

JULIUS SCHÖNHOFER

Vorstellungen der Länder zur Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms

Vorbemerkungen

Das grundsätzliche Ziel des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) ist es, die durch Analysen festgestellten großräumigen Disparitäten bei

- der Ausstattung mit Einrichtungen der Infrastruktur,
 - dem Angebot an Erwerbsmöglichkeiten,
 - der Umweltsituation sowie
 - der Siedlungsstruktur
- abzubauen.

Dieses Bundesraumordnungsprogramm wurde am 14. Februar 1975 durch Mehrheitsbeschluß der Ministerkon-

ferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet. Das Abstimmungsergebnis beruht nicht auf einer unterschiedlichen Haltung der Länder zum »langfristigen Gesamtkonzept der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes«, im weiteren Verfahren »Bundesraumordnungsprogramm« genannt, wie es von der Konferenz der Ministerpräsidenten 1970 in Auftrag gegeben wurde. Unterschiedliche Auffassungen bestehen vielmehr darüber, ob der zur Abstimmung gestellte Entwurf nur als ein erster Schritt auf dem Weg zu einem solchen Gesamtkonzept angesehen werden kann oder ob es sich bereits um ein verabschiedungsreifes Programm handelt. Die Länder Baden-Württemberg und Bayern waren der Auffassung, daß die Unzulänglichkeiten, z. B. im analytischen Grundlagenteil, nicht erst in einer sofort nach Verab-

scheidung eingeleiteten Fortschreibung behoben werden können.

Die Notwendigkeit der Fortschreibung

Der Fortschreibung des BROP kommt demnach eine besondere Bedeutung zu, die ihren Niederschlag schon im verabschiedeten Programm findet. Dort heißt es:

»Dieses Programm ist auf baldige Fortschreibung angelegt. Denn mit ihm können nicht alle Probleme einer zukunftsorientierten Raumordnungspolitik gelöst werden. Die Quantifizierung der Zielvorstellungen auf der Grundlage gesellschaftlicher Indikatoren steht erst in den Anfängen. Die Diskussion über die Lösung verschiedener zukünftig bedeutsamer Fragen der Raumordnung und fachspezifischer Probleme (z. B. Vorranggebiete, Hochleistungsschnellbahn, Sozialbrache) ist noch nicht abgeschlossen. Das gleiche gilt auch für standortgebundene Funktionen von nationaler und übernationaler Bedeutung.«

Weitere Gründe für eine alsbaldige Fortschreibung sind z. B.:

- Die unbefriedigende Abgrenzung der Gebietseinheiten,
- die überholte Datenbasis,
- die fehlende Berücksichtigung der europäischen Raumordnungspolitik,
- die neuere Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft,
- neue wissenschaftliche Erkenntnisse.

Das Bundesraumordnungsprogramm steht somit bereits bei seinem Inkrafttreten in stärkerem Maße im Zeichen der notwendigen Fortschreibung, als dies bei Programmen der Raumordnung üblich und vielfach sogar kraft Gesetzes zur Anpassung an künftige Entwicklungen der Fall ist. Der Begriff der Fortschreibung erhält dadurch für das Bundesraumordnungsprogramm eine über seinen üblichen Gehalt hinausgehende Bedeutung. In der Regel sollen nämlich durch eine Fortschreibung nur Darlegungen berichtet werden, die durch die weitere Entwicklung an Gültigkeit verloren haben.

Die zukünftige Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung wird zeigen müssen, ob die zugesagte alsbaldige Fortschreibung wirklich ein gangbarer, ökonomischer Weg ist, Ergänzungen, neue Erkenntnisse, neue Daten und neu auftauchende Probleme in eine Arbeit aufzunehmen, die mit einem vorläufigen Ergebnis abgeschlossen wurde, und ob man gewillt ist, diesen Weg rechtzeitig, in entsprechendem Umfang und etwaigen Schwierigkeiten zum Trotz zu gehen.

