

GÜNTER BRENKEN

## Vollzug und Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms

Trotz der Lücken und Mängel, die das am 14. 2. 1975 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedete Bundesraumordnungsprogramm (BROP)<sup>1</sup> sicherlich aufweist, dürfte sich diese erste gemeinsame Erarbeitung differenzierter raumordnerischer Erkenntnisse und Folgerungen durch Bund und Länder als ein Faktum erweisen, das die Praxis und die Wissenschaft der Raumordnung nicht unerheblich beeinflussen wird.

Die Wirkungen werden nicht viel geringer sein als die des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG)<sup>2</sup>, das bei seiner Verabschiedung auch vielfach als unbefriedigend und wenig ergiebig bezeichnet wurde, weil es sich in materieller Hinsicht auf Raumordnungsgrundsätze mit hohem Abstraktionsgrad beschränkt habe; vereinzelt wurde sogar von »Leerformeln« gesprochen, weil es zur Organisation und zum Verfahren der Raumordnung nur wenige Regelungen getroffen habe. Dennoch wird heute — zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des ROG — wohl kaum in Zweifel gezogen werden können, daß dieses Gesetz maßgebliche Impulse für das Tätigwerden der Raumordnung in der Bundesrepublik ausgelöst und damit die Raumordnung zu einem echten Ressortbereich gemacht hat; letztlich bildet das ROG die Grundlage sowohl für die dem föderalistischen Staatsaufbau entsprechende Wahrnehmung der raumordnerischen Aufgaben als auch für die z. T. recht konkreten Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen.

Ein derartiger »Auslöse-Effekt« ist allerdings vom BROP nicht zu erwarten, weil es jetzt nicht darum geht, für einen Start die allgemeine Marschrichtung aufzuzeigen, sondern darum, die Ziele konkreter ins Auge zu fassen und die Vorgehensweisen stärker aufeinander abzustimmen. Die beiden Hauptziele des BROP sind:

1. Die Raumordnungsgrundsätze des ROG näher zu konkretisieren und damit auf eine Einheitlichkeit in ihrer Auslegung und Handhabung im gesamten Bundesgebiet hinzuwirken<sup>3</sup>;
2. ein Gesamtkonzept für die weitere Entwicklung der Raumstrukturen jedenfalls in Umrissen aufzuzeigen.

Beides sind zentrale Anliegen der Raumordnung, und zwar m. E. nicht nur vom Blickpunkt des Gesamtstaats, sondern auch der Länder aus, da ohne Gemeinsamkeiten in der raumordnerischen Zielrichtung und der einschlagenden Marschroute Erfolge auch in den Teilräumen auf die Dauer nicht erreichbar sind. Dem erstgenannten Anliegen dienen vor allem die verbalen Zielfestlegungen in den Abschnitten I und II; das zweite Anliegen wird mit dem in Abschnitt III beschriebenen System der punkt-achsialen Entwicklung angestrebt, wozu als Instrumente »Entwicklungszentren« (EZ) und »großräumig bedeutsame Achsen« angeführt werden. Davon sind allerdings nur die letztgenannten Achsen im BROP selbst — Karte S. 51 — konkret ausgewiesen. Für die Entwicklungszentren sind zwar einige Kriterien genannt (S. 49); für die Bestimmung der einzelnen EZ durch die Länder bedarf es jedoch noch einer Abklärung über weitere Auswahlgesichtspunkte und die Zahl dieser besonders zu fördernden Zentren. Erst dann ist das BROP so vollziehbar, wie man es mit seiner Verabschiedung angestrebt hat. Dann dürfte der überwiegende Teil der raumwirksamen Investitionen — und raumrelevant sind fast alle Investitionen der öffentlichen Hand — unter Berücksichtigung dieser schwerpunktmäßigen Festlegungen erfolgen.

