von Planungsverbänden haben besonders die Planungsgemeinschaften im südbadischen Raum. Planungsverbände als feste Organisationsformen der interkommunalen Planung ermöglichen zugleich eine bessere Abstimmung mit dem Regionalplan. Die Erfahrung der Regionalplaner ist jedoch, daß das Hauptziel der Planungsverbände unter regionalplanerischem Aspekt, eine Konzentration öffentlicher Versorgungseinrichtungen auf den zentralen Ort und eine Konzentration der Industrieflächen, nur selten erreicht wird. Diese Aussage gilt wohl allgemein für die Möglichkeiten des Einflusses auf die kommunale Planung.

In der Regel wachen die Gemeinden und Kreise darüber, daß sich die Planungsgemeinschaften bei kommunalen Infrastrukturprojekten, soweit sie überhaupt herangezogen werden, auf die planungstechnischen Vorarbeiten beschränken. Bei der Vergabe staatlicher Zuschüsse zu kommunalen Infrastrukturprojekten von überörtlicher Bedeutung werden die Planungsgemeinschaften nicht eingeschaltet; hier liegt sicherlich ein Ansatzpunkt zur Reform. Der Einfluß auf die konkreten Entscheidungen bei der Industrieansiedlung ist minimal, da ansiedlungswillige Betriebe in der Regel direkt Kontakt mit den Gemeinden aufnehmen und die Gemeinden, wenn überhaupt, die Planungsgemeinschaft erst dann konsultieren, wenn die Standortentscheidung bereits gefallen ist, so daß die Konsultation praktisch nur noch Alibifunktion hat. Notwendig wäre hingegen eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bei der Industrieansiedlung etwa im Rahmen von Versorgungsnahbereichen und eine Lenkung der Industrieansiedlung im regionalen Rahmen. Für die Festlegung der aus regionaler Sicht optimalen Standorte ist ein politisches Entscheidungsgremium erforderlich; die Planungsgemeinschaften sind bei dieser Aufgabe überfordert.

Es wird weitgehend anerkannt, daß die Planungsgemeinschaften durch ihre Strukturuntersuchungen die Informationsbasis und durch ihre z. T. intensive Beratungstätigkeit auch die Qualität kommunaler Planungen verbessert haben. Die zentrale Frage ist jedoch die nach den faktischen Einflußmöglichkeiten der Planungsgemeinschaften jenseits rechtlicher Sicherung auf die kommunalen Planungen, besonders auf die Flächennutzungspläne der Gemeinden. Von den Regionalplanern wie den Landesplanern werden die praktischen Erfolge der Planungsgemeinschaften bei der Einflußnahme auf kommunale Planungen übereinstimmend als sehr begrenzt bezeichnet. Dieses Ergebnis ist besonders schwerwiegend, da damit auch die Durchsetzungschancen der Regionalpläne – vorausgesetzt, sie enthalten planerische Entscheidungen – in der heutigen Situation als gering angesehen werden müssen. Erfolge der Planungsgemeinschaften bei der Förderung der interkommunalen Abstimmung sind begrenzt und nur dort zu verzeichnen, wo man aus kommunaler Animosität bisher nicht miteinander sprach, Vorteile der Zusammenarbeit aber für alle Beteiligten offensichtlich sind.

Die relativ besten Möglichkeiten eines Einflusses auf die kommunale Planung haben noch diejenigen Planungsge-

meinschaften, die selbst Nahbereichspläne oder Flächennutzungspläne erstellen oder bei der Gründung von Planungsverbänden erfolgreich waren und einen ständigen Informations- und Meinungsaustausch mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden ihres Planungsgebietes pflegen.

