

## Regionalplanung in aller Welt

### Bericht über den 24. Internationalen Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau 1958 in Lüttich

Von Rechtsanwalt Dr. Friedrich Halstenberg

Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung

In der Zeit vom 1. bis 6. September 1958 veranstaltete der Internationale Verband für Wohnungswesen und Städtebau seinen 24. Internationalen Kongreß in Lüttich unter dem Generalthema „Aufgaben der Raumordnung und des Wohnungswesens in der Region“. Der Kongreß vereinigte für eine arbeitsreiche Woche in dem bemerkenswerten, leider noch nicht ganz fertiggestellten Palais des Congrès auf der Maas-Insel in Lüttich wiederum mehr als 1000 Stadt- und Landesplaner, Staats- und Kommunalbeamte, Wohnungswirtschaftler und Architekten aus allen Erdteilen. Die letzten Kongresse dieses Verbandes hatten 1952 in Lissabon, 1954 in Edinburgh und 1956 in Wien stattgefunden. Im vorigen Jahre veranstaltete der Internationale Verband zusammen mit dem Deutschen Verband in Berlin eine Internationale Konferenz über „Fragen der Bodenordnung“.

#### Kongreßvorberichte

Zur Vorbereitung der Beratungen wurde durch die Kongreßleitung eine umfangreiche Erhebung eingeleitet. Die Umfrage, der ein sorgfältig ausgearbeiteter Fragebogen zugrundelag, ist von 39 Regionen aus 19 Ländern beantwortet worden (nämlich aus Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Israel, Italien, Jugoslawien, aus den Niederlanden, aus Norwegen, Polen Porto Rico, Portugal, Schweden, aus der Schweiz, der Tschechoslowakei, aus Ungarn, aus den USA und schließlich aus der Bundesrepublik Deutschland). Diese sogenannten „Basis-Berichte“ wurden – in 6 Sachgebiete unterteilt – durch die „Berichtersteller“ ausgewertet und ihrem wesentlich erscheinenden Inhalt nach in einer allen Kongreßteilnehmern zur Verfügung gestellten Schrift<sup>1)</sup> dargestellt. Die im folgenden wiedergegebene Kapiteleinteilung gibt einen ersten Überblick über die behandelte Materie:

Kapitel I: „Wesen und Ziele der regionalen Forschung und Planung“ – Berichtersteller: Professor J. W. R. Adams, Großbritannien;

Kapitel II: „Vorschläge auf Grund regionaler Forschung und Planung“ – Berichtersteller: Chefplaner R. Puget, Frankreich;

Kapitel III: „Durchsetzung der Regionalplanung“ – Berichtersteller: Dr. Fr. Halstenberg;

Kapitel IV: „Das Wohnungswesen in der Regionalplanung“ – Berichtersteller: Staatssekretär V. Norby, Dänemark;

Kapitel V: „Die ländlichen Probleme im Rahmen der Regionalplanung“ – Berichtersteller: Direktor Dr. J. Vink, Niederlande;

Kapitel VI: „Die Arbeitsmethoden der Regionalplanung“ – Berichtersteller: Professor G. Astengo, Italien.

Diese knapp 100 Druckseiten umfassenden Berichte sind eine Fundgrube für internationale Vergleiche über die Theorie und die Praxis der Regionalplanung.

#### Ausstellungen

Die Vorberichte fanden ihre vorzügliche Ergänzung durch eine groß angelegte internationale Ausstellung, die in zwei Abteilungen gezeigt wurde: „Regionalplanung“ und „Wohnungswesen“. In einer eigens dafür errichteten Ausstellungshalle und in einem Schulgebäude der neuen Siedlung Droixhe zeigten 36 Regionen aus 20 Ländern ihre Planungsmethoden und baulichen Leistungen in Karten, Modellen und Fotos<sup>2)</sup>. Die Bundesrepublik war mit zwei durch das Bundesministerium für Wohnungsbau geförderten, vom Deutschen Verbands betreuten Abteilungen vertreten<sup>3)</sup>. Die Anfang Juni 1958 eröffnete Ausstellung bleibt bis Mitte Oktober zugänglich.

<sup>1)</sup> XXIV. Internationaler Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau, Probleme der Raumordnung und des Wohnungswesens im regionalen Rahmen, 1958, herausgegeben vom Internationalen Verband für Wohnungswesen und Städtebau, Den Haag, Alexanderstraat 2.

<sup>2)</sup> Gesamtkatalog: Exposition d'urbanisme et d'Habitation; L'Homme dans la Région, dans la Cité, dans la Maison, Liège, 1958.

<sup>3)</sup> Katalog der Deutschen Ausstellungsabteilung; Heft 36 der Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau- und Raumplanung Köln.

## Begriff der Region

Da der Begriff der Region im Ausland ebensowenig bestimmt oder eindeutig geklärt ist wie in Deutschland, bemühte sich der Kongreß um eine Begriffsdefinition. Die Basis-Berichte stellten eine weitgehende Übereinstimmung nur hinsichtlich des Merkmals der heterogenen Struktur fest: Diese soll darin bestehen, daß die Region einen Komplex darstellt, dem mindestens zwei verschiedenartige Einheiten angehören, so etwa die Stadt mit ihrer ländlichen Umgebung oder ein Industriegebiet mit zugehörigem Erholungsgebiet. Die flächenmäßige Ausdehnung und Bevölkerungszahl werden nur vereinzelt als mögliche Kriterien anerkannt. Ein in den Beratungen vorgetragener Definitionsvorschlag begriff die Region als „einen der integrierenden und harmonisierenden Gesamtplanung bedürftigen sozial-ökonomischen Landschaftsraum, welcher meist aus einer Mehrzahl von Gemeinden zusammengesetzt ist“. Die schließlich verabschiedete Begriffsdefinition (Empfehlung 1.1) greift diese Gedanken auf und betont darüber hinaus mit Recht die Notwendigkeit, die Region zwar als eine räumliche Planungseinheit zu behandeln, sich aber vor einer isolierten Betrachtung zu hüten.

## Planungsregion und Verwaltungsgebiet

Den Basis-Berichten folgend stellt der Kongreßbericht fest, daß sehr oft die allgemeine Verwaltungsgliederung zugleich die Abgrenzung der Planungsregionen bestimmt: Provinzen, Departements, Grafschaften, Verwaltungsbezirke.

Geht man, um das am nächsten liegende Beispiel zu wählen, von der gegebenen deutschen Verwaltungsgliederung aus, so kämen als Räume der Regionalplanung folgende Gebietseinheiten in Betracht: der Landkreis, der Regierungsbezirk oder/und das Land. Abgesehen von dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, den beiden übrigen nordrhein-westfälischen Planungsgemeinschaften und den sonstigen regionalen und interkommunalen Planungsverbänden vollzieht sich die gegenwärtige deutsche Regionalplanungspraxis in den vorgenannten administrativen Einheiten. Gegen die bisherige Planungsgesetzgebung, die nahezu ausschließlich auf die administrativen Verwaltungseinheiten abstellt, werden Bedenken geltend gemacht. Sie stützen sich darauf, daß die Verwaltungsgebiete den naturräumlichen und den sozialökonomischen Gegebenheiten der Gegenwart nur in wenigen Fällen entsprechen. Neben den oder an Stelle der administrativen Raumeinheiten werden die „sozialökonomischen Raumeinheiten“ als die Planungsräume der Zukunft vorgeschlagen, so daß für die deutschen Verhältnisse etwa folgendes System entsteht: Die Gemeinde als Raum der Ortsplanung; die „Stadtregion“ als Raum der interkommunalen Flächennutzungsplanung; die Region als Raum der Regionalplanung; das Land als Träger der Landes(entwicklungs)planung.

Ähnlich wie die oben für die deutschen Verhältnisse dargelegten Bedenken gegen eine starre Zugrundelegung der bestehenden administrativen Verwaltungsgliederung für die Planungsarbeit sprechen auch aus den übrigen Länderberichten. Der Bericht meint, in den Fällen, wo die Verwaltungsgrenzen als ungeeignet betrachtet werden, könne darauf geschlossen werden, daß diese Grenzen bereits seit langem hätten revidiert werden sollen. Die Frage der Änderung der verwaltungsräumlichen Gliederung steht den Basis-Berichten zufolge in Ungarn, Jugoslawien, Italien und in Großbritannien an. Man gewinnt aus den Berichten den Eindruck, daß diese Bestrebungen z. T. auch aus Gesichtspunkten der Regionalplanung eine zusätzliche Begründung erfahren.

Mit Recht stellt der Bericht fest, daß der Abgrenzung der Planungsregionen um so geringere Bedeutung zukommt, je wirkungsvoller die Planungsarbeit auf nationaler Ebene funktioniert und eine gesamt-räumliche Koordination gestattet. Dagegen kommt der zutreffenden Begrenzung der Regionen um so größere Bedeutung bei, je geringer die Einfluß- und Koordinationsmöglichkeiten übergeordneter Verwaltungs- und Planungsbehörden sind.

Aus diesen auch in den mündlichen Beratungen deutlich angesprochenen Gesichtspunkten ziehen die Empfehlungen Nr. 1.1 und 2.1 die notwendigen Konsequenzen. Bietet eine vorhandene Verwaltungseinheit den richtigen Rahmen für die Regionalplanung, so hat es damit sein Bewenden. Aber Verwaltungsgrenzen dürfen der Schaffung zutreffender Planungsregionen nicht im Wege stehen.

## Beispiele zur Abgrenzung der Planungsregionen

Unter den in den Berichten erwähnten Beispielen herrschen bei weitem die zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme bestimmten Planungsregionen vor: so für Groß-London, Lüttich, Brüssel, Antwerpen, Kopenhagen, Nashville, Detroit, Dublin, Oslo usw. In keinem dieser Fälle deckt sich der aus oft vielen Gemeinden zusammengesetzte Planungsraum voll mit dem Areal einer höheren Verwaltungseinheit.

Planungsräume als „Fördergebiete“, d. h. solche, die unter strukturellen Schäden leiden, denen durch ein umfassendes Förderungsprogramm abgeholfen werden soll, zeigen die Regionen Charleroi und Turnhout.

Interessant und kennzeichnend ist das französische Beispiel: Auf Grund eines im Jahre 1957 erlassenen Gesetzes ist das ganze Land lückenlos in Regionen eingeteilt, die meist aus mehreren Departements bestehen.

Die Regionalplanungseinheit in Israel ist die Provinz. Sie ist für Zwecke der Planung in Distrikte unterteilt, in denen weitere Planungseinheiten gebildet werden. Die unteren Planungseinheiten bestehen meist aus einer Stadt mit ihrem Umland.

Die als Beispiel für Großbritannien genannten Regionen Groß-London, Clydetal, Midlands-West, Severntal und Süd-Wales sind allesamt aus mehreren Verwaltungseinheiten (Gemeinden oder Grafschaften oder Teilen derselben) zusammengesetzt. Die Abgrenzungsmerkmale sind in einigen Fällen geographischer Natur (so im Falle des Clydetales, des Severntales und Süd-Wales). In allen Fällen spielten sozialökonomische Gesichtspunkte die entscheidende Rolle.

Unter den in den Basis-Berichten im Detail dargestellten 34 Regionen befinden sich 13 Stadtregionen, 5 überwiegend ländliche und 16 großräumige gemischte Regionen. Die kleinste der dargestellten Regionen umfaßt wenige qkm, die größte über 20 000 qkm. Die Einwohnerzahlen liegen zwischen weniger als 100 und mehr als 5 Millionen Menschen. Angesichts solcher nur beispielsweise angedeuteten Verschiedenartigkeiten wird die ganze Schwierigkeit einer alle denkbaren Fälle deckenden Begriffsdefinition offensichtlich.

## Begriff der Regionalplanung

Weniger in den schriftlichen Berichten, aber stärker in den mündlichen Beratungen war zu erkennen, wie stark der Umstand auch heute noch nachwirkt, daß die Regionalplanung aus der Stadtplanung entstanden ist. Oft hatte man den Eindruck, daß die Regionalplanung als Stadtplanung auf größerem Gebiet begriffen wurde. Eine derartige Vorstellung ist planungsmethodisch und planungspolitisch in gleicher Weise verhängnisvoll. Die hier apostrophierte Vorstellung hat gerade in Deutschland die Landesplanung immer wieder dem Verdacht des Anspruchs auf verbindliche, unmittelbar durchzusetzende Planungsanordnungen ausgesetzt. Es ist geradezu als ein Verdienst des Kongresses anzusprechen, wenn insoweit die methodisch, sachlich und politisch – jedenfalls in der freien Welt – gebotene Funktionsbestimmung und -begrenzung der Regionalplanung allgemein anerkannt wurde. Ganz deutlich drückt dies die Empfehlung Nr. 2.3 aus: „Der Regionalplan ist ein Rahmenplan und verpflichtet als das Ergebnis der vorausgegangenen Koordination alle beteiligten Behörden und Stellen auf ein gemeinsames Entwicklungsziel.“

Die Regionalplanung ist – so stellt der Vorbericht als überwiegende Meinung der Basis-Berichte fest – überörtlich und überfachlich. Überörtlich nicht nur wegen des

mehrere Gemeinden umfassenden Planungsgebietes, sondern insbesondere wegen der Verpflichtung, die Belange aller beteiligten Gemeinden im Verhältnis zueinander und im Blick auf das Entwicklungsziel für die ganze Region zu berücksichtigen und zu einem vernünftigen und erfolgversprechenden Ausgleich zu bringen. Dasselbe gilt sinngemäß für das Verhältnis der beteiligten Fachbehörden und Fachaspekte im Verhältnis zueinander und zur Gesamtplanung. Dieses Anliegen sprechen die Empfehlungen 1.2, 1.3 und 2.4 an, wobei die letztgenannte noch zusätzlich das besondere Verhältnis zwischen der Regionalplanung und der Nationalplanung anspricht.

### Inhalt und Aufgabe der Regionalplanung

Die Idee der Regionalplanung scheint sich allmählich, wenn auch recht zaghaft, aus dem Bereich des Städtebaus herauszulösen und sowohl dem Raume als auch dem Inhalte nach über die Stadtplanung hinauszugreifen.

Entscheidende Grundlage aller Regionalplanung ist, so meint der Bericht, die Bindung des Menschen an sein Land und an sein Haus. Die Harmonisierung der Hilfsquellen mit der voraussichtlichen demographischen Entwicklung ist die zentrale Aufgabe, d. h. die Festlegung der optimalen Bevölkerungszahl, die entweder auf Grund der bekannten Beschäftigungsmöglichkeiten ermittelt oder als Aufgabe für die Schaffung entsprechender Beschäftigungsmöglichkeiten begriffen wird. Außer in solchen Regionen, die in der Nähe großer Ballungszentren liegen, wird die Schaffung entsprechender Beschäftigungsmöglichkeiten für eine gegebene Bevölkerungszahl überwiegend als der gebotene Weg angesehen.

Die nahezu zwangsläufigen Ballungerscheinungen, die allerdings nur in beschränkter Anzahl festzustellen sind, sind nach der Ansicht des Berichtes eine allgemeine, nicht mehr rückgängig zu machende Erscheinung. Diese Erscheinung kennzeichne eine neue Etappe der Zivilisation, die einen unbestreitbaren Fortschritt im Vergleich zu den vorhergehenden Entwicklungsabschnitten darstelle. Man könne jedoch nicht zulassen, daß sich diese Erscheinung im freien Spiel der Kräfte weiter entwickle. Wengleich es nahezu unmöglich ist, bestehende Ballungen aufzulokalisieren, so wird es doch in den meisten Ländern für notwendig gehalten, die zusätzliche Vermehrung der Ballungen und das Entstehen übersetzter Zentren zu verhindern. Wiederholt begegnet man der Feststellung, die übersetzte Ballung sei volks-, kommunal- und betriebswirtschaftlich unökonomisch.

Die Politik der „Neuen Städte“ nimmt in den Basis-Berichten einen breiten Raum ein. Jedoch bildet außer in den jungen Staaten die Gründung echter neuer Städte die Ausnahme. Häufiger ist die planmäßige Entwicklung im Anschluß an bereits bestehende Ortschaften. Diese Erweiterungen, wie auch die Wohntrabanten ohne eigenen Industriebesatz, können aber nicht als „Neue Städte“ betrachtet werden.

Neue Städte im echten Wortsinn scheinen nach den Länderberichten nur noch in Betracht zu kommen bei der Entwicklung oder im Gefolge neuer Industrien, bei planmäßiger Umsiedlung von Menschen und Betrieben und in Ländern mit starkem Einwandererstrom und schließlich in solchen Ländern, in denen die Industrialisierung erst beginnt.

Mehrere Berichte erwähnen übereinstimmend die Notwendigkeit, den einzelnen Orten entsprechend ihrer Situation und den übergeordneten Bedürfnissen eine bestimmte Funktion zuzuweisen. Der französische Bericht erstrebt eine Art Staffelung zentraler Orte, auf deren oberster Stufe die Hauptstadt der Region und auf deren nächster Stufe die Departementshauptstädte stehen, denen die Kreishauptstädte (für ein Gebiet von etwa 250 000 Menschen) folgen.

### (Rechts-)Natur der Regionalpläne

Bei den Erörterungen über die Realisierung der Regionalpläne zeigte sich besonders deutlich die Tragweite der Meinungsunterschiede über die Natur des Regionalplanes. Wer wie eine Minderheit der Kongreßteilnehmer den Re-

gionalplan nur für einen vergrößerten städtebaulichen Plan hält, kann in der Tat zu der Forderung gelangen, der Regionalplan müsse allgemein, d. h. gegenüber Bürger und Wirtschaft unmittelbar verbindlich sein. Unter Zugrundelegung der in den westlichen Ländern überwiegend gültigen Planungssystematik ist aber nicht einmal der gemeindliche Flächennutzungsplan verbindlich in dem oben gemeinten Sinn. So ist der dritte Satz der Empfehlung Nr. 2.3, der von Verboten und Geboten als möglichem Inhalt der Regionalpläne handelt, als ein Kompromiß zu verstehen, der den unterschiedlichen Gegebenheiten der verschiedenen Länder gerecht werden sollte.

Überwiegend bestand sowohl in den Berichten als auch in der Diskussion Klarheit darüber, daß der Regionalplan als vorbereitender Rahmenplan grundsätzlich des unmittelbaren und direkten Vollzuges nicht fähig ist. Der Regionalplan findet seine Verwirklichung in erster Linie über die Pläne der gemeindlichen, städtebaulichen Planung und über die Maßnahmen der sog. Fachplanung. Man war sich darüber im klaren, daß die Durchsetzung der Regionalpläne um so schwieriger ist, je differenzierter und vielgestaltiger die Behördenorganisation und je selbständiger die Behörden, insbesondere die Gemeinden im Verhältnis zueinander und zur Staatsführung sind und je stärker die individuellen Eigentumsrechte geschützt sind.

Obleich gesprächsweise verschiedentlich davon die Rede war, wurde kein Fall allgemein und unmittelbar verbindlicher Regionalpläne aus irgendeinem Lande bekannt. Dagegen besteht die Möglichkeit, die Regionalpläne in einem förmlichen Verfahren aufzustellen und für verbindlich gegenüber Staats- und Gemeindebehörden zu erklären, in den Niederlanden, in Großbritannien, in Frankreich und in Nordrhein-Westfalen und Bayern.

Außer in den östlichen Ländern, in welchen die Verbindlichkeit keine Frage der Rechtsnatur ist, stellt sich der Regionalplan in der Mehrzahl der Berichtsländer als eine Art Programm dar, dessen Realisierungschancen weitgehend davon abhängen, ob der Planungsträger unmittelbare und mittelbare Einflußmöglichkeiten besitzt und in welchem Umfang es bereits bei der Planaufstellung gelungen ist, die sachlich und fachlich beteiligten Behörden und Stellen zur Mitwirkung zu gewinnen. Dieser Vorstellung entspringen die Empfehlungen Nr. 1.2, 2.3 und 2.4.

### Träger der Regionalplanung

Die Frage, wer der berufene Träger der Regionalplanungsarbeit sei, wurde in den Kongreßberatungen mit großer Vorsicht erörtert. Gerade auf diesem Gebiet spielen die Unterschiede der jeweiligen Verwaltungsorganisation und Verwaltungspolitik eine große Rolle. Dies erklärt die insoweit völlig farblose Empfehlung Nr. 1.4, wonach die Initiative zur Regionalplanung von den staatlichen und kommunalen Behörden so gut wie von rein privaten Kreisen soll ausgehen können.

Deutlicher wird die Empfehlung zu Nr. 2.1, die mehr oder weniger kategorisch fordert, daß die Regionalplanung auch eines behördlichen Trägers, eben der regionalen Planungsbehörde bedarf. Wenn die Planungsregion sich mit einem vorhandenen Verwaltungsgebiet deckt, gehört – so fordert die Empfehlung – auch die Regionalplanung in die Zuständigkeit der für diesen Raum allgemein zuständigen Behörde. Wenn aber die Planungsregion sich aus mehreren Verwaltungsgebieten zusammensetzt, dann soll, so fährt die Empfehlung fort, „die Regionalplanung in Gemeinschaft der beteiligten Verwaltungsbehörden bearbeitet werden“. Somit wird die Schaffung spezieller Planungsbehörden neben der allgemeinen Verwaltung für unzweckmäßig gehalten. In der Aussprache wurde deutlich, daß dem Zusammenschluß der einer Region angehörenden Gemeinden nicht zuletzt auch aus verwaltungspolitischen Gründen der Vorzug vor der Schaffung neuer staatlicher Planungsbehörden zu geben sei.

Bedauerlicherweise konnte eine in den Berichten sehr deutlich angesprochene Frage in der Diskussion nicht vertieft und zu einer Empfehlung verdichtet werden: es handelt sich um die Beteiligung der Kräfte der freien Wirt-

schaft an der Planbearbeitung; jedoch läßt sich aus den Basis-Berichten folgende These als jedenfalls in der westlichen Welt gültige Vorstellung entnehmen: Regionalplanung ist eine Gemeinschaftsarbeit der öffentlichen Behörden, d. h. des Staates und der Gemeinden auf der einen und der freien und gesellschaftlichen Kräfte auf der anderen Seite. Dies muß seine Ausprägung in der Arbeitsmethode und in der Arbeitsorganisation finden. In dicht besiedelten oder sich rasch entwickelnden Räumen empfiehlt es sich, diese Kräfte zur permanenten und kontinuierlichen Zusammenarbeit in Planungsgemeinschaften zusammenzuführen. Derartigen Planungsgemeinschaften muß seitens des Staates neben einer genügenden finanziellen Arbeitsbasis ein ausreichender sachlicher Spielraum für ihre Tätigkeit gesichert werden. Wenngleich die Regionalplanung prinzipiell eine Gemeinschaftsarbeit ist, so bedarf es dennoch einer staatlichen Planungsorganisation zumindest mit staatlichen Zentralinstanzen und nachgeordneten Behörden bis etwa zur Ebene der Provinzen, Departements, Bezirke usw. Die Aufgabe dieser staatlichen Planungsbehörden besteht in der Aufrechterhaltung des ständigen Kontaktes zwischen den regionalen Planungsträgern einerseits und den politischen und Verwaltungsbehörden andererseits. Diesen staatlichen Planungsstellen obliegt die Autorisation und ggf. die Verbindlichkeitserklärung von Regionalplänen.

In den Beratungen kam sehr deutlich zum Ausdruck, daß die planerischen Entscheidungen Akte politischer Willensbildung sind. Soweit bei den Planungsbehörden parlamentarische Körperschaften bestehen, obliegt diesen das Recht des Beschlusses über die von den Spezialisten erarbeiteten Pläne. Dies entspricht der Handhabung im Bereich der gemeindlichen Planung schlechthin. Im Bereich der Regionalplanung wird entsprechendes aus mehreren Ländern berichtet, bei denen in der Provinz- oder Bezirkstufe gewählte Vertretungskörperschaften bestehen (z. B. Niederlande und Großbritannien).

### Durchsetzung der Regionalpläne

Da wie bereits ausgeführt, die Regionalpläne nicht kraft unmittelbarer Verbindlichkeit direkt ausgeführt werden können, ist es von großer Bedeutung, daß die städtebaulichen Pläne mit der Regionalplanung in Einklang stehen.

Die Regionalplanung kann nur funktionieren, wenn der Wirkungsbereich der städtebaulichen Planung rechtlich gesichert ist. Insbesondere muß die Möglichkeit bestehen, städtebauliche Durchführungspläne rechtsverbindlich gegenüber jedermann festzusetzen. Grundsätzlich sollte die städtebauliche Planung allen Gemeinden zur Pflicht gemacht werden, jedenfalls aber bei Überschreitung gewisser Gemeindegrößen und bei dem Vorliegen starker Entwicklungstendenzen.

Während die gemeindlichen Planungen und die staatlichen Fachplanungen mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattet sind, ist in städtebaulich nicht geplanten Gebieten (z. B. auf dem flachen Lande) und in gewissen Sachbereichen (z. B. bei der industriellen Standortwahl) der freien Willensbetätigung der Privatwirtschaft ein weiter Spielraum belassen. Soweit die Wirtschaft in diesem Bereich raumbeeinflussend tätig wird, muß daher auch sie zur Mitarbeit und zur Unterstützung der regionalen Planung gewonnen werden. Diese Mitwirkung der freien Wirtschaft wird oft nur zu erreichen sein, wenn wirtschaftliche und steuerliche Anreiz- und Spornungsmittel sinnvoll eingesetzt werden.

Die Verwaltung der hierfür in Betracht kommenden Mittel, wie auch die öffentliche Investitionstätigkeit liegt aber nicht bei den Regionalplanungsbehörden. Öffentliche Mittel für diese Zwecke werden teils durch die Fachbehörden des Staates selbst investiert (z. B. Überlandstraßen), teils von den Gemeinden zur Verfügung gestellt (z. B. örtliche Erschließung), teils über halböffentliche Unternehmen gelenkt (z. B. Wohnungsbau, Energiewirtschaft) und schließlich auch privaten Unternehmen (z. B. allgemeine Wirtschaftsförderung, Landwirtschaftsförderung) und auch Einzelpersonen (z. B. Wohnungsbaumittel) gewährt. Aus der Sicht der Regionalplanung kommt es darauf an, daß

diese von den verschiedenen Behörden verwalteten und den verschiedensten Empfängerkreisen zufließenden Mittel im Sinne der Regionalplanung gesteuert werden. Wenn dies geschieht, besitzt die Regionalplanung ein zusätzliches Instrument, vor allem in den Bereichen wirksam zu werden, die einer verbindlichen Lenkung durch Gebote und Verbote entzogen sind. Der bereits erwähnte, in der Mehrzahl der Berichtsländer vorliegende Tatbestand, daß die Verwaltung dieser Mittel in der Hand vieler Behörden zersplittert ist, erschwert aber die raumpolitische Aktivierung dieser Mittel. Daraus soll allerdings nicht etwa die sachlich und verwaltungstechnisch nicht realisierbare Forderung hergeleitet werden, die Verwaltung dieser Mittel bei den Regionalplanungsbehörden zu konzentrieren. Lediglich ein Mitspracherecht in grundsätzlichen Fragen, so z. B. bei der Festsetzung der Verteilungsschlüssel sollte den Landes- und Regionalplanungsbehörden eingeräumt werden.

Nur in den Basis-Berichten angesprochen, nicht aber in den Studiengruppen erörtert wurde die wichtige Frage des landesplanerischen Widerspruchsrechtes, wie es z. B. in Nordrhein-Westfalen besteht.

### Verhältnis zwischen Nationalplanung und Regionalplanung

Bei den thematischen Kongreßvorbereitungen hatte man angenommen, die Erörterung des Verhältnisses zwischen der nationalen Planung und der Regionalplanung werde besonders delikate sein. Nichts dergleichen. Der in der Empfehlung Nr. 2.4 zum Ausdruck gebrachte Vorrang der Nationalplanung, der nationalen Wirtschaftsplanung oder Wirtschaftspolitik gegenüber der Planung der kleineren Räume wurde von den Kongreßteilnehmern durchaus einhellig anerkannt. Beweiskräftige Erfahrungen aus der Praxis konnten zu diesem Punkt weder den schriftlichen Berichten noch den mündlichen Beratungen entnommen werden. In den westlichen Staaten existiert bis jetzt eine Nationalplanung, soweit überhaupt, erst in Teilbereichen. Die Berichte über die diesbezüglichen Verhältnisse in den östlichen Staaten sind für uns nur von theoretischem Interesse. So wird mit allem Nachdruck in den Berichten der östlichen Staaten wie auch in den Diskussionsbeiträgen bestritten, daß die örtliche und regionale Planung von den Zentralen gesteuert werde. Jedoch scheint die Planung auch in den östlichen Ländern trotz zentraler Entscheidungsbefugnis und trotz allumfassender National- und Volkswirtschaftsplanung unter der Zuständigkeitsaufteilung und dem Machtstreben der verschiedenen Behörden zu leiden. Das zeigt, daß das rein verwaltungstechnische Problem planerischer Koordination überall gleich schwierig zu lösen ist.

### Wohnungswesen und ländliche Probleme in der Regionalplanung

In zwei ausgezeichneten Berichten (Norby und Vink) und in den beiden entsprechenden Studiengruppen wurden als wichtige Sonderfragen die Bedeutung des Wohnungswesens und der ländlichen Probleme in der Regionalplanung erörtert. Der diesem Bericht gesetzte Rahmen schließt eine ins Einzelne gehende Darstellung der diesbezüglichen Ergebnisse aus. Insoweit darf auf die Abschnitte 3 und 4 der Empfehlungen verwiesen werden.

### Empfehlungen

Als Ergebnis der Beratungen der vier Studiengruppen am 2., 3. und 5. September – nämlich der Studiengruppe 1 „Die Konzeption der Regionalplanung“ (entsprechend Kapitel I und II sowie teilweise Kapitel VI des Berichtes), der Studiengruppe 2 „Die Verwirklichung der Regionalpläne“ (Kapitel III und teilweise Kapitel VI des Berichtes), der Studiengruppe 3 „Das Wohnungswesen in der Regionalplanung“ (Kapitel IV des Berichtes) und der Studiengruppe 4 „Die ländlichen Probleme der Regionalplanung“ (Kapitel V des Berichtes) – hat das Plenum des 24. Internationalen Kongresses für Wohnungswesen und Städtebau am 6. September 1958 beschlossen:

„Der Internationale Verband möge alsbald eine ‚Charta des Wohnungswesens, des Städtebaus und der Raumplanung‘ erarbeiten, welche den modernen Gegebenheiten und Ansprüchen der Technik, der Wirtschaft und der menschlichen Gesellschaft schlechthin gerecht wird und der

Entwicklungsplanung in den verschiedensten Raumeinheiten neue Impulse und Realisierungschancen vermittelt. Der Kongreß erwartet, daß eine solche „Charta“ ähnliche Wirkungen auslöst, wie dies seinerzeit in so hervorragender Weise durch die höchste Anerkennung verdienende „Charta von Athen“ gesehen ist.“

Ferner billigte der Kongreß die folgenden Empfehlungen der Studiengruppen:

### 1. Studiengruppe: „Die Konzeption der Regionalpläne“

1.1 Die Region ist ein Gebiet, das in seiner Größenordnung eine Synthese aller städtischen und ländlichen, wirtschaftlichen und sozialen Elemente nationaler und örtlicher Art ermöglicht. Sie soll als eine Einheit mit gewisser Eigenständigkeit aber niemals isoliert geplant werden.

1.2 Der Regionalplan soll die räumlichen Auswirkungen der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen Erfordernisse der Region erfassen und harmonisieren; er soll unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte die am besten geeignete Flächenwidmung und darüber hinaus ein umfassendes Aktionsprogramm vorschlagen.

1.3 Für die Abgrenzung von Regionen sind die funktionellen Beziehungen maßgeblich. Die regionale Planung soll mit der nationalen, internationalen und supranationalen Planung koordiniert werden.

1.4 Die vorbereitenden Untersuchungen und die Regionalplanung selbst können zurückgehen auf die Initiative entweder von staatlichen, regionalen oder kommunalen Behörden oder von eigens zum Zwecke der Regionalplanung gegründeten Planungsgemeinschaften und -ausschüssen, denen neben den Verwaltungsbehörden auch Privatpersonen oder die letztgenannten allein angehören können. Die Planungsarbeit selbst kann sowohl in öffentlichen Behörden als auch in privaten Planungsbüros erfolgen. In beiden Fällen ist die Beteiligung von Spezialisten aller sachlich betroffenen Fachgebiete, u. a. auch der Landwirtschaft unbedingt zu empfehlen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Heranbildung von Planungsfachleuten, vor allem von solchen Experten, die die Aufgabe der Koordinierung und der Integration beherrschen sollen.

1.5 Die für die Regionalplanung verantwortlichen Stellen sollten die Entwicklung innerhalb der Regionen beobachten, um bei gegebener Veranlassung die notwendigen Maßnahmen zur Anpassung der Planung an veränderte Verhältnisse zu ergreifen. Die zeitlichen Abstände für die Vornahme der erforderlichen Überprüfungen müssen dem Entwicklungsrhythmus der einzelnen Planungsräume entsprechen. Die Überprüfungen sollen denselben Stellen obliegen, die den ursprünglichen Plan bearbeitet haben.

### 2. Studiengruppe: „Die Verwirklichung der Regionalpläne“

2.1 Zur zweckentsprechenden Wahrnehmung der regionalen Planungsaufgaben erscheint die Schaffung regionaler Planungsbehörden ratsam. Ist die Planungsregion mit einem bestimmten Verwaltungsgebiet identisch, so obliegt die Regionalplanungsarbeit der entsprechenden Behörde der allgemeinen Verwaltung. Besteht die Planungsregion aus mehreren Verwaltungseinheiten oder aus Teilen mehrerer Verwaltungseinheiten, so ist die Regionalplanung in Gemeinschaft der beteiligten Verwaltungsbehörden zu bearbeiten. Verwaltungsgrenzen dürfen der Schaffung zutreffender Planungsregionen nicht im Wege stehen.

2.2 Die der Planung vorausgehende Bestandsaufnahme und die Ausarbeitung der Planentwürfe sind Teamarbeit von Spezialisten. Die förmliche Aufstellung der Pläne und die grundsätzlich notwendige staatliche Genehmigung sind Akte politischer Willensbildung. Bereits mit der Beschlußfassung sollten die Regionalpläne vorläufig in Kraft treten, um Gefährdungen der Planungsziele innerhalb der Schwebzeit bis zur förmlichen (aufsichtsbehördlichen) Genehmigung auszuschließen.

2.3 Der Regionalplan ist ein überörtlicher und überfachlicher Rahmenplan. Als das Ergebnis der vorausgehenden Koordination verpflichtet er alle beteiligten Behörden und Stellen auf ein gemeinsames Entwicklungsziel. Der Regionalplan soll die in einzelnen vorgesehenen rechtlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Vollzugsmaßnahmen sowie deren Träger bezeichnen. Nach Maßgabe der Möglichkeiten des nationalen Rechtes und je nach der Art der Pläneziele soll der Regionalplan Verbote und Gebote verfügen, Hilfs- und Förderungsmaßnahmen gewähren oder aber sich auf die Überzeugungskraft von Empfehlungen beschränken können. Von besonderer Bedeutung für die Verwirklichung der Regionalpläne ist eine vorausschauende und langfristige Boden- und Investitionspolitik. Zu deren Förderung kann die Schaffung regionaler gemeinschaftlicher Finanzierungs- und Investitionsinstitute zweckmäßig sein.

2.4 Die Planung der kleineren Räume muß sich der Planung der größeren Räume einpassen. Die Planung der größeren Räume hat aber die Belange der Teilräume zu berücksichtigen. Die allgemeine Staatspolitik, die Wirtschaftspolitik und die Nationalplanung sind von der Regionalplanung zu beachtende Gegebenheiten. Die staatlichen Fachplanungen, staatliche Investitionsplanungen und alle sonstigen staatlichen Spezialmaßnahmen zur Entwicklung der Region sollen durch die Regionalplanung auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden. So betrachtet ist der Regionalplan die Proklamation eines gemeinsam angestrebten Entwicklungszieles.

2.5 Die Aufstellung von regionalen Plänen für das gesamte Staatsgebiet ist erstrebenswert. Soweit die personellen, sachlichen und technischen Mittel hierfür nicht ausreichen, sind diejenigen Regionen zunächst zu planen, in denen das Bedürfnis nach ausgleichender, gestaltender und ordnender Regionalplanung am dringendsten ist.

### 3. Studiengruppe: „Das Wohnungswesen in der Regionalplanung“

3.1 Jede Familie sollte über eine angemessene, gesunde Wohnung verfügen, die mit allen dem Stande der Technik entsprechende Bequemlichkeiten ausgestattet ist und in ihren Ausmaßen der Zusammensetzung der Familie entspricht. Die Behörden sollen für die Erfüllung dieser

Grundsätze verantwortlich sein. Die Gesetzgebung sollte die Aufstellung von Bauprogrammen, die Erneuerung und den Abbruch von Wohnhäusern fördern oder dazu ermutigen und sicherstellen, daß diese Arbeiten durchgeführt werden entweder durch direkte Finanzierungsmaßnahmen oder durch Förderung des Sparens und der Anlage von Spargeldern im Wohnungsbau.

3.2 Die auf der Industrialisierung beruhende Hebung des Lebensstandards sollte sich auf die Größe wie auf die Qualität der Wohnungen auswirken. Dabei sollen auch individuelle Wünsche und Bedürfnisse ihren Ausdruck finden. Für jede Region sollten kontinuierlich Ermittlungen des Bedarfs an Wohnungen und zugehörigen Gemeinschaftsanlagen durchgeführt werden. Die dabei ermittelten Bedürfnisse sollten in der Regionalplanung berücksichtigt werden.

3.3 Wohnungsprogramme sollten in Verbindung mit der Regionalplanung aufgestellt werden, um jede soziale Absonderung zu vermeiden und die Harmonisierung des Wohnbaus mit der Industrieentwicklung, der Gestaltung der Stadtgebiete und der Gemeinschaftsausstattung sicherzustellen.

3.4 Das Wohnbauprogramm soll einheitlich, kontinuierlich und progressiv verwirklicht werden. Die Steigerung der Produktivität wird die Baukosten verringern und eine Verbesserung der Qualität ermöglichen. Normung und Typisierung werden eine gewisse Mechanisierung der Bauindustrie möglich machen, vor allem durch Benutzung von präfabrizierten Bauteilen. Die Behörde, die für die Verwirklichung der Wohnungsbauprogramme verantwortlich ist oder ihre Ausführung kontrolliert oder betreibt, soll für das ganze Gebiet der Region zuständig sein, ebenso wie die Forschungsstellen. Die Verwirklichung der Bauprogramme setzt eine langfristige Bodenpolitik voraus, welche die Bildung von Grundstücksreserven vorsieht. Zu diesem Zwecke sollte die Gesetzgebung es den Behörden ermöglichen, Gelände zu erwerben, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Die Bodenpolitik sollte die Möglichkeit zukünftiger Entwicklungen offenhalten, zum Beispiel durch die befristete Verleihung von Nutzungsrechten an Grundstücken. Die Erneuerung und Modernisierung der Altbauten ist mit Hilfe von angemessenen finanziellen Maßnahmen, die den Erwerb und die Neuverteilung von Grundstücken möglich machen, zu fördern. Besondere Beachtung sollte der Notwendigkeit geschenkt werden, die Stadtgebiete mit Grüngürteln zu versehen, die entweder durch Bauverbote oder – noch besser – durch Ankauf zu schützen sind.

3.5 Alle modernen Möglichkeiten der Publizistik sollten ausgenutzt werden, um breite Bevölkerungsschichten über die Fortschritte im Wohnungsbau aufzuklären, die durch eine zweckmäßige Planung möglich werden. Ziel dieser Aufklärungsarbeit ist es, den guten Willen und eine aktive Mitarbeit der Bevölkerung für die Verwirklichung der aufgestellten Programme zu wecken.

### 4. Studiengruppe: „Die ländlichen Probleme der Regionalplanung“

4.1 Die ländlichen Zonen müssen in der Regionalplanung als wesentliche Komponenten mit eigener Bedeutung behandelt werden und nicht nur als von der städtischen oder einer anderen nichtlandwirtschaftlichen Entwicklung abhängige Gebiete.

4.2 Die Regionalplanung muß darauf abzielen, die Landbewohner möglichst an der Verbesserung der Lebensbedingungen, welche die Städte schon genießen, teilnehmen zu lassen, ohne jedoch die günstigen Verhältnisse und Gegebenheiten der ländlichen Zonen zu gefährden.

4.3 Eine zweckmäßige Planung der ländlichen Zonen umfaßt u. a. die strukturelle und technische Verbesserung der Landwirtschaft; die Lösung des Problems der unrentablen Höfe; die Einführung von nichtlandwirtschaftlichen Ergänzungs- oder Ersatzbeschäftigungsmöglichkeiten; eine Neugruppierung der Wohnsiedlungen, welche es möglich machen würde, die angestrebten Ziele zu erreichen.“

### Verbesserung der Kongreßarbeit durch Verringerung der sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten

Wenngleich die Möglichkeiten, innerhalb internationaler Kongresse zu konkreten Ergebnissen zu gelangen, beschränkt sind, so ist doch eine Verbesserung der Arbeitsmethoden zumindest auf dem linguistischen Gebiet erstrebenswert.

Die einer detaillierten und präzisen Sachbehandlung äußerst abträglichen Verständigungsschwierigkeiten werden durch die Technik der Simultanübersetzung nur getarnt, aber nicht gelöst. Bei allem anerkennenswerten Bemühen von Simultan-Dolmetschern, die mit der Fachsprache nicht vertraut sind, kann eine präzise, fachlich richtige Übertragung nicht bewirkt werden. Berücksichtigt man die terminologische Unsicherheit, die beispielsweise bereits im deutschen Sprachraum gegