

Deutsch-deutsches Raumplanertreffen am 15./16.5.1990 in Magdeburg

Auf Einladung der Direktoren der Büros für Territorialplanung der DDR trafen sich Planungsexperten aus beiden deutschen Staaten am 15./16. Mai 1990 in Magdeburg. Ziel war, Möglichkeiten und Grenzen der westdeutschen Raumordnung auf den vier Planungsebenen (Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung) aufzuzeigen und vor dem Hintergrund der kurz- und längerfristigen Problemstrukturen der DDR zu diskutieren.

Die Veranstaltung wurde eröffnet vom stellvertretenden Vorsitzenden des Rates des Bezirks Magdeburg, von der Direktorin für Territorialplanung des Bezirks Magdeburg und vom Präsidenten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Es folgten Berichte über den Entwicklungsstand der Raumplanung in der DDR und über Probleme im Zusammenhang mit dem Um- und Neuaufbau der räumlichen Planung.

Die Beiträge der westdeutschen Referenten bezogen sich auf den Zusammenhang von Staatsorganisation und Raumplanung, Raumordnung, Landesplanung und Umweltschutz, auf die Regionalplanung und regionale Kooperationsformen, auf die Bauleitplanung und das Spannungsverhältnis von Pla-

nung und Markt sowie auf verfahrensbezogene Planungsinstrumente und Planumsetzung durch ROV und UVP.

Die ARL unterstützte die Veranstaltung. Vorausgegangen waren Gespräche mit Fachleuten aus der DDR und eine Stellungnahme der Akademie zu Fragen der Entwicklung von Raumordnung und Landesplanung in der DDR, die am 19.4.90 von der Mitgliederversammlung der ARL verfaßt wurde.

In den Referaten und Diskussionsbeiträgen wurde deutlich, daß das raumstrukturelle Problem- und Aufgabenverständnis von Raumordnung in der DDR stark von den ökonomischen Folgen der Wirtschaftsreform geprägt ist (Abbau der Subventionspolitik, Strukturumbbruch, Arbeitslosigkeit, Mängel der überregionalen Infrastruktur). Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik werden in engem funktionalen Aufgaben- und z.T. in direktem institutionellen Organisationszusammenhang gesehen. So stellte sich in den Gesprächen u.a. heraus, daß der Wirtschaftsminister derzeit die Erarbeitung eines Raumordnungsgesetzes bzw. eines Überleitungsgesetzes und eines Raumordnungsprogramms für die DDR übernommen habe und daß die Meinung vorherrscht, es sei bei der Problemlage in der DDR durchaus angebracht, die Schwerpunktsetzung der Raumordnung stärker als in der Bundesrepublik Deutschland unter Aspekten des Wirtschaftsstrukturwandels zu sehen. Deutlich wurde auch, daß die administrativen und kommunalpolitischen Verhältnisse derzeit eher für organisatorische Übergangslösungen in Form dezentraler staatlicher Planungseinrichtungen sprechen als für einen Neuaufbau des institutionellen Systems der Raumplanung, dessen Durchsetzung und administrative Institutionalisierung erhebliche Kosten (Zeitverlust, Konflikte, Finanzen) verursachen. Übereinstimmung herrschte darin, daß Raumordnung und Landesplanung gerade angesichts der tiefgreifenden raumstrukturellen und gesellschaftspolitischen Veränderungen als rahmende langfristige Zukunftsorientierung und als Bestandteil einer funktionierenden föderalistischen Staatsstruktur notwendig ist. Die Hauptaufgaben und Herausforderungen der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung werden folglich darin gesehen, die Planung regional zu differenzieren, Rahmenkonzepte für eine regionale Wirtschaftspolitik für strukturschwache Räume zu entwickeln, Planung "von unten" aufzubauen, kommunalpolitisch handhabbare fachliche Planungskonzepte zu entwickeln, Mängel in der Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur zu beseitigen und die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum frühzeitig unter übergeordneten Aspekten der Raumordnung und des Umweltschutzes zu koordinieren.

Die Vertreter der Territorialplanung verbanden damit die Forderung, Kompetenzen schnell und eindeutig zu regeln, um möglichst zügig die inhaltliche Planungsarbeit voranzutreiben. Räumliche und fachliche Rahmenkonzeptionen seien nötig zur Einpassung der zwischenzeitlich laufenden raumwirksamen Einzelmaßnahmen und als Grundlage für die Initiierung regionaler und kommunaler Planungskoooperation. Daß dafür nicht nur eine enge Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis, sondern insbesondere auch ein kooperatives Verhältnis zwischen den administrativen Planungsebenen notwendig sei, wurde gleich zu Anfang der Veranstaltung von den Vertretern der Territorialplanung geäußert. Hintergrund war die Befürchtung, daß bereits "von oben" wesentliche Weichenstellungen für die Neuorganisation der Raumordnung und Landesplanung in der DDR vorgenommen wer-

den, ohne den Dialog und Konsens mit den Vertretern der unteren Ebenen zu suchen. So wurde bekannt, daß die Territorialplanung in offensichtlicher Unkenntnis der Aktivitäten des Wirtschaftsministers ihrerseits einen Gesetzentwurf zur Raumordnung entwickelt hat.

Bestätigung fand diese Befürchtung durch die Aktivitäten der Forschungsleitstelle für Raumordnung und Landeskunde Berlin. Diesbezüglich referierte Frau Dr. Warth zum Stand des erarbeiteten Raumordnungsberichtes der DDR. Er läge im Entwurf vor und würde in Kürze im Rahmen eines Kolloquiums zur Diskussion gestellt. Vertieft werden müßten insbesondere der Bereich regionale Wirtschaftsförderung, die Funktion der technischen und sozialen Infrastruktur als Wachstumsfaktor und die "komplexe Gebietsentwicklung" als vorausschauendes Planungskonzept. Aktuelle Pilotprojekte aus beiden deutschen Staaten sollten beispielgebend aufzeigen, welche Handlungskorridore sich für die Raumplanung erschließen lassen. Das Institut habe inzwischen auch einen Entwurf zur Übernahme des ROG der Bundesrepublik vorgelegt und spreche sich dafür aus, die Raumordnung künftig als wesentliches Element der Strukturpolitik einzusetzen und folglich institutionell an das Wirtschaftsressort zu binden.

Aus der Perspektive der Territorialplanung entwickelte Dr. Werner vom Büro für Territorialplanung des Bezirks Gera ein relativ weitgehendes Selbstverständnis der bisherigen und künftigen regionalen Planung. Die Territorialplanung habe bereits wesentliche inhaltlich-fachliche Vorarbeit geleistet, die als Planungsgrundlage ihre Gültigkeit behalte. Was fehle, sei ein neuer Zielkatalog und ein gesetzlich autorisierter Rahmen, um zielbezogene Planung auszufüllen. Diesen zu entwickeln, sei problematisch, weil es auf kommunaler Ebene noch keine konzeptionelle Arbeit gäbe und die landesplanerische Ebene erst noch geschaffen und anschließend inhaltlich ausgefüllt werden müsse. So gesehen könne es noch keine Regionalplanung geben, die nach dem Gegenstromprinzip als "Dreh-scheibe" zwischen Landes- und Kommunalplanung fungieren könne. Derzeit gäbe es weder ein "Patentrezept für eine Regionalplanung" noch eine eindeutige Lösung für die ministerielle Zuordnung der Raumordnung und Landesplanung. Wenn man jedoch die fachübergreifende Koordinationsfunktion der Landes- und Regionalplanung in den Vordergrund stellen wolle, müsse man ihr von vornherein fachplanerische Unabhängigkeit sichern. Ein institutioneller Zusammenhang von Raumordnung und Umweltschutz schiene, gerade angesichts der harten ökonomischen Zwänge im Verlauf der Wirtschafts- und Gesellschaftsreform, eine akzeptable Lösung. Entscheidend für die Etablierung der Regionalplanung sei jetzt die Klärung der Konflikte der Zusammenarbeit: der Zusammenarbeit zwischen Kommunen, zwischen Regional- und Bauleitplanung und zwischen Regional- und Fachplanungen. Ziel müsse sein, die Administrierung zu ersetzen durch Zusammenarbeit auf der Basis rechtlich fundierter, demokratischer Mitwirkungsprozesse. Die Kommunen müßten bereits jetzt in die Regionalplanung einbezogen werden, auch wenn dafür die politischen und personellen Voraussetzungen noch fehlen (Aufbau im Lernprozeß). Die Büros für Territorialplanung (BfT) wären seiner Meinung nach (wobei er sich auf die Situation des BfT Gera bezog) in der Lage, neue Pläne zu erstellen und Kommunen zu beraten. Das Verhältnis zur Fachplanung sei bisher sehr einseitig gewesen, die Territorialplanung habe Fachplanungen einfach übernommen. Für die Zukunft müßte das Tätigkeitsfeld der BfT stärker dem über-