Das entscheidende Problem besteht darin, daß die Planungsgemeinschaften aufgrund der heutigen Rechtsform bei ihrer Einflußnahme auf die kommunale Planung nicht mehr als Empfehlungen aussprechen und „gut zureden“ können. Da die Planungsgemeinschaften allein auf ihre Überzeugung und die Einsicht der betroffenen Gemeinden angewiesen sind, werden ihre Vorschläge in der Regel nur dann akzeptiert, wenn sie mit Entwicklungsvorteilen (Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, der Dienstleistungen u. a.) verbunden sind. Regionale Ziele, d. h. raumordnungspolitische Vorstellungen der Planungsgemeinschaften, können nicht durchgesetzt werden, wenn sie einer Gemeinde einen Verzicht nahelegen, z. B. den Verzicht auf Industrieansiedlung, auf eine stärkere Bebauung im Naherholungsgebiet, auf einen Anschluß an eine regionale Straße im Interesse einer höheren Leistungsfähigkeit.

Die Planungsgemeinschaften treten wegen ihrer mangelnden Kompetenzen und schwachen Rechtskonstruktion nur sehr begrenzt als Institution des Interessenausgleichs im kommunalen Bereich in Erscheinung. Heute besteht die Tendenz, daß konfliktreiche Themen (z. B. die Festlegung von Mittelpunktgemeinden und Schulstandorten) nicht im Rahmen der Planungsgemeinschaft behandelt werden. Auch werden durch die Unmöglichkeit, zentrale Konflikte unter den Mitgliedern zu lösen, wesentliche Teile der Planungsarbeit auf weniger konfliktreichen Gebieten blockiert. Die Folge der sehr begrenzten Möglichkeiten der interkommunalen Koordination und der regionalen Kompromisse ist, daß die Planungsgemeinschaften sich auf die Entwicklung großräumiger Planungsvorstellungen konzentrieren, die allen Mitgliedern Vorteile versprechen, und, damit zusammenhängend, auf die Interessenvertretung nach außen.

Je nach Interessenlage der Gemeinden und Gemeindeverbände, d. h. je nachdem, ob man sich durch Heranziehung der Planungsgemeinschaft eher eine Durchsetzung örtlicher Vorstellungen erhofft, beteiligen sich die Planungsgemeinschaften an regional bedeutsamen Planungen oder werden von einer Mitarbeit ausgeschlossen. Da sie keine Planungsträger sind (keine Planungskompetenz haben), werden sie von den Fachplanungsträgern nur dann als Verhandlungspartner akzeptiert und ihre Zielvorstellungen berücksichtigt, wenn die Interessen ihrer Mitglieder gleichgerichtet sind, d. h. wenn das von der Planungsgemeinschaft erarbeitete Konzept von möglichst allen Gemeinden vertreten wird. Sobald die Gemeinden nicht einer Meinung sind, gilt das von der Planungsgemeinschaft erarbeitete und vom Vorstand gebilligte Konzept wenig; die Probleme werden dann bilateral zwischen den Gemeinden und den Fachplanungsträgern geklärt. Da regionale Konzeptionen wohl immer einzelne Gemeinden benachteiligen müssen und Kompromißlösungen darstellen, deutet das auf einen entscheidenden Funktionsmangel der raumordnungspolitischen

Willensbildung und damit der regionalen Planungsgemeinschaften hin.

Die Planungsgemeinschaften können ihre Funktion der vertikalen Koordination zwischen Landesplanung und kommunaler Planung wie der interkommunalen Koordination nur ungenügend erfüllen. Es besteht daher die Notwendigkeit, ihre rechtlich-organisatorische Struktur zu ändern und die Kompetenzen zur Durchsetzung regionaler Ziele gegenüber den Gemeinden zu erweitern. Als entscheidende Aspekte seien hier herausgestellt: (1) Die Ziele der Regionalpläne müßten für die Gemeinden verbindlich sein, (2) die Planungsgemeinschaften müßten die Kompetenz zur Genehmigung von Flächennutzungsplänen der Gemeinden haben bzw. organisatorisch (institutionell) gesichert in das Genehmigungsverfahren einbezogen werden und (3) einen gesicherten Einfluß (Mitspracherecht) auf die Verteilung staatlicher Zuschüsse für kommunale Infrastrukturinvestitionen und zur Förderung der Industrieansiedlung haben.

IV. Zusammenfassende Würdigung der Planungsgemeinschaften und Reformvorstellungen

1. Würdigung der Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik

Die regionalen Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg stellen mit ihren Aufgaben, Kompetenzen und institutionellen Regelungen lockere Zusammenschlüsse und entwicklungsmäßig eine untere Stufe der Integration dar. Sie sind als Versuch anzusehen, ohne Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung und der administrativen Grenzen die neue Aufgabe der Regionalplanung wahrzunehmen und ein Mindestmaß an Koordination zu ermöglichen.

Wenn auch das generelle Ergebnis dieser Untersuchung darin besteht, daß die regionalen Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg nur begrenzt funktionsfähig sind und ihre entscheidenden Aufgaben nur ungenügend erfüllen können²⁰, wobei die Gründe weitgehend struktureller Art sind und für alle Planungsgemeinschaften gelten – es fehlen die institutionellen Voraussetzungen für eine konsistente Raumordnungspolitik auf regionaler Ebene –, so soll nicht übersehen werden, daß Unterschiede bezüglich bestimmter Aufgabengebiete und einzelner Planungsgemeinschaften vorhanden sind.

Es kann festgestellt werden, daß die privatrechtlich organisierten regionalen Planungsgemeinschaften – abgesehen von personellen und finanziellen Engpässen – die Aufgaben der Informations- und Planungszentrale, des Gutachters, der regionalen Kontaktstelle, des Initiators der horizon-

²⁰ Eine Verallgemeinerung dieses Ergebnisses und damit eine Übertragung auf die anderen Planungsgemeinschaften in der BRD ist nur unter Vorbehalten möglich, doch dürfte die Beurteilung tendenziell für alle privatrechtlich organisierten Planungsgemeinschaften gelten, die nur unverbindliche Regionalpläne erstellen und darüber hinaus keine Kompetenzen haben.

talen und vertikalen Koordination und der kommunalen bzw. regionalen Interessenvertretung gegenüber dem Staat relativ gut erfüllen können. Die entscheidenden Aufgaben jedoch, konkrete und realisierbare regionale Ziele als Grundlage für eine Koordination der kommunalen Flächennutzungspläne und der regional bedeutsamen Fachpläne aufzustellen und diese insbesondere gegenüber den Einzelinteressen ihrer Mitglieder durchzusetzen, können die Planungsgemeinschaften nicht erfüllen.

Einer der Gründe dafür liegt in den Konfliktsituationen, die sich aus der Doppelfunktion der regionalen Planungsgemeinschaften als kommunaler Interessenvertretung und regionaler Planungs- und Koordinierungsinstitution ergeben. Die tendenzielle Überbewertung der regionalen Planungsgemeinschaften als kommunale bzw. regionale Interessenvertretung gegenüber dem Staat führt dazu, daß – etwas überspitzt – in den Regionalplänen kommunale Wünsche zusammengestellt werden und eine Durchsetzung regionaler Ziele, soweit sie nicht nur Entwicklungsvorteile für die Mitglieder der Planungsgemeinschaften bringen, sondern auch Beschränkungen kommunaler Planungen, nicht möglich wird.

Die regionalen Planungsgemeinschaften sind nicht funktionsfähig in dem Sinne, daß sie zu einheitlichen Aktionen bei bestimmten regional bedeutsamen Problemen führen. Eine Institutionalisierung der Koordination ist durch die Gründung der Planungsgemeinschaften und die Festlegung von Informations- und Konsultationsverpflichtungen zwar erfolgt, aber auf freiwilliger Basis und ohne Einschränkung des Entscheidungsspielraums der Mitglieder der Planungsgemeinschaften und des Landes, so daß Funktionieren und Leistungsfähigkeit der Planungsgemeinschaften von dem guten Willen der Beteiligten abhängen, was vor dem Hintergrund der zu lösenden Koordinationsprobleme – die Planungsgemeinschaften stehen ganz im Interessen- und Konfliktbereich der Kommunen untereinander und zwischen kommunaler Politik und Landespolitik – problematisch erscheint. Regionalplanung, insbesondere die Aufstellung konkreter und realisierbarer Ziele und die Lösung der horizontalen und vertikalen Koordinationsprobleme auf regionaler Ebene, sind politische Entscheidungsprobleme, deren Lösung regionale Instanzen mit entsprechenden Kompetenzen voraussetzt.

2. Das Regionalverbandskonzept

Die kritische Würdigung der regionalen Planungsgemeinschaften hat unter anderem die Notwendigkeit aufgezeigt, ihre rechtlich-organisatorische Struktur zu stärken und ihre Kompetenzen zu erweitern. Das Erste Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) und das Zweite Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz)²¹ sehen eine Verringerung der bestehenden 63 Landkreise auf 35 und eine Zusammenlegung der 20 regionalen Planungs-

gemeinschaften zu 12 Regionalverbänden vor. Da die „Regionalverbandslösung“ konkrete Gestalt in Form eines Gesetzes angenommen hat, soll dieses Konzept abschließend vor dem Hintergrund der mit den Planungsgemeinschaften gemachten Erfahrungen gewürdigt werden.

Das Regionalverbandsgesetz bestimmt, daß die Regionalplanung mit Inkrafttreten der Kreisreform am 1. Januar 1973 auf demokratisch legitimierte, außerhalb der allgemeinen Verwaltung stehende Regionalverbände übertragen wird. Es teilt das Landesgebiet in 12 Regionen ein und legt die rechtlich-organisatorische Struktur der Regionalverbände und ihre Aufgaben und Kompetenzen fest. Die Regionalpläne der neuen Regionalverbände sollen die Regionalpläne der Planungsgemeinschaften und die staatlichen Gebietsentwicklungspläne ersetzen; sie beseitigen damit den Dualismus zwischen staatlicher und kommunaler „regionaler“ Planung in Baden-Württemberg.

Im Gegensatz zu den privatrechtlich organisierten Planungsgemeinschaften sind die vorgesehenen Regionalverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts, die als Träger der Regionalplanung verbindliche Pläne aufstellen können. Neben der Zuständigkeit für die Regionalplanung besteht die Möglichkeit, daß die Regionalverbände auch weisungsfreie Aufgaben der Selbstverwaltung freiwillig übernehmen. Die institutionellen Regelungen sehen vor, daß die Regionalverbände als weitgehend selbständige Kommunalverbände ausgestaltet werden, was ihnen bei ihrer Planungstätigkeit eine größere Unabhängigkeit von den örtlichen Interessen einzelner Gemeinden und Kreise sichern dürfte.

Eine wesentliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation ist insofern gegeben, als das Regionalverbandsgesetz vorsieht, daß das Land Weisungen über den Planungszeitraum, Form und Inhalt des Regionalplans und die Grundzüge der Planung (soweit zur „Ausformung“ des Landesentwicklungsplans erforderlich) erteilen kann. Durch diese Regelung dürfte die Vergleichbarkeit der Regionalpläne untereinander gesichert sein und eine Koordination zwischen Landesplanung und Regionalplanung erleichtert werden. Wenn auch die Bestimmung, daß das Land Weisungen für die Grundzüge der Planung erteilen kann, einen breiten Interpretationsspielraum enthält, dürfte dadurch doch die Möglichkeit gegeben sein, einen Zwang zur Anpassung der regionalen Ziele an die Ziele des Landesentwicklungsplans und zu deren Konkretisierung auszuüben.

Die zentrale Frage bei der Beurteilung des Regionalverbandskonzepts ist, ob die neuen Regionalverbände eine konsistente Raumordnungspolitik auf regionaler Ebene gewährleisten. Diese Frage muß – unter Vorbehalten, da noch nicht geklärt ist, welche Aufgaben den Regionalverbänden neben der Regionalplanung übertragen werden sollen –, verneint werden. Entscheidende Koordinationshemmnisse und Konflikte dürften sich daraus ergeben, daß Planung und Durchführung, d. h. die Aufstellung der regionalen Ziele und der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Aktionsprogramme, weiterhin organisatorisch getrennt sind. Den Regionalverbänden stehen leistungsfähigere Kreise ge-

²¹ Vgl.: Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) und Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) vom 26. Juli 1971. In: Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 10 vom 20. August 1971. S. 314ff. und S. 336ff.

genüber, die nicht nur die Kompetenz zur Aufstellung von Entwicklungsprogrammen erhalten und als Koordinationsinstanzen für raumwirksame Maßnahmen ausgebaut werden, sondern die auch Planungen für überörtliche Investitionen (Krankenhausplanung, Altenheimplanung, Müll- und Abwasserplanung u. a.) und Investitionshilfen übernehmen.

Da den Regionalverbänden keine organisatorisch gesicherte Einflußnahme auf die Entwicklungsprogramme der Landkreise gewährt wird, besteht die Gefahr, daß das Siedlungskonzept zwar von dem Regionalverband erstellt wird, die konkreten Investitionspläne und -entscheidungen jedoch nicht unter regionalem Aspekt, sondern aus der Sicht der einzelnen Landkreise aufgestellt bzw. getroffen werden. Sinnvoller wäre es gewesen, den Regionalverbänden nicht nur die Aufstellung der langfristigen räumlichen Zielsetzungen, sondern auch die Aufstellung von Aktionsprogrammen und die räumliche und zeitliche Koordination der Entwicklungsmaßnahmen der Landkreise und der Gemeinden zu übertragen.

Für die Aufgaben der regionalen Strukturförderung, der Krankenhausplanung, der Versorgungs- und Entsorgungsplanung und der Straßenplanung dürften die 35 Kreise zu klein sein; die vorteilhaftere Lösung ist in einer Übertragung dieser Aufgaben auf die Regionalverbände zu sehen. Da regionale Infrastrukturplanungen nicht sinnvoll sind ohne regionale Finanzierung, müßten die Regionalverbände auch mit einer (begrenzten) Finanzierungskompetenz zur Realisierung regional bedeutsamer Projekte ausgestattet werden, zumindest jedoch ein gesichertes Mitsprache-

recht bei der Vergabe staatlicher Förderungsmittel für kommunale Projekte (Infrastrukturausbau, Industrieansiedlung) haben.

Pointiert – und vielleicht etwas überspitzt – läßt sich sagen, daß das Konzept zur Verwaltungsreform, das ohne Zweifel wesentliche partielle Verbesserungen enthält, die Probleme der Raumordnungspolitik, speziell die Koordination der Pläne und Entscheidungen der Gemeinden, der Kreise und der staatlichen Fachplanungsträger im Rahmen eines regionalen Gesamtkonzepts, durch die Vergrößerung der Landkreise und Gemeinden und die Aufstockung der regionalen Planungsgemeinschaften zu Regionalverbänden mit Planungskompetenz nur verschiebt; es übernimmt letztlich die grundsätzlichen Schwächen des bisherigen Systems, die sich u. a. aus der Trennung von regionaler Planung und Durchführung ergeben. Es wird sich als notwendig erweisen, Regionalplanung und Vollzug der Pläne organisatorisch enger zu verbinden und den Regionalverbänden Durchführungskompetenzen für einzelne regionale Aufgaben zu übertragen.

Als langfristige – aber heute nicht realisierbare – Lösung dürfte eine Verwaltungsstruktur anzusehen sein, die nur noch aus Großgemeinden, Regionalkreisen und den Ministerien besteht: an die Stelle der 35 Landkreise und der Regierungspräsidien könnten Verwaltungsregionen oder Regionalkreise mit dem räumlichen Zuschnitt der Regionalverbände treten. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Region zur Verwaltungsstufe ist das Regionalverbandskonzept ebenso als Zwischenlösung anzusehen, wie es die regionalen Planungsgemeinschaften sind oder waren.