Aber auch die verbalen Zielaussagen sind in ihrer Bedeutung nicht gering zu veranschlagen. Sie zielen auf eine räumliche Ordnung, die einerseits den Verdichtungsräumen ihre wirtschaftliche Vorrangstellung mit der Maßgabe beläßt, daß sich keine unerwünschten Verdichtungsfolgen ergeben, vielmehr derartige, etwa schon bestehende Auswirkungen abgebaut werden, und andererseits die ländlichen Gebiete vor einer weiteren Erosion bewahrt sowie die Lebensverhältnisse für die dortige Bevölkerung so entwickeln läßt, daß sie als insgesamt gleichwertig mit denen verstädterter Gebiete erscheinen.

Die für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen werden sich — wie in der Vergangenheit auf die materiellen Grundsätze — so künftig auf die einschlägigen Zielfestlegungen des BROP berufen, damit die Einzelmaßnahmen so vorgenommen werden, daß sie diesem raumordnerischen Leitbild entsprechen. Dabei werden sich die Landesplanungsbehörden allerdings im Verhältnis zu den anderen Dienststellen und Planungsträgern ihres Landes sowie den Gemeinden nur indirekt bzw. ergänzend des BROP bedienen, weil für das landes-

1 Über Entstehung, Inhalt und Bedeutung des BROP vgl. Brenken in: Raumforschung und Raumordnung. 33. Jg. (1975) H. 3, S. 103–111.

2 Vom 8. April 1965 (GVBl. I, S. 306).

3 BROP, Abschnitt IV, 1; vgl. dazu Buchsbaum: Das Bundesraumordnungsprogramm und seine Verbindlichkeit. In: Die Öffentliche Verwaltung. 28. Jg. (1975) H. 16, S. 545 ff.

interne Tätigkeiten die »Ziele der Raumordnung und Landesplanung« gemäß § 5 ROG maßgebend sind, das heißt, die Länder müssen für eine — jedenfalls inhaltliche — Übernahme der Zielaussagen des BROP in ihre Raumordnungsprogramme und -pläne Sorge tragen<sup>4</sup>.

Im BROP selbst wird bereits hervorgehoben, daß es auf *Fortschreibung* angelegt ist. Die Punkte, die besonders fortschreibungsbedürftig sind, werden genannt (S. 53). Hier stehen die Gebietseinheiten (GE) an erster Stelle. Sie werden — außer für einige Ex-post-Analysen — für die Kennzeichnung der abwanderungsgefährdeten Räume und der Gebiete mit Zuwanderungsdruck, vor allem aber für die Abgrenzung der »Schwerpunkträume mit besonderen Schwächen in der Erwerbs- und/oder Infrastruktur« verwendet. Ihre Abgrenzung hat daher erhebliche Bedeutung für die Anwendung des BROP, denn in jenen Schwerpunkträumen — und im Zonenrandgebiet — sollen vorrangig die Entwicklungszentren ausgewiesen werden, die wiederum schwerpunktmäßig gefördert werden sollen.

Deshalb stellt sich die Frage, was nun als dringlichste Aufgabe anzusehen ist: Die Fortschreibung des BROP hinsichtlich der GE oder die Bestimmung der EZ.

Die beste Lösung wäre sicherlich, wenn beides — gleichsam in einem Arbeitsgang — erreicht werden könnte, was allerdings nur in Erwägung zu ziehen ist, wenn dieser Arbeitsgang in absehbarer Zeit, also etwa in einem halben Jahr, zum Abschluß gebracht werden kann. Nach den bisherigen Beratungen im Hauptausschuß der MKRO, die alsbald nach der Verabschiedung des BROP angelaufen sind, und nach einer Sitzung der vom Hauptausschuß eingesetzten Arbeitsgruppe<sup>5</sup> erscheint dies nicht ausgeschlossen.

Über die Funktionen, die die Entwicklungszentren erfüllen sollen, dürfte im Grundsätzlichen Einverständnis bestehen: Von dem Ausbau bzw. der Förderung eines Entwicklungszentrums soll eine besondere raumstrukturelle Wirkung auf den Ort selbst und einen größeren Umlandbereich ausgehen dergestalt, daß eine auch der

Umlandbevölkerung zugute kommende, also höherwertige Infrastruktur oder neue Arbeitsplätze geschaffen werden — oder beides — und dadurch die Lebensverhältnisse in diesem Raum, die insgesamt betrachtet unter dem Bundesdurchschnitt liegen, wesentlich verbessert oder — in Räumen mit starken Abwanderungen oder wirtschaftlichen Einbrüchen — aufrechterhalten werden können. Es muß daher nicht nur eine punktuelle, standortbezogene Ausschau nach potentiellen EZ erfolgen, sondern es müssen zugleich, ja eigentlich vorher, die *Räume* erfaßt werden, in denen solche Beeinträchtigungen der Raumstruktur bestehen. Das wiederum setzt voraus, daß als räumliche Bezugsbasis Teilgebiete betrachtet werden, die in sich gewisse Verflechtungen hinsichtlich infrastruktureller Einrichtungen oder des Arbeitsmarktes aufweisen. Für derartige Teilgebiete sind die GE zweifellos zu groß, die Mittelbereiche überwiegend zu klein. Es bietet sich daher eine *Zusammenfassung von Mittelbereichen* an. Danach empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

- a) Für das gesamte Bundesgebiet werden jeweils von den Ländern solche Mittelbereiche zu Teilräumen zusammengefaßt, die gewisse funktionale Überlagerungen, z. B. in Krankenhaus-, Schul- oder Verwaltungsbereichen und (zumindest oder) in den Pendlerbeziehungen, aufweisen; dabei sollen die Teilräume eine Mindestfläche und -einwohnerzahl besitzen (etwa mindestens 500 qkm und 50 000 Einwohner, in verdichteten Gebieten 200 000 Einwohner);
- b) in jedem dieser Teilräume wird das für die weitere Entwicklung des Teilraums am besten geeignete Zentrum hervorgehoben;
- c) sodann werden die Teilräume anhand bundeseinheitlicher Kriterien und Schwellenwerte daraufhin untersucht, ob sie einen wesentlichen Rückstand in den allgemeinen Lebensbedingungen aufweisen bzw. stärker abwanderungs- oder wirtschaftsstrukturell gefährdet sind;
- d) in den letztgenannten Teilräumen werden sodann jeweils die unter b) ermittelten Orte zu EZ erklärt.

Auf diese Weise würde man erhalten:

- Mit a) neue räumliche Bezugseinheiten, die das Bundesgebiet lückenlos überziehen und die GE des BROP ablösen würden,
- mit b) die potentiellen EZ;
- mit c) die strukturschwachen und förderungswürdigen Teilräume, die die »Schwerpunkträume« des BROP (S. 47) ablösen würden;
- mit d) die EZ im Sinne des BROP.

Dem Gebot des BROP, die Abgrenzung der GE »auf der Basis von Mittelbereichen« vorzunehmen, wäre mit dieser Methode Rechnung getragen, da zu »Teilgebieten« jeweils nur Mittelbereiche zusammengefaßt werden.

4 Was im einzelnen zu dieser »Transformation« des BROP in jedem Land erforderlich ist, richtet sich nach jeweiligem Landesrecht. Wo für den Erlaß des Landesentwicklungs- bzw. Landesraumordnungsprogramms oder -plans der Gesetzgeber mitwirken muß, wird er auch für diese Transformation — sofern es der Aufnahme von Ergänzungs- oder gar Änderungsaussagen bedarf — einzuschalten sein. Ist die Landesregierung allein für die Beschlußfassung über das LEP des Landes zuständig, wird ein entsprechender Kabinettsbeschuß genügen. Zu einer positiven Reaktion sind alle Landesregierungen aufgrund der Verabschiedung des BROP in der MKRO aufgerufen, also auch Bayern und Baden-Württemberg, die das BROP dort abgelehnt haben. Denn mit dem Mehrheitsbeschuß der MKRO hat das BROP den Charakter einer Empfehlung im Sinne von § 3 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern vom 15. 6. 1965 erhalten. Für den Bereich der Bundesverwaltung ist die Transformation des BROP vollzogen und die Verpflichtung der Bundesbehörden zu seiner Beachtung dadurch begründet worden, daß das Bundeskabinett das BROP am 23. 4. 1975 gebilligt hat.

5 Am 1. 10. 1975.

M. E. wäre dies ein methodisch folgerichtiger Arbeitsgang<sup>6</sup>, der nicht nur den zur vollen Praktizierung des BROP noch fehlenden Schritt mit einer systemgerechten Auswahl der EZ vollziehen (d), sondern zugleich das BROP in seinen schwächsten und reformbedürftigsten Punkten, den räumlichen Bausteinen »GE« fortschreiben würde (a). Darüber hinaus würde auf diese Weise auch eine Annäherung an die Systematik der Fördergebietsausweitung seitens der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur« vorgenommen; die Teilräume zu c) dürften weitgehend auch vom Planungsausschuß für diese Gemeinschaftsaufgabe zugrunde gelegt werden können. Zumindest würde mit den Teilräumen zu a) eine raumordnerisch sinnvolle Bezugsbasis auch für die Gemeinschaftsaufgabe geschaffen. Schließlich könnten die Teilräume zu c) als Neuabgrenzung der strukturschwachen Gebiete im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG angesehen werden.

Dieser Arbeitsgang dürfte m. E. in angemessener Zeit – zumindest für einen ersten Durchlauf, der für eine Praktizierung des BROP zunächst ausreichen würde – zu bewältigen sein. Für diesen ersten Durchlauf könnte – soweit verbindliche Festlegungen von Mittelbereichen noch ausstehen – die bisherige, vorläufige Abgrenzung der Mittelbereiche zugrunde gelegt werden<sup>7</sup> mit der Maßgabe, daß Modifizierungen nach den für 1976 erwarteten endgültigen Mittelbereichsabgrenzungen möglich sind.

6 Die Teilraumregelung zu b) weist im Ergebnis (hinsichtlich der Zahl der Teilräume) gewisse Parallelen mit einem von Prof. Dr. Thoss in der Gemeinsamen Wissenschaftlichen Plenarsitzung der beiden Akademien am 25. 9. 1975 in Duisburg dargestellten Modell auf.

7 Vgl. Karte, die der Strukturausschuß der MKRO 1973 erarbeitet hat.

Die weitere Fortschreibung des BROP, die nicht so dringlich wäre, könnte dann später erfolgen. Sie wäre auf die folgenden Punkte zu beziehen:

- Überprüfung der Richtwertprognose für die Bevölkerung und Arbeitsplätze sowie ihre Regionalisierung bis auf Länderbasis,
- Überprüfung der großräumigen Achsen,
- Ergänzung der Zielaussagen für Fachbereiche,
- Ergänzung der Aussagen zur europäischen Raumordnungspolitik.

Schließlich sollte versucht werden, zu einigen Infrastrukturbereichen bzw. zu Gruppen von Infrastrukturmaßnahmen für einen mittelfristigen Zeitraum auch Angaben über die verfügbaren Haushaltsmittel aufzunehmen. Eine solche Abstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung wird zweifellos besondere Probleme aufwerfen, die jedoch nicht unlösbar erscheinen.

Diese Auflistung künftiger Aufgaben, die bewältigt werden müssen bzw. in Angriff zu nehmen sind, um das BROP anzuwenden bzw. zu verbessern, sollte aber nicht daran hindern, die getroffenen verbalen Zielaussagen bereits jetzt zu berücksichtigen. Einen akuten Anlaß für eine solche Praktizierung bilden z. B. die von einigen Bundesressorts beabsichtigten Behördenzusammenlegungen: Nach den Zielvorstellungen des BROP dürfte z. B. nicht die Oberpostdirektion aus einem sehr strukturschwachen Grenzgebiet verlegt oder eine Zusammenlegung von Dienststellen in Verdichtungsräumen (mit ohnehin stärkerem Tertiärbesitz) erwogen werden<sup>8</sup>.

8 Vgl. dazu *Brenken* in: Informationen zur Raumentwicklung. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. (1975) H. 9, S. 351–454.