

RÜDIGER GÖB

Raumordnung zwischen Wollen und Wirklichkeit

Gedanken zum Vollzug des Raumordnungsgesetzes

Das Bundesraumordnungsgesetz ist am 22. April 1965 in Kraft getreten. Damit ist für den Bereich des Bundes die Raumordnung nicht neu eingeführt worden; es gab auch vor dem Raumordnungsgesetz viele Maßnahmen des Bundes, die auf die Gestaltung des räumlichen Gefüges einwirkten, und es gab auch Bemühungen, diese Maßnahmen zu koordinieren. Das Gesetz hat für die Bundesraumordnung aber neue Akzente gesetzt. Bisher fehlte es an umfassenden, allgemeingültigen Leitvorstellungen für die bei der Durchführung raumbedeutsamer Maßnahmen zu beachtenden Ziele der Raumordnung. Ein beachtlicher Teil der Raumordnungsarbeit in den vergangenen Jahren mußte also darin liegen, den Begriff der Raumordnung für die politische Öffentlichkeit verständlich zu machen, seinen Inhalt zu konkretisieren. Nachdem nunmehr der Gesetzgeber räumliche Zielvorstellungen und in großen Zügen auch das Verfahren festgelegt hat, wie diese Zielvorstellungen verwirklicht werden sollen, ist der Vollzug des Raumordnungsgesetzes und damit die Raumordnungsarbeit im Bereich des Bundes stärker als bisher Teil des Verwaltungshandelns geworden. Der Vollzug des Gesetzes steht grob gesehen vor zwei großen Schwierigkeiten: einmal stößt das Wollen der Raumordnung immer wieder auf sachlogische Erfordernisse unserer Wirklichkeit (Problem der Programmierung), und zum andern ist es der Raumordnung eigentümlich, daß Programmierung (Planung) und Vollzug in der Zuständigkeit verschiedener Verwaltungsträger liegen (Problem der Koordinierung). Diesen beiden Fragen wollen die folgenden Überlegungen vor allem nachgehen.

I.

Das Bundesraumordnungsgesetz hat die Folgerung daraus gezogen, daß Raumordnungspolitik Teil der Gesellschaftspolitik ist, also Teil einer politischen Aufgabe, die

unsere Gesellschaft nach den Grundwerten unserer Verfassung formen und danach das Zusammenleben in dieser Gesellschaft in seinen vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekten gestalten will. Die Raumordnungspolitik schafft die räumlichen Voraussetzungen, die es ermöglichen, die verfassungsmäßige Ordnung unserer Gesellschaft zu verwirklichen. Planen in diesem Sinne bedeutet also, alle raumbedeutsamen Maßnahmen auf einen überschaubaren Zeitraum hin nach den gesellschaftspolitischen Ordnungszielen auszurichten. Planen in diesem Sinne heißt, die räumliche Entwicklung entsprechend den Grundwerten unserer Gesellschaft zu gestalten und die bestehende räumliche Ordnung nachzuvollziehen, zu korrigieren, wo sie diesen Grundwerten entgegensteht.

Wir müssen also sehen, daß die Raumordnung immer zwei Bereiche hat, den der Zukunftsgestaltung, der Entwicklung, und den der im Gegenwärtigen verhafteten Ordnung. Diese beiden Bereiche werden wohl auch immer unsere Raumordnungspolitik ausmachen, denn würden wir annehmen, daß es uns gelingen könnte, die Zukunft so zu gestalten, daß wir einmal keine Fehler mehr korrigieren müßten, dann würde der Satz nicht mehr stimmen, wonach es dem Menschen nicht gegeben ist, Vollkommenes zu schaffen. Entwicklung und Ordnung werden also die beiden Aufgabenbereiche unserer Raumordnungspolitik bleiben. Die Frage ist nur: Welche Bedeutung messen wir dem einzelnen Bereich zu? Überlassen wir etwa die Ausrichtung unserer Verkehrspolitik allzu sehr dem gegenwärtigen Verkehrsbedarf und nicht genügend dem zukünftigen Verkehrsbedürfnis, dann wird in diesem Bereich die Tagespolitik zu groß geschrieben, dann wird hier die Notwendigkeit des Ordnen und Korrigierens immer größer, die Spanne der Entwicklung, der Zukunftsgestaltung immer kleiner. Es könnte sein, daß wir dann eines Tages die Mittel nicht mehr hätten, die wir brauchen, um dieses Nachvollziehen durchführen zu können. Schon heute ist es so, daß wir mit dem

Geld, das wir für die Verkehrssanierung einer einzigen Großstadt benötigen, eine unverhältnismäßig große, weniger verdichtete Fläche aufschließen und damit eine weitere Verdichtung des Verkehrs über ein tragbares Maß hinaus abwenden könnten. Dieses eine Beispiel zeigt, wie eng der Zusammenhang zwischen der Entwicklung und der Ordnung ist und daß wir in der Zukunft weniger ordnen müssen, wenn wir auch heute die räumliche Entwicklung vorausschauend gestalten.

Das Verhältnis der Entwicklung zur Ordnung läßt sich sehr anschaulich an dem Beispiel des überproportionalen Anstiegs der Folgekosten in Verdichtungsgebieten darstellen. Von einer gewissen Grenze der Verdichtung an wird die erzielbare Steigerung wirtschaftlicher Effizienz überkompensiert von dem damit verbundenen überproportionalen Anstieg der Folgekosten. Die bestehenden Verhältnisse zwingen uns bereits, große Aufwendungen zur Ordnung besonders stark verdichteter Räume vorzusehen (z. B. Verkehr, Wasser, Luft).

Ohne eine bewußt gestaltende Raumordnungspolitik würden die weiter überproportional ansteigenden gesamtwirtschaftlichen Kosten in diesem Bereich eines Tages unsere Möglichkeiten übersteigen.

Die Zielvorstellungen des § 2 Raumordnungsgesetz sagen nichts über den Umfang und die Rangfolge der konkreten Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung aus. Die Entscheidung hierüber trifft der Gesetzgeber, wenn er festlegt, welche konkreten Maßnahmen der Verkehrspolitik, Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik usw. durchgeführt werden sollen und mit wieviel Geld. Der Gesetzgeber trifft also immer wieder neu die Entscheidung über die Rangfolge der Zielvorstellungen des Raumordnungsgesetzes und damit über die Zuordnung der beiden Bereiche der Entwicklung und der Ordnung. Hierbei wiederum muß sich der Gesetzgeber an den Grundwerten unserer Gesellschaftsordnung orientieren.

Mit der Ausrichtung der Raumordnungspolitik auf die allgemein verbindlichen Grundwerte unserer Gesellschaftsordnung haben wir aber das Problem der Zielvorstellungen und ihrer Rangfolge noch nicht gelöst. Denn aus der Feststellung, die Raumordnungspolitik müsse immer dem Menschen, seiner persönlichen Freiheit innerhalb der Gemeinschaft, der Familie, dem Zusammenleben in einer der gewollten Ordnung entsprechenden Gesellschaft dienen, läßt sich zwar einigermaßen sicher ableiten, was wir nicht tun dürfen. Aber daraus läßt sich nicht konkret entnehmen, was wir im einzelnen jetzt tun müssen. Die Freiheit des Einzelnen als ein oberstes gesellschaftspolitisches Ziel umfaßt viele Freiheiten; in räumlicher Hinsicht die Freiheit der Niederlassung, der Berufswahl, der Wahl des Arbeitsplatzes, des Produzierens, des Konsums und andere mehr. Diesen Freiheiten können wir nicht schrankenlos entsprechen, weil sie in der Gesellschaft zu vielfältigen Interessenkonflikten führen. Dennoch müssen wir den Bereich finden, der der persönlichen Entscheidung den größtmöglichen Raum läßt und die Sozialgebundenheit auf den notwendigen Raum beschränkt. Wie soll aber bei dem Umbruch unserer Gesellschaft, bei dieser ständigen gesellschaftlichen Wandlung, in die uns der längst nicht abgeschlossene Prozeß der

Entwicklung zur Industriegesellschaft gestoßen hat, eine Raumordnung dem Einzelnen einen größtmöglichen Bereich seiner persönlichen Freiheit sichern?

Und dazu kommt, daß die Raumordnungspolitik nur ein Mittel unserer Gesellschaftspolitik ist, daß Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik usw. andere, ebenso bedeutsame Mittel sind, die auf die ihnen eigenen sachlichen Notwendigkeiten ausgerichtet sind. Den Zielvorstellungen unserer gesellschaftlichen Ordnungen stehen sachlogische Erfordernisse gegenüber, die uns die technisch-industrielle Entwicklung aufzwingt, und die wir beachten müssen, wollen wir nicht an Realitäten vorbeigehen und in der Utopie enden. Hier ist also ein dynamischer Ausgleich der einzelnen Interessen vonnöten, eine immerwährende Abstimmung, ein Eintönen aller einzelnen Maßnahmen in den großen Akkord. Wir brauchen also ein System der Gemeinsamkeit, das von der isolierten Betrachtung zum Zusammenhang führt.

Der Bundesgesetzgeber hat diese Zusammenhänge gesehen, als er das Raumordnungsgesetz verabschiedete und in einer Generalklausel die Grundwerte der Gesellschaft und die sachlogischen Erfordernisse der technisch-industriellen Entwicklung zusammenführte. Es heißt in § 1 des Gesetzes: „Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten, sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.“

II.

Wir müssen das uns aufgebene raumordnungspolitische Handeln jetzt konkretisieren. Das Raumordnungsgesetz tut das in den materiellen Grundsätzen des § 2. Aber auch diese Grundsätze sind so weit gefaßt, daß sie nur den Rahmen für ein konkretes Tun setzen. Die großen politischen Entscheidungen hat der Gesetzgeber getroffen, etwa zur Verdichtung oder zur Förderung wirtschaftsschwacher Gebiete. Aber: wann ist ein Gebiet gesund? Wann treffen wir in den Verdichtungsräumen ungesunde Bedingungen und unausgewogene Strukturen an? Wann sind die Lebensverhältnisse in einem Gebiet in ihrer Gesamtheit wesentlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben? Welche Kriterien, und wenn wir diese gefunden haben: welche Maßnahmen im einzelnen?

Der Gesetzgeber hat viele der großen politischen Entscheidungen getroffen. Der Vollzug des Gesetzes ist jetzt weitgehend eine Sache der Verwaltung. Und hier stehen wir wieder im Grunde vor derselben Schwierigkeit wie der Gesetzgeber, als er die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen in raumordnungspolitische Grundsatzentscheidungen ummünzte. Wir müssen uns auch zur Entscheidung bekennen und dürfen nicht ausweichen in die Tagespolitik, um Zielkonflikte zu umgehen. Wir dürfen nicht ausweichen in die Behandlung einer Summe von Einzelfragen, die uns in der Praxis auf den Nägeln brennen. Natürlich sind diese Tagesfragen wichtig, die Entwicklung geht ja weiter; wir können sie nicht anhalten, bis wir die Grundsatzfragen gelöst ha-

ben. Aber wir müssen diese Tagesfragen dennoch einbauen in den grundsätzlichen Rahmen des Gesetzes, in die Raumordnungsgrundsätze.

Was sagt das Raumordnungsgesetz dazu? Nach dem schon angeführten § 1 des Gesetzes müssen wir bei der Verwirklichung unserer gesellschaftspolitischen Ziele die natürlichen Gegebenheiten des Raumes sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse beachten. Das heißt, wir können heute nicht die in vielen Jahrhunderten gewachsene Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur von Grund aus verändern, um eine räumliche Ordnung herbeizuführen, die lupenrein unserem gesellschaftspolitischen Leitbild entsprechen würde. Unter dieser Erkenntnis steht auch die Ausformung des Leitbildes in den Raumordnungsgrundsätzen des § 2. Hier sind Richtlinien für die Entwicklung und Ordnung der wichtigsten Gebietskategorien in der Bundesrepublik festgelegt, nämlich für die gesunden Räume, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden oder zurückgebliebenen Räume, die Verdichtungsgebiete, die ländlichen Räume und das Zonenrandgebiet.

Das bedeutet nun nicht, daß das Bundesgebiet in scharfer Abgrenzung voneinander in die aufgeführten Gebiete eingeteilt werden könnte. Die Räume gehen ineinander über, es gibt Übergangsbereiche, und auch innerhalb der jeweiligen Gebiete liegen kleinere Räume, die der Kategorie des größeren Bereiches nicht zugeordnet werden können.

Die Gebietskategorien sind Hilfsmittel für die praktische Raumordnungspolitik. Sie waren notwendig, weil sich die Maßnahmen der Sicherung, Entwicklung und Ordnung in den einzelnen Bereichen unterscheiden. Das Raumordnungsgesetz selbst führt die wesentlichen Maßnahmen jeweils auf: z. B. Verbesserung der Wohnverhältnisse, der Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen, Entwicklung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten in Verdichtungsgebieten. Das Gesetz enthält also gewissermaßen einen Instrumentenkasten. Die Schwierigkeit der Praxis liegt jetzt vor allem darin, wo und wie die Instrumente angewandt werden müssen.

Die Frage nach dem „wo“ ist die Frage nach der inhaltlichen Fixierung der einzelnen Gebietskategorien. Dabei müssen wir wieder einen Blick in die Zukunft wagen, denn wenn es uns gelingt, die Kräfte zu beherrschen, die unseren Raum im Sinne unserer Gesellschaftsordnung ungünstig beeinflussen, warum sollten wir dann 1980 oder 1985 noch in denselben Problemkategorien denken wie heute? Hat unsere Raumordnungspolitik Erfolg, warum sollte es dann noch überlastete Verdichtungsräume und zurückgebliebene ländliche Gebiete geben? Und zum mindesten werden die jetzt erkennbaren Problemgebiete mit denen der 90er Jahre nicht mehr identisch sein. Der gesellschaftliche Wandel, die fortschreitende Technisierung und Industrialisierung, zunehmende Freizeit und kulturelle Notwendigkeiten können nicht nur eine Veränderung der gesamten räumlichen Verhältnisse, sondern sogar den Umsturz einzelner Raumstrukturen, vielleicht aller Raumstrukturen herbeiführen. Wie grundlegend sich z. B. die wirtschaftsstrukturelle Differenzierung der Teilgebiete ändern kann, mag man daran erkennen, daß die Gebiete, die noch in der ersten Hälfte

der 50er Jahre wegen ihrer industriellen Ausstattung führend waren, heute – kaum 10 Jahre später – ihre führende Position eingebüßt haben: Textil, Kohle und Stahl, Schiffsbauindustrie. Unter diesem Aspekt bekommt das Wort von den „Wachstumsindustrien“, das wir heute so oft hören, einen wenig überzeugenden Klang. Wir müssen sicherlich auch wirtschaftliche Standortvorstellungen nach den Erfahrungen der letzten Jahre revidieren, etwa daß die Gewinnung von Stahl und Eisen an den Standort des Kohlen- oder Erzbergbaues gebunden ist. Heute arbeiten bereits Hütten an der Küste mit überseeischer Kohle und Erzen rentabler. Oder daß die Transportkosten für Rohstoffe und Fertigprodukte maßgeblich den Standort der Produktionsbetriebe bestimmen, nachdem heute in vielen Produktionszweigen diese Transportkosten im Vergleich zu den Gesamtkosten der transportierten Güter eine relativ unbedeutende Rolle spielen. Diese Beispiele ließen sich sicherlich fortsetzen. Hinzu kommt, daß die Raumstruktur der Teilgebiete nicht nur von der jeweiligen Ausstattung mit Industrie abhängt. Nicht weniger entscheidend ist die Infrastruktur, deren Entwicklung bisher sehr stark von dem erreichten industriellen Entwicklungsstand beeinflusst wurde. Wir können heute erkennen, daß manche Gebiete mit besonders hoher Verdichtung an Bevölkerung und Arbeitsstätten jetzt nicht mehr wie früher die notwendige Infrastruktur erstellen und tragen können.

Eine andere Frage ist es schließlich noch, ob nicht auch in den nächsten Jahrzehnten die scheinbar klassischen Gebietskategorien Konturen und Eigenart verlieren, so daß die heute schon schwierig zu handhabende Unterscheidung zwischen Stadt und Land oder besser zwischen städtischen Verdichtungsgebieten und ländlichem Raum völlig aufgehoben wird. Wir müßten dann unser ganzes Instrumentarium austauschen; es ist allzu sehr auf diese Unterscheidung abgestellt. Während heute noch starke Wesensunterschiede zwischen Stadt und Dorf vorhanden sind und sich – wenn auch mit Mühe – auf ein größeres Gebiet übertragen lassen, wird sich der den ländlichen Raum zunehmend beherrschende zentrale Ort in zehn oder zwanzig Jahren in Ausstattung und baulicher Gestaltung kaum noch wesentlich von der Stadt unterscheiden. Er wird nicht nur große Schulen, Hallenschwimmbäder, Einrichtungen der Gesundheitspflege, der Jugend- und Elternhilfe haben, sondern auch moderne Einkaufs- und Gewerbezentralen, in denen vom Großraumladen bis zum Blumengeschäft und zum Handwerksbetrieb alles zu finden ist.

Wenn wir also von den Gebietskategorien des Bundesraumordnungsgesetzes sprechen, sollten wir auch überlegen, daß es weder eine Substanzgarantie für das Wesen noch eine Bestandsgarantie für die Fläche der einzelnen Gebietskategorien geben kann.

Immer wieder kommen wir also auf die Problematik der langfristigen Planung zurück, von welcher Seite auch immer wir die Raumordnungspolitik betrachten. Wir müssen den Kompromiß finden, der darin liegt, daß die räumlichen Verhältnisse an die heutigen Anforderungen angepaßt und dabei zukünftige Entwicklungen, die sich in überschaubaren Zeiträumen heute schon ankündigen, auf Grund mittel-

fristiger Prognosen berücksichtigt werden. Das bedeutet, daß wir auch unser raumordnungspolitisches Leitbild zumindest in diesen mittelfristigen Zeiträumen immer wieder überprüfen müssen und daß wir dabei beachten, wie weit sich dieses Leitbild tatsächlich verwirklichen läßt.

III.

Der Vollzug des Raumordnungsgesetzes läßt sich in großen Zügen in die drei Bereiche der Programmierung (Konkretisierung der Zielvorstellungen des Gesetzes), der Koordinierung und der Initiierung einteilen. Im einzelnen kann man dazu folgendes sagen:

1. Programmierung

Die Länder müssen nun auf der Grundlage ihrer Landesplanungsgesetze Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung mit den verbindlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufstellen. Diese Ziele binden alle Träger raumbedeutsamer Planungen und sonstiger Maßnahmen. Auch der Bund hat sich weitgehend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung der Länder unterworfen.

Das allgemeine Leitbild des Raumordnungsgesetzes räumlich-konkret zu entfalten und damit für das praktische Verwaltungshandeln vollziehbar zu machen, ist jetzt vor allem Aufgabe der Länder.

Soweit Programme und Pläne der Länder noch fehlen oder nicht ausreichend konkret sind, hat der für die Raumordnung zuständige Bundesminister auf die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung im Bereich des Bundes hinzuwirken. Soweit es sich um den Bereich der Länder handelt, müssen die Landesplanungsbehörden dieser Aufgabe nachkommen.

Bund und Länder müssen eine Konzeption der Raumordnung für das ganze Bundesgebiet erarbeiten. Dabei müssen die Grundsätze der Raumordnung für die Entwicklung des Bundesgebietes dargestellt werden. Das kann nicht in förmlichen Programmen oder Plänen im Bundesmaßstab geschehen, sondern nur durch Beschreibung der gemeinsamen Entwicklungsvorstellungen für das Bundesgebiet insgesamt.

Ohne diese Vorleistungen können die für die Raumordnung zuständigen Verwaltungen die Aufgabe einer Koordinierung der fachlichen Einzelmaßnahmen nur unvollkommen oder gar nicht bewältigen. Diese Vorleistungen sind aber nur dann sinnvoll, wenn in allen Fachbereichen die Bereitschaft besteht, die Ziele der Raumordnung zu verwirklichen und Hindernisse, die einer Verwirklichung entgegenstehen, auszuräumen.

2. Koordinierung

Die Abstimmung der vielfältigen und vielschichtigen Aufgaben setzt auf allen Planungsebenen horizontale und vertikale Verklammerungen der Zuständigkeiten voraus. Bei den Planungsebenen des Bundes und der Länder fällt

die Zuständigkeit für die Raumordnung oder die Landesplanung nicht mit der Zuständigkeit für die Durchführung der fachlichen Einzelmaßnahmen zusammen. Auf der Bundesebene erfolgt die erforderliche Abstimmung in einem Kabinettausschuß der Bundesregierung und einem Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung. Ähnliche Ausschüsse bestehen regelmäßig auch in den Ländern.

Auf der Ebene der Gemeinden, die ja die örtliche Planungshoheit haben und damit die meisten Raumordnungsmaßnahmen im örtlichen Bereich vollziehen oder doch vollziehbar machen, besteht die Notwendigkeit zwischenkommendlicher Zusammenarbeit heute auch mehr denn je. Die standortgebundene Verdichtung hat die flächengebundene Bedeutung der Verwaltungsgrenzen gemindert. Der Verkehr hat die Maßstäbe verändert. Die Arbeitsteilung hat den Ausgleich der menschlichen Lebensfunktionen weitgehend aus der einzelnen Gemeinde hinaus in den Raum verlagert. Viele Einrichtungen der Daseinsvorsorge setzen einen größeren Einzugsbereich voraus, der weit über die Grenzen besonders kleinerer Gemeinden hinausreicht. So haben sich wesentliche Kristallisationspunkte kommunaler Tätigkeit über die einzelnen kommunalen Grenzen hinweg in einen größeren Raum verlagert. Hier gibt es bereits verschiedene Möglichkeiten, diesen Prozeß auch organisatorisch einzufangen. Doch befinden wir uns hier allgemein wohl noch im Felde des Experiments.

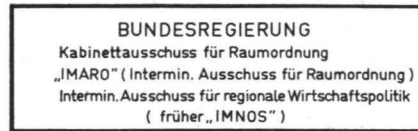
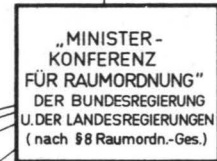
Zu dieser horizontalen Abstimmung auf den einzelnen Planungsebenen muß die vertikale Abstimmung zwischen den Planungsebenen kommen. Die Klammer zwischen Bund und Ländern soll eine neue Konferenz für Raumordnung herstellen, weil die bisherige Konferenz aufgehört hat zu arbeiten, nachdem das Verwaltungsabkommen zeitlich abgelaufen war. Zur Zeit wird ein neues Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vorbereitet, das zwei Organe vorsieht: eine Ministerkonferenz für Raumordnung und einen Hauptausschuß, der in seiner Zusammensetzung etwa der bisherigen Konferenz für Raumordnung entsprechen wird.

Die vertikale Verklammerung zwischen Ländern und Gemeinden kann die Regionalplanung sein, in der sich Landesplanung und Ortsplanung berühren und im Wege des Gegenstromprinzips ausgleichen können. Hierzu sollte man in allen Ländern kommunal organisierte regionale Planungsgemeinschaften einrichten, eventuell unter Beteiligung des Landes.

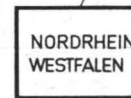
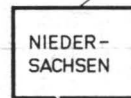
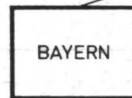
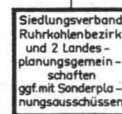
Die Regionalplanung – gewissermaßen als vierte Planungsebene – gewinnt zunehmend an praktischer Bedeutung. Das Raumordnungsgesetz verpflichtet die Länder, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, wenn die Regionalplanung für Teilräume des Landes geboten erscheint.

Die Auffassung von der Notwendigkeit der Regionalplanung in den Ländern hat sich eigentlich allgemein durchgesetzt. Das gilt auch für die Einbeziehung der Stadtstaaten, wie es die seit langem betriebene zwischenstaatliche Regionalplanung im Unterelberaum und im Raum Bremen beweist. Das Raumordnungsgesetz sieht allgemein bei Bedürfnis auch eine zwischenstaatliche Regionalplanung vor.

BUNDESEBENE

Zusammenarbeit
zwischen BUND und LÄNDERN

LANDESEBENE

Regionale
Planungsgemeinschaften

DIE STADTSTAATEN
führen die innerstaatliche Landesplanung
auf der Ebene des Flächennutzungsplanes
nach dem BBauG durch.

Zwischenstaatliche Landesplanung:
Untereiberaum, Bremer-Raum

GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE (Landkreise, Ämter)

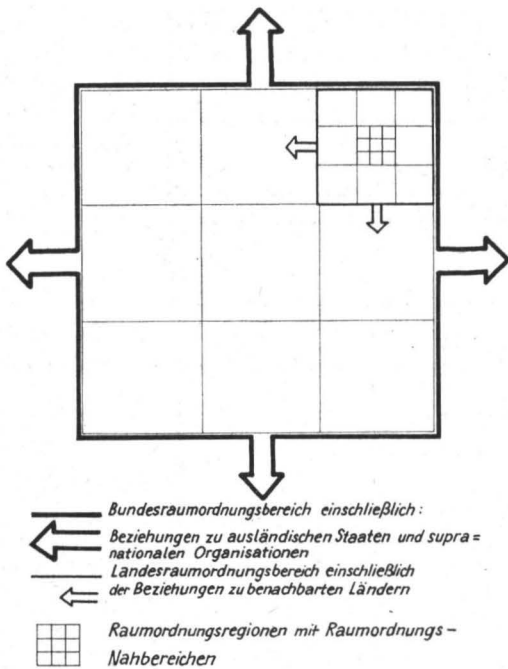
KOMMUNALE EBENE

MÖGLICHKEITEN DER INTERKOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT :

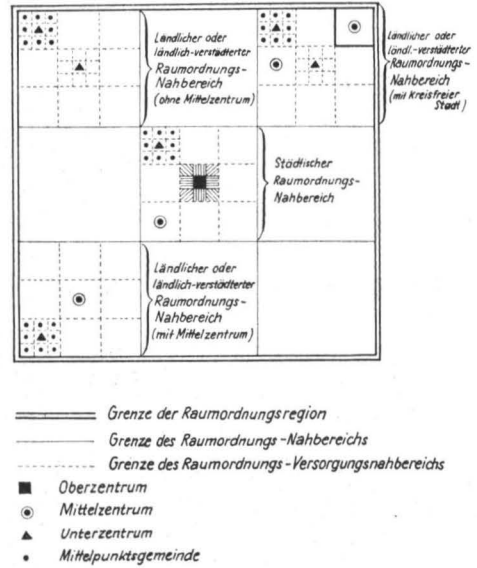
1. Bereich des BBauG :
 - 1.1 Gemeinsame Flächennutzungsplanung (§ 3)
 - 1.2 Planungsverbände (§ 4)
2. Zweckverbandsrecht, Gesetze über kommunale Zusammenarbeit (Zweckverbände, Vereinbarung, kommunale Arbeitsgemeinschaften.)

(Entwurf: BMI – März 1966)

Organisation der Raumordnung und Landesplanung beim Bund und in den Ländern



Schema 1



Schema 2

Hierzu kann das Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz als Beispiel dienen.

Eine praktische Schwierigkeit in diesem Zusammenhang ist die Auslegung des Begriffs der Regionalplanung. Das Gesetz sagt dazu nichts. Der Regionalbegriff wird in den Diskussionen der vergangenen Monate und Jahre in den verschiedensten Ausprägungen verwandt. Es gibt Verkehrsregionen, Strukturregionen, Wirtschaftsregionen, Stadtregionen, EWG-Regionen usw. Damit hat die ursprünglich als wertender Begriff in die Diskussion eingeführte „Region“ als eine in sich geschlossene sozial-ökonomische Raumeinheit die Diskussionsbasis verloren. In jedem Gespräch über die „Region“ empfiehlt es sich heute, vorab zu klären, was gemeint ist. Deswegen sollte man deutlich herausstellen, daß das Raumordnungsgesetz den Regionalbegriff im Sinne der Raumordnung versteht. Damit sind für den Begriff der Regionalplanung im Sinne dieses Gesetzes alle Regionalbegriffe ausgeschlossen, die sich auf die Planung in Fachbereichen beziehen. Man sollte also im Sinne des Raumordnungsgesetzes von einer Raumordnungs-Region sprechen. Damit wird dieser Begriff klar von den Begriffen anderer Sachbereiche abgehoben (vgl. Schemata 1 und 2)*.

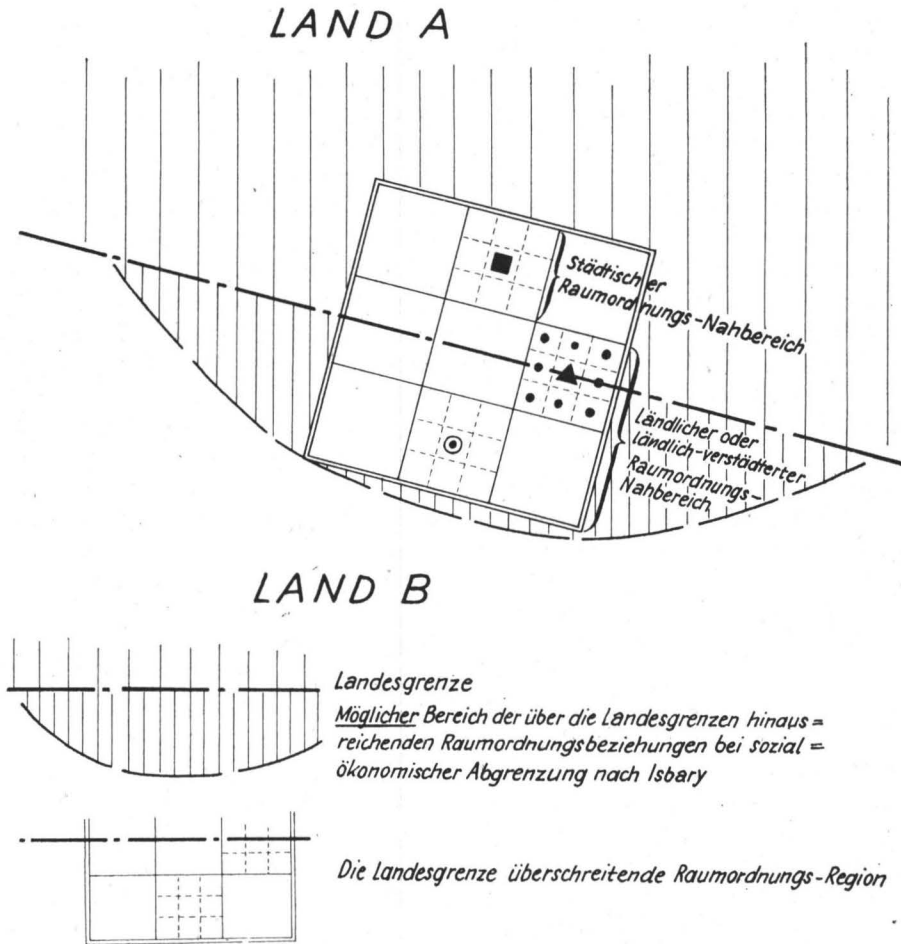
Die Raumordnungs-Region ist eine Planungsregion. Sie ist keine Verwaltungsregion. Darüber konnte das Raumordnungsgesetz nichts aussagen. Dem Bundesgesetzgeber fehlte zu einer solchen Aussage nicht nur die Zuständigkeit. Die Frage, ob Raumordnungs-Region und Verwaltungseinheit deckungsgleich sein sollten oder müßten, ist noch

allzu sehr im Stadium der Diskussion. Raumordnungseinheit und Verwaltungsorganisation werden sich auch bei idealer Abgrenzung auf die Dauer nicht zur Deckung bringen lassen. Die Raumordnungseinheiten sind der dynamischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in ihrer Abgrenzung unterworfen. Ich habe das bei der Problematik der langfristigen Planung im einzelnen darzulegen versucht. Die Verwaltung dagegen ist statisch. Ihre Organisation ist ihrem Wesen nach auf eine längere Dauer angelegt. Vielleicht gibt es von dieser Feststellung eine Ausnahme, nämlich die der Region im Sinne von *Isbary*, die aber so groß ist, daß sie für eine Verwaltungsgliederung innerhalb der Länder nicht in Frage kommt.

Die Frage ist noch, wie soll der Bereich der Raumordnungs-Region räumlich gefaßt werden? Dazu sollte man die Kriterien aus dem Zweck der Raumeinheit als Gegenstand räumlicher Planung gewinnen. Hier sollen einmal die integrierenden raumplanerischen Entscheidungen getroffen werden, die ausreichend konkret sind, um dem Verwaltungshandeln der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände und anderen in dem Gebiet tätigen öffentlichen Planungsträgern Ziele zu setzen. Zum anderen muß es möglich sein, daß die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in dieser Stufe der Raumordnung mitwirken können. Im übrigen wird die räumliche Abgrenzung dieser Einheit regelmäßig mit dem Ausstrahlungsbereich eines Kernes zusammenfallen, also einer Großstadt als eines zentralen Ortes oberster Stufe oder im Einzelfall auch einer mittleren Stadt.

Die Raumordnungs-Region wiederum ist noch zu groß, als daß wir auf eine Unterteilung verzichten könnten. Diese Unterteilung läßt sich zwanglos aus dem System der zentralen Orte herleiten, die ihrerseits wiederum je

* Die folgenden Überlegungen zum Begriff der Raumordnungs-Region und zu ihren Gliederungen wurden in einem Arbeitsgespräch im Bundesinnenministerium gemeinsam mit Prof. Dr. Umlauf, Stuttgart, erarbeitet.



Schema 3

einen Nahbereich haben. Der unterste Bereich ist der Versorgungs-Nahbereich um die Mittelpunktgemeinde. Dieser Bereich wird regelmäßig mehr der Bauleitplanung als der Raumplanung verhaftet sein. Der nächste Raumordnungs-Nahbereich ist der um einen zentralen Ort unterer oder mittlerer Stufe. Hier haben wir Bereiche, in denen durchaus eine eigene Entwicklungsplanung betrieben wird oder doch betrieben werden sollte. Es handelt sich – auf die Verwaltungsorganisation übertragen – dabei um den Bereich eines oder mehrerer Landkreise oder um den Bereich einer kreisfreien Stadt mit ihrem Einzugsgebiet. Je nachdem kann man eine Unterscheidung in ländliche bzw. ländlich-verstädterte oder städtische Raumordnungs-Nahbereiche treffen.

Eine Besonderheit ergibt sich, wenn ein zentraler Ort mittlerer Stufe kreisfrei ist, ohne den typischen großstädtischen Umlandbereich zu haben. In diesem Falle setzt sich die Raumordnungs-Region zwar aus drei Planungsräumen zusammen. Doch sind nur die ländlichen und der städtische Raumordnungs-Nahbereich Träger und Gegenstand raumordnerischer Planung. Die Planungskompetenzen der betreffenden kreisfreien Stadt als eines zentralen Ortes mittlerer Stufe beruhen lediglich auf dem Bundesbaugesetz. Die

Einordnung des Raumes dieser kreisfreien Stadt geschieht auf der Ebene der Raumordnungs-Region.

Es sei noch einmal darauf verwiesen, daß die Raumordnungs-Region die Ebene der vertikalen Integration für gemeindliche und staatliche Planung sein sollte. In horizontaler Beziehung ist sie die Zusammenfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Zwecke großräumiger Planung.

Die Raumordnungs-Region wiederum ist eingeordnet in die größere Raumeinheit des Landesraumordnungs-Bereiches. Der Ausgleich zwischen den Raumordnungs-Regionen und die Einordnung in den Landesraumordnungs-Bereich obliegt dem Staat.

Der Landesraumordnungs-Bereich ist durch die Landesgrenzen eingefasst. Im Einzelfall können Raumordnungs-Regionen die Landesgrenzen überschreiten und sollten dann Gegenstand zwischenstaatlicher Regionalplanung sein (vgl. Schema 3).

Die „Regionen“ in ihrer sozial-ökonomischen Abgrenzung nach *Isbary* passen nicht in dieses System, das nach den Zuständigkeiten ausgerichtet ist, um real zu bleiben. Die Regionen nach *Isbary* gäben nur eine Grundlage für eine Neueinteilung oder Abgrenzung der Länder mit dem

Ergebnis, daß die Länder dann sozial-ökonomische Raumeinheiten wären und der grenzüberschreitende Fall der Raumordnungs-Region nicht mehr denkbar wäre.

Der Landesraumordnungs-Bereich schließlich ist eingeordnet in den Bundesraumordnungs-Bereich, der die Raumordnung für das Bundesgebiet als Gesamtheit und die Beziehung der Raumordnung für das Bundesgebiet zu ausländischen Staaten und supranationalen Organisationen zum Gegenstand hat (vgl. auch Schema 1).

Auch hier ist zu sehen, daß der Bundesraumordnungs-Bereich keine geschlossene sozial-ökonomische Raumeinheit, sondern mit den Wirtschafts- und Lebensinteressen der Nachbarstaaten auch räumlich stark verflochten ist. Daraus ergibt sich die Raumordnung als europäische Aufgabe, die auch im Raumordnungsgesetz festgelegt ist, wenn es dort heißt, daß die Raumordnung im Bundesgebiet die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und sie zu fördern hat.

3. Initiierung

Der Verantwortungsbereich der für die Raumordnung zuständigen Verwaltung endet bei der Aufstellung raumordnerischer Ziele und der Bemühung um ihre Verwirklichung. Das bedeutet aber nicht, daß die Raumordnung nur eine vorhandene Entwicklung in geordnete Bahnen lenken sollte. Sie muß vielmehr auch schlechte Strukturverhältnisse ändern und verbessern. Das erfordert den regional und sachlich gezielten Einsatz von geeigneten Maßnahmen. Die Regionalisierung von wichtigen Förderungs-mitteln kann für die Verwirklichung raumordnerischer Entwicklungsziele entscheidend sein. Hier wird die Raumordnung auch initiativ tätig.

Ein wesentlicher Mangel für die Durchführung vieler Entwicklungspläne und Regionalpläne war bisher, daß ihnen ein Aktivprogramm fehlte. Ein solches Programm

muß u. a. festsetzen, wer die erforderlichen Maßnahmen trägt, wie sie zu koordinieren sind, wer die Mittel aufbringt und in welcher Zeit. Für die Aufstellung solcher Aktivprogramme fehlt es zur Zeit noch an Spielregeln. Auch ist die Frage nicht geklärt, ob überhaupt und in welcher Form sie verbindlich sein können. Auch hier können die für die Raumordnung zuständigen Verwaltungen mit-helfen, die Formen zu suchen, die in zeitlicher und sachlicher Beziehung das Zusammenspielen der vielen zur Verfügung stehenden Mittel mit den beabsichtigten Planungen und sonstigen Maßnahmen ermöglichen. Die Zuständigkeiten der fachlichen Bereiche müssen dabei selbstverständlich unberührt bleiben.

Das raumordnerisch-ideale Verwaltungshandeln allein reicht noch nicht aus. Es sind auch gesetzliche Maßnahmen notwendig, um die für die Raumordnung ungünstigen Auswirkungen bestehender Gesetze zu beseitigen oder mindestens zu verringern. Neue Gesetze werden verstärkt unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung zu betrachten sein. Auch die Haushalts- und Finanzpolitik wird raumordnerische Überlegungen anstellen müssen.

IV.

Alle diese Aufgaben ergeben sich aus der Notwendigkeit eines Vollzuges des Raumordnungsgesetzes. Die für die Raumordnung zuständige Verwaltung hat auf die Erledigung dieser Aufgaben hinzuwirken. Sie kann aber viele der notwendigen Entscheidungen nicht selber treffen, sondern ist auf den Willen zur gemeinsamen Verantwortung mit den anderen Zuständigkeiten angewiesen. Soll die Raumordnung das leisten, was man von ihr verlangt, was man von ihr verlangen muß, dann braucht sie diese Entscheidungen.