fachlichen Koordinationsauftrag einer Raumordnungsbehörde angepaßt und die konzeptionelle Planungsarbeit durch die kommunale Mitwirkung ergänzt werden. Regionale Planungsverbände wären dafür denkbar.

Die Problematik der Neuorganisation der administrativen und räumlichen Gebietsstrukturen machte Herr *Wenig* in seinen Ausführungen zum Thema: "Aufgaben und Probleme bei der Herausarbeitung der Länderstruktur in der DDR" deutlich. Die Wiederherstellung der ehemaligen Länderstruktur war schon vor der eigentlichen Reform entschieden. Unter verwaltungsorganisatorischen wie auch unter wirtschaftsstrukturellen Aspekten gesehen, sind die Länder zu klein und zu wenig leistungsfähig. Ab 1.1.91 soll dennoch die Länderneugliederung gelten; danach sollen die Länder selbst über Gebietsreformen auf nachgeordneten Ebenen entscheiden (z.B. Gebietsneugliederungen im Grenzbereich, Kommunalreform der Gemeinden und Kreise, Bildung von Regionen). Auf wissenschaftliche Analysen zur Frage der Abgrenzung der Länder wurde aufgrund der Zeitknappheit und des geringen Spielraums für politisch verhandelbare Alternativlösungen verzichtet. Die Regierungsbezirke werden seiner Meinung nach zumindest vorübergehend noch als staatliche Mittelinstanz gebraucht. Es wird daher z.B. für den Bezirk Mecklenburg drei Regierungsbezirke in den Grenzen der früheren Bezirke geben. Bezüglich der Frage der Zuordnung der Landesplanung wird in Mecklenburg derzeit die Zuordnung zur Staatskanzlei bevorzugt.

Die westdeutsche "Expertensichtweise" zu den in den Einführungsreferaten geäußerten Problemen wurde z.T. bereits in der anschließenden Diskussion deutlich. Die Abgrenzung zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung sei primär aus den Gesetzesgrundlagen herzuleiten. Die Raumordnung stütze sich auf das Grundgesetz und müsse den übergeordneten Querschnittscharakter behalten, den die regionale Wirtschaftsförderung nicht zu vertreten habe. Deshalb müsse sich die Raumordnung vor einer zu starken funktionalen Verflechtung mit der Wirtschaftspolitik hüten. Die Entscheidungen zu Fragen der Gebietsabgrenzung — insbesondere zur Länderabgrenzung — würden zu wenig unter gesamtdeutschen und europäischen Gesichtspunkten gesehen. Die Länder seien zu klein, und die wirtschaftsräumlichen Strukturen zu wenig berücksichtigt, um als adäquate Förderregionen gelten zu können. Die wirtschaftsstrukturellen Probleme würden sich entschärfen, wenn stärker in europäischen Verflechtungszusammenhängen gedacht würde (z.B. in Verbundlösungen der Energiewirtschaft). Auch das Instrument der "komplexen Gebietsentwicklung" würde der neuen Situation nicht mehr gerecht, weil es zu stark vom Aspekt der "Selbstversorgung" ausgehe.

Mit Blick auf die europäische Regionalpolitik würden regionale Handlungskonzepte gebraucht, die Grundlage für Mittelzuweisungen der EG sein können. Dabei dürften Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit keine Hinderungsgründe sein.

Im funktionalen Verständnis von Raumordnung würde künftig neben der Schutz-, der Entwicklungs- und Informationsfunktion die Moderatorenfunktion von entscheidender

Bedeutung sein. Problembezogenes Regionsverständnis, konsensgetragene Ziele und Kooperation der Akteure seien wesentliche Aspekte bei der Ausfüllung der Moderatorenrolle der Landes- und Regionalplanung. Die Diskussionsbeiträge der Experten aus der DDR brachten zum Ausdruck, daß deren Sichtweise wesentlich stärker auf die Herausforderungen und Probleme der aktuellen Situation gerichtet sind, unter anderem darauf, die bereits in Form vieler Einzelmaßnahmen laufenden Strukturveränderungen wieder "in den Griff" zu bekommen und, parallel dazu, die notwendigen Abwägungsmaßstäbe zwischen einer mehr angebotsorientierten Entwicklungsplanung und einer mehr restriktiven Ordnungsplanung zu finden.

Die westdeutschen Vertreter stellten in Frage, ob eine ländereinheitliche Regelung der Landes- und Regionalplanung im föderalistischen System politisch durchsetzbar und sachlich angemessen sei angesichts der unterschiedlichen Raum- und Problemstrukturen in der DDR. Denn die Ergebnisse der über 30jährigen Raumordnungs- und Landesplanungsgeschichte in der Bundesrepublik könnten als deutlicher Beleg dafür gelten, daß keine allgemeingültigen Ideallösungen, sondern eine Vielzahl von Kompromißlösungen möglich und praktikabel sind. Die unterschiedlichen Formen der Institutionalisierung, der inhaltlichen und rechtlichen Ausfüllung der Raumordnung in den einzelnen Bundesländern, die Sonderkonstruktionen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die institutionellen und instrumentellen Hilfskonstrukte zur Überwindung organisatorischer oder planungsrechtlicher Mängel und Konflikte (z.B. freiwillige Planungsverbände, Verbundlösungen im ÖPNV), zeigen den Handlungsspielraum bei der Suche nach regions- und problembezogenen Lösungen.

Gerade die Möglichkeiten flexibler Formen der freiwilligen Zusammenarbeit von Kommunen sollten im Auge behalten werden. Das Erkennen überörtlicher Probleme und Entwicklungschancen, das Entwickeln überörtlicher Problemlösungen und Handlungskonzepte, das Bemühen um politischen Konsens und freiwillige Kooperation zur Umsetzung sollen als Planungsaufgabe begriffen werden. Solche Ansätze würden auch helfen, das von den Planungsexperten der DDR mehrfach konstatierte "Loch zwischen Territorialplanung und Generalbebauungsplanung" zu füllen. Dieser Aspekt sollte bei der Frage der Dezentralisierung der Büros für Städtebau und deren Funktionsbestimmung im Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung und zur Territorialplanung und bei der Definition der künftigen Rolle der Territorialplanung berücksichtigt werden.

Übereinstimmung bestand darin, daß die Territorialplanung derzeit nicht nur Ordnungs- und Restriktionsplanung sein kann — sondern gleichzeitig Angebots- und Entwicklungsplanung — und sich um eine engere Kooperation mit den Kommunen bemühen muß.

Die Veranstaltung war für die rund 60 Teilnehmer insgesamt ein nützlicher fachlicher Erfahrungsaustausch und der Auftakt zur Institutionalisierung einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der ARL. Die Gründung regionaler Arbeitsgemeinschaften für den südlichen und nördlichen Teil der

DDR wurde vorbereitet, eine erste Sitzung der regionalen Arbeitsgemeinschaft für die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurde für den 26. Juni 1990 vorgesehen.

Nachzutragen ist, daß die Regierung zwischenzeitlich die Frage der Ressortierung der Raumordnung entschieden hat. Die Raumordnung ist Aufgabe des Ministeriums für Bauwesen, Städtebau und Wohnungswirtschaft.

*Hildegard Zeck
Akademie für
Raumforschung und
Landesplanung (ARL)
Hobenzollernstraße 11
3000 Hannover 1*