Das Zielsystem des Bundesraumordnungsprogramms

In der Fortschreibung des BROP sollte das Zielsystem für die gesamtäumliche Entwicklung des Bundesgebietes überarbeitet werden. Dabei sind dem Raumordnungsge-

setz zuwiderlaufende Tendenzen und Widersprüche zu beseitigen. Die in § 2 des Raumordnungsgesetzes enthaltenen Raumordnungsgrundsätze befassen sich in erster Linie mit den beiden Hauptproblemgebieten der Raumordnung. Das sind einerseits die Gebiete, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind, und zum anderen die Verdichtungsgebiete, in denen die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt oder zu führen droht.

Die verbindliche Abgrenzung dieser Gebiete ist, wie die Aufstellung aller Ziele der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Bestimmung ihres räumlichen Geltungsbereiches, den Ländern vorbehalten. Die für die Natur der Sache maßgebenden fachlichen und interessenmäßigen Gesichtspunkte lehren jedoch, ebenso wie ein Blick in die Landesentwicklungsprogramme der Länder, daß es bei der Abgrenzung der Gebietskategorien wie kaum in einem anderen Bereich einer Selbstkoordinierung von Bund und Ländern durch Festsetzung einheitlicher Kriterien und Schwellenwerte bedarf. Ein Bundesraumordnungsprogramm wäre der gegebene Standort für die damit verbundene Abgrenzung der zurückgebliebenen oder zurückbleibenden Gebiete, die jedoch im Bundesraumordnungsprogramm vergeblich gesucht wird. Da eine Abgrenzung der zurückgebliebenen oder zurückbleibenden Gebiete fehlt, wird das Zielsystem des Bundesraumordnungsprogramms unvollziehbar.

Ferner ist das Zielsystem insbesondere auf seinen hierarchischen Aufbau hin durchzusehen. Dabei sind Unklarheiten im Zielsystem, wie z. B. der »Abbau großräumiger Disparitäten« und der »Abbau innergebietlicher Disparitäten« durch eindeutige Rangordnung und Bewertung zu beseitigen. Um der Komplexität gesellschaftlicher Systeme gerecht zu werden, sollten im BROP auch Zielkonflikte aufgezeigt, diskutiert und, soweit möglich, ausgeräumt werden.

Darüber hinaus sollte die Stellungnahme des Beirats für Raumordnung vom 3. Juli 1974 zum damals vorliegenden Entwurf des BROP berücksichtigt werden. Der Beirat legte u. a. in seiner Stellungnahme dar, daß auf Dauer auch die raumordnerischen Zielvorstellungen auf der Grundlage gesellschaftlicher Indikatoren quantifiziert werden sollten.

In der Fortschreibung sollte ferner angestrebt werden, scharf und erkennbar zwischen Zielaussagen und sonstigem Inhalt zu trennen. An manchen Stellen, so z. B. in der Einleitung, wird nicht klar, inwieweit sie bereits Zielaussage sein sollen.

Außerdem sollte das Zielsystem des BROP auf seine Vollständigkeit hin überprüft werden. Als Beispiele für Ergänzungen oder Neuaufnahme wären zu nennen:

- Verkehrswesen,
- Gesundheits- und Sozialwesen,

- Energieversorgung,
- Umweltschutz.

Die Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms

Die 38 Gebietseinheiten (GE) bilden den räumlichen Bezugsrahmen des BROP für

- die großräumige Analyse der raumstrukturellen Ausgangslage,
- die großräumige Analyse der Verteilung raumwirksamer Bundesmittel,
- die Prognose der großräumigen Entwicklungstendenzen sowie
- die Aussagen über großräumige Disparitäten im Bereich der Infrastruktur und der Erwerbsstruktur.

Diese 38 Gebietseinheiten gründen sich auf einen früheren Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung. Es bestand damals in der MKRO Übereinstimmung, daß sie aufgrund ihrer Abgrenzung nur den räumlichen Bezugsrahmen für die Vergleichbarkeit regionaler Statistiken darstellen können. Wenn auch im BROP ausdrücklich festgestellt wird, daß mit den Gebietseinheiten keine Gebiete nach § 5 Abs. 1 ROG und keine regionalen Planungsräume nach § 5 Abs. 3 ROG abgegrenzt werden und dafür der neue Begriff »Beobachtungs- und Aussageräume« geschaffen wurden, so werden sie faktisch doch zu Planungsräumen.

Die bisherigen Gebietseinheiten sind aber nach ihrer Größe und Abgrenzung weder strukturelle noch funktionale Einheiten. Ihre unterschiedliche innere Struktur läßt keine signifikanten, allgemein gültigen Aussagen über die Räume zu (»Nivellierungseffekt«). Dies ist um so schwerwiegender, als der Nivellierungseffekt innerhalb der Gebietseinheiten von Gebietseinheit zu Gebietseinheit unterschiedlich groß ist.

Damit sind die Gebietseinheiten nicht nur zur Erfassung der Strukturschwächen, sondern auch zum Ansatz strukturpolitischer Maßnahmen ungeeignet. So vermag z. B. eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze oder eine Verbesserung der infrastrukturellen Versorgung in den Verdichtungsräumen einer Gebietseinheit nicht die strukturellen Mängel der in der gleichen Gebietseinheit liegenden strukturschwachen Gebiete auszugleichen.

Die Gebietseinheiten des BROP sind kein Ersatz für die Abgrenzung der zurückgebliebenen oder zurückbleibenden Gebiete noch erheben sie einen solchen Anspruch. Ihre zwangsläufige Großräumigkeit und die damit verbundene Nivellierung innerer Strukturen sind vielmehr ein zusätzliches Argument für die Dringlichkeit einer bundeseinheitlichen Abgrenzung strukturschwacher Gebiete im Bundesraumordnungsprogramm. Auch durch eine Verkleinerung der Gebietseinheiten ist das aufgezeigte Problem nicht auszuräumen. Strukturschwache periphere Zonen bestehen innerhalb der meisten Planungsregionen. Dies ist eine Folge der Forde-

rung, Gebiete unterschiedlicher Struktur, die sich in ihren Funktionen gegenseitig ergänzen, zu Planungsregionen mit in sich ausgewogenen Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen zusammenzufassen. In der Ministerkonferenz für Raumordnung und ihren Ausschüssen ist es deshalb unbestritten, daß zur Abgrenzung der strukturschwachen Räume die Mittelbereiche bzw. die Verflechtungsbereiche zentraler Orte mittlerer Stufe heranzuziehen sind, die das System der Gebietseinheiten nicht ersetzen, sondern ergänzen. Entsprechendes würde für die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« zugrunde gelegten - größeren - regionalen Arbeitsmärkte gelten, ohne daß es an dieser Stelle einer vergleichenden Wertung beider Kategorien räumlicher Bausteine strukturschwacher Gebiete bedarf. Als Fernziel ist aus der Sicht der Raumordnung die Forderung unbestritten, daß eine Anpassung der nach der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« abgegrenzten Fördergebiete an die im BROP aufgezeigten »Gebiete mit Schwächen in der Erwerbsstruktur« erfolgt. Der Hinweis der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. Dezember 1974:

»Eine Anpassung der Gemeinschaftsaufgaben an das Bundesraumordnungsprogramm soll erst erfolgen, wenn das Bundesraumordnungsprogramm auf der Basis von Mittelbereichen fortgeschrieben ist«

gibt dafür eine exakte Leitlinie.

Die deshalb vordringliche Abgrenzung der zurückbleibenden oder zurückgebliebenen Gebiete im Bundesraumordnungsprogramm hätte um so näher gelegen, als der erforderliche räumliche Raster in Form der Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe seit langem vom Strukturausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung bereitgestellt wurde. Auch die dazu notwendigen Daten liegen gemeindeweise und deshalb nach Verflechtungsbereichen aggregierbar vor. Neben den im BROP auf ganze Gebietseinheiten bezogenen Daten »Lohn- und Gehaltssumme«, »Wanderungssaldo« und »Bevölkerungsdichte« wären noch Daten über »Industriebesatz«, »Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor«, »Altersstruktur« usw. zu berücksichtigen gewesen. Der eigentliche Widerstand gegen die Abgrenzung dürfte bei dieser Sachlage wohl innerhalb der Bundesregierung zu suchen sein. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß z. B. bereits 1968 der Versuch der Ministerkonferenz für Raumordnung, die zurückgebliebenen Gebiete durch Entschließung zu bestimmen, am Einspruch des Bundeswirtschaftsministers gescheitert ist.

Dem Grundsatz nach ähnlich verhält es sich mit den Verdichtungsräumen. Auch sie bedürfen zu ihrer Bestimmung und Abgrenzung bundeseinheitlicher Kriterien und Schwellenwerte. Auch sie sind zur Würdigung der auf Gebietseinheiten bezogenen Aussagen des BROP erforderlich. Alle Aussagen über die Gebietseinheiten setzen zu ihrem Verständnis die Kenntnis voraus, ob in der betreffenden Gebietseinheit ein, ggf. nach welchen Maßstäben abgegrenzter, Verdichtungsraum besteht.

Die Problematik des BROP in seiner vorliegenden Fassung wird noch deutlicher, wenn die darin getroffene, durchaus zweckmäßige Unterscheidung der Verdichtungsräume nach »stagnierenden« und »stark belasteten« und das dafür geltende unterschiedliche materielle Zielsystem berücksichtigt werden. Mehr als eine theoretische Unterscheidung beider Kategorien von Verdichtungsräumen und die dafür geltenden unterschiedlichen Ziele wird im Bundesraumordnungsprogramm vergeblich gesucht.

Zu Recht dagegen betont der Bund den großmaßstäblichen Charakter des Bundesraumordnungsprogramms. Um so mehr befremden die Bemühungen des Bundes im Bundesraumordnungsprogramm oder im Zusammenhang damit, abstrakte Regelungen zur Verteilung des für die einzelnen Gebietseinheiten vorgesehenen Entwicklungspotentials innerhalb dieser Gebietseinheiten aufzustellen und dadurch einer solchen Verteilung durch die Länder vorzugreifen, ja eine der jeweiligen regionalen Raum- und Siedlungsstruktur angepaßte Verteilung sogar wesentlich zu erschweren. Ein Beispiel dafür ist die langjährige Erörterung des Schwerpunktkonzepts, wobei die vom Bund für unvermeidbar gehaltenen generellen Aussagen des Bundesraumordnungsprogramms über die Auswahl von Entwicklungszentren nunmehr im Rahmen ergänzender Entschlüsse noch konkretisiert werden sollen. Im Ergebnis steht damit einer Fehlanzeige des Bundesraumordnungsprogramms für wichtige Bereiche, in denen Aussagen erwartet werden und erwartet werden müssen, eine Perfektion im Kleinen gegenüber, die gleichermaßen überflüssig und in ihren Auswirkungen bedenklich erscheint.

Die Analyse der raumstrukturellen Ausgangslage

Im BROP wird auf Bundesebene der Versuch unternommen, in größerem Umfang Indikatoren als methodische Hilfe für die Erstellung eines Programms zu verwenden. Die Indikatorenrechnung bildet die Grundlage für die Bestimmung von Schwerpunkträumen mit besonderen Strukturschwächen. Sie ist damit der Schlüssel zu allen weiteren Folgerungen im BROP. Zu den verwendeten Indikatorengruppen – Indikatoren für die Infra- und für die Erwerbsstruktur – ist festzustellen, daß sie sowohl nach Auswahl, Gewichtung der Teilindikatoren als auch in ihrem Verhältnis zueinander problematisch sind. Daß darüber hinaus die gewählten Stichtage im vorliegenden BROP überholt sind, sei nur als Merkposten für die Fortschreibung erwähnt.

Eine Neubearbeitung, die darin besteht, daß lediglich neue Werte übernommen werden, ist in der Fortschreibung problemlos zu vollziehen. Weitaus schwieriger sind die übrigen – häufig auch im wissenschaftlichen Raum – noch ungelösten Fragen, wie z. B. einer »Erfolgskontrolle« bei der Verwendung von sozialen Indikatoren in der Raumordnung.

Es besteht kein Zweifel daran, daß die bisher im Bundesraumordnungsprogramm verwendeten Indikatoren nicht den Anspruch erheben, die Skala der für die Lebens- und Arbeitsbedingungen wesentlichen Infrastruktureinrichtungen abzudecken oder dafür auch nur repräsentativ zu sein. Im Bildungswesen fehlt z. B. das berufliche Bildungswesen, dessen Bedeutung für die Raumordnung zunehmend erkannt wird. Wasserversorgung und Energieversorgung fehlen völlig, ebenso die Abfallbeseitigung in ihren verschiedenen Formen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine derartige Querschnittbetrachtung aus der Sicht der Raumordnung sinnvoll erscheint, d. h. ob es zweckmäßig ist, z. B. Straßen und Schulen auf den gleichen Nenner zu bringen und das Ergebnis zu addieren. Bei Entscheidungen der zuständigen Planungsträger in konkreten Einzelfällen wird es stets auf die Versorgungslage in dem jeweiligen einzelnen Fachbereich ankommen. Die Erfahrung zeigt, daß diese Versorgungslage in einzelnen Teilräumen erheblich von den Erwartungen und Normen abweichen kann, die aufgrund der allgemeinen Versorgungslage unter Berücksichtigung der regionalen Raum- und Siedlungsstruktur unter Einschluß der Versorgungslage in anderen Fachbereichen der Infrastruktur gegeben sind. Zweck der Raumordnung ist es ja gerade, solche Ursachen unterschiedlicher Lebens- und Arbeitsbedingungen zu beseitigen. Im Rahmen der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms wird deshalb das Schwergewicht der Bemühungen darauf zu legen sein, die unterschiedliche Versorgungslage bei einem möglichst großen Kreis relevanter einzelner Fachbereiche darzustellen und damit Grundlagen einer an den Erfordernissen der Raumordnung ausgerichteten Verteilung raumwirksamer Mittel der öffentlichen Hand zu schaffen.

In jedem Fall sollten die Überlegungen zu den Indikatoren (z. B. Auswahl, Gewichtung, Verarbeitung der Indikatoren und die Auswahlregeln zur Bestimmung der Schwerpunkträume) sowie die Indikatorenwerte selbst im Programm dargelegt werden. Bisher wird lediglich auf die unterschiedliche Signifikanz der zur Bestimmung der großräumigen und generellen Disparitäten verwendeten Analysemerkmale hingewiesen. Die damit angesprochenen Probleme der Gewichtung, der Substituierbarkeit und der Komplementarität verschiedener Infrastruktureinrichtungen, aus denen ein Gesamtindikator für den großräumigen Vergleich und damit zugleich für die Beurteilung der Förderungsbedürftigkeit jeder einzelnen Raumeinheit gebildet wurde, werden nicht weiter diskutiert. Sie sollten aber offengelegt und dadurch für interessierte Stellen nachvollziehbar gemacht werden.

Entwicklungstendenzen der regionalen Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung

Bei der Fortschreibung des BROP werden auch die Prognosen der Wanderungsbewegungen eingehender zu erörtern und besser zu begründen sein, da diese Progno-

sen von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der zukünftigen Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung sind. Die von den Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung geforderten Änderungen der Prognosedaten haben deutlich gezeigt, wie wichtig gerade bei Prognosearbeiten eine frühzeitige Koordinierung zwischen Bund und Ländern ist. Dem Vernehmen nach soll der Raumordnungsminister ein neues Prognosegutachten für die Fortschreibung des BROP in Auftrag gegeben haben. Es wäre aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit zweckdienlich, wenn der Bund die Länder möglichst frühzeitig an der Diskussion der Prognosearbeiten beteiligen würde.

Die Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die dem Bundesraumordnungsprogramm zugrunde gelegten Daten vielfach durch Zeitablauf, Mängel der Statistik, die Gebietsreform sowie durch den in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Stand dieser Gebietsreform beeinträchtigt werden. Die sofortige Aufnahme der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms ist deshalb allein schon zu dem Zweck geboten, den Fachplanungsträgern Argumente dafür zu nehmen, das Bundesraumordnungsprogramm entgegen seinen ausdrücklichen Zielsetzungen nicht zu beachten. Am deutlichsten wird die Situation im Zusammenhang mit den der Analyse und weitgehend auch den Zielen zugrunde liegenden Ist-Aussagen über den Zufluß der finanziellen Mittel zum Ausbau der Infrastruktur in den einzelnen Gebietseinheiten in den Jahren 1969/70.

Es ist zu beachten, daß ein rein monetärer Vergleich noch keine Rückschlüsse auf die räumlichen Wirkungen der Ausgaben zuläßt. So können gleiche Beträge je nach den unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten unterschiedlich zu bewertende Wirkungen zur Folge haben. Hinzu kommt, daß eine Analyse dieser Art, z. B. wegen der langen Ausführungszeit vieler Infrastrukturprojekte, erst bei einer Betrachtung über längere Zeiträume zu sinnvollen Ergebnissen führen kann. Das BROP weist wie folgt auf diese Einschränkungen hin:

»Bei der Regionalisierung raumwirksamer Mittel können aus zwei Rechnungsjahren nur bedingt Schlüsse gezogen werden. Erst die Analyse über einen längeren Zeitraum und unter Hinzuziehung weiterer Beurteilungskriterien wird eine größere Aussagekraft haben. Hier gilt es u. a. zu berücksichtigen, daß sich ein großer Teil raumwirksamer Bundesmittel auf Investitionsmaßnahmen bezieht, die über einen zweijährigen Betrachtungszeitraum weit hinausreichen und insbesondere erst nach ihrer Verwendung raumwirksame Folgewirkungen induzieren, deren Bedeutung nur langfristig zu erkennen ist.«

Die mit dem BROP vorgelegte Analyse der räumlichen Ausgabenstruktur ist daher nur als ein erster, bei der Fortschreibung des Programms auszubauender und zu differenzierender Ansatz zu sehen.

Von größerem Gewicht und damit auch für die Fortschreibung gravierender erscheint die Feststellung, daß

das Programm keine konkreten Aussagen darüber macht, welche Mittel der Bund in welcher Zeit für welche Maßnahmen und in welcher räumlichen Verteilung einsetzen will, um die festgestellten Disparitäten in der Raum- und Siedlungsstruktur langfristig gegensteuernd auszugleichen. Der Auftrag des Deutschen Bundestags vom 3. Juli 1969, »auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen«, ist daher nicht erfüllt. Das ist um so bedauerlicher, als nicht nur im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, sondern auch in vielen anderen Bereichen die sogenannte Mischfinanzierung vorherrscht und deshalb eine mit den finanziellen Möglichkeiten abgestimmte Maßnahmenplanung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auch nach Verabschiedung des BROP unterbleibt, obwohl die Voraussetzungen dafür durchaus gegeben sind, seitdem Bund, Länder und Gemeinden eine mittelfristige Finanzplanung aufstellen. Hier liegt eine wesentliche Aufgabe für die Fortschreibung. Eine auf Länderbasis regionalisierte Verteilung der geplanten raumwirksamen Bundesmittel bietet sich an und wird ernsthaft zu prüfen sein.

Rechtsfragen der Bund-Länder-Planung im Bundesraumordnungsprogramm

Eine Reihe von Fragen wird auch der Versuch einer rechtlichen Einordnung des BROP aufwerfen. Das hat seine Ursache zum einen darin, daß hier ein Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern stattfindet, zum anderen beruht es auf der Stellung der Raumordnung gegenüber den Fachbehörden.

An sich sind die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung klar abgegrenzt. Im Bereich der Gesetzgebung gewährt Art. 75 Nr. 4 Grundgesetz dem Bund das Recht der Rahmengesetzgebung. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß unter »Raumordnung« im Sinne des Art. 75 Nr. 4 Grundgesetz nur die Planung im Bereich eines Landes zu verstehen ist (BVerfGE Nr. 151/16). Mit dem Erlaß des ROG im Jahre 1965 hat der Bund von diesem Recht Gebrauch gemacht.

Da der Bund auf den Erlaß von Rahmenvorschriften beschränkt ist, liegt das Schwergewicht der Gesetzgebung im Bereich der Raumordnung und Landesplanung bei den Ländern. Erst recht liegt die Verwaltungszuständigkeit in diesem Bereich bei den Ländern, denn das Grundgesetz weist die Erfüllung staatlicher Aufgaben den Ländern zu, soweit es nicht selbst eine andere Regelung trifft oder zuläßt (Art. 30 Grundgesetz). Den Ländern obliegt daher die Aufstellung übergeordneter und zusammenfassender Programme und Pläne nach § 5 ROG, in denen Ziele der Raumordnung und Landesplanung mit der Bindungswirkung nach § 5 Abs. 4 enthal-

ten sind. Damit scheidet eine verbindliche Festsetzung solcher Ziele durch den Bund aus.

Aus dem Gesagten ergeben sich folgende Konsequenzen: Der Bund kann im Bereich der Raumordnung lediglich deklaratorisch geplante Vorhaben des Bundes zusammenfassend und abgestimmt darstellen und darüber hinaus Aussagen zu einer weiteren Konkretisierung und Auslegung der Raumordnung des § 2 ROG treffen. Im Bereich des Bundes haben solche Aussagen keine unmittelbare Bindungswirkung (Art. 65 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz).

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Bundesministern müßte deshalb eine Entscheidung der Bundesregierung herbeigeführt werden (Art. 65 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz).

Auch gegenüber den Ländern sind solche Aussagen nicht verbindlich, da sie nicht Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind und deshalb nicht an der Bindungswirkung nach § 5 Abs. 4 ROG teilnehmen. Dem entspricht es, daß das BRÖP selbst betont, daß es keine unmittelbare Bindungswirkung habe.

Angesichts der derzeitigen Rechtslage kann das Programm für die Länder, die ihm zustimmen, nur insoweit Bedeutung haben, als sie mit ihrer Zustimmung die Verpflichtung eingehen, ihre Programme und Pläne dem BRÖP nach Maßgabe des jeweiligen Landesplanungsrechts anzupassen. Erst wenn Aussagen des Programms als Ziele der Raumordnung und Landesplanung in solchen Programmen und Plänen aufgestellt werden, erhalten sie die Verbindlichkeit nach § 5 Abs. 4 ROG. Inwieweit damit das BRÖP sein Ziel, die Planung von Programmen und Plänen sachlich, räumlich und zeitlich zu koordinieren, erfüllen kann, sei dahingestellt.

Auf längere Sicht wird allerdings die Grundsatzfrage zu prüfen sein, ob nicht Formen des Zusammenwirkens zwischen Bund und Ländern gefunden werden können, die geeignet sind, dem Anliegen der Raumordnung stärkere Geltung zu verschaffen. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, daß in einem fortgeschriebenen BRÖP die

programmatischen Aussagen für die Bundesressorts verbindlich werden.

Die Folgen der im vorliegenden Bundesraumordnungsprogramm unzureichenden Bindungswirkung gegenüber den Bundesressorts und die mangelnde Koordination zeigen sich deutlich z. B. an dem von der Bundesbahn praktizierten »Rückzug aus der Fläche« (z. B. Streckenstilllegungen, Reduzierung von Stückgutbahnhöfen). Obwohl das BRÖP seit geraumer Zeit zumindest den Mitgliedern des Raumordnungskabinetts der Bundesregierung bekannt ist, werden nach wie vor von der Bundesregierung Maßnahmen beschlossen, die im offenen Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung stehen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß jede als förmliche oder faktische Änderung des geltenden Bundesraumordnungsprogramms verstandene Fortschreibung mit oder ohne den Willen der Beteiligten bereits mit dem ersten Versuch seiner Anwendung beginnt. Die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms könnte sich in einer Nichtbeachtung beschlossener Ziele äußern, wenn nicht im Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern sofort die aufgezeigten notwendigen Maßnahmen ergriffen werden. Eine im Vertrauen auf Beschlossenes und im Bewußtsein langjähriger Vorarbeiten begründete Passivität könnte zu weittragenden Konsequenzen zu Lasten der Raumordnung insgesamt, vor allem aber auch des beschlossenen Bundesraumordnungsprogramms führen. Die Länder, die sich nicht entschließen konnten, dem Bundesraumordnungsprogramm in seiner gegenwärtigen Fassung zuzustimmen, um durch ihre Ablehnung die notwendigen Verbesserungen zu beschleunigen, dürften deshalb im Ergebnis einen nachhaltigen Beitrag zu einer aktiven Raumordnungspolitik im Zusammenwirken von Bund und Ländern geleistet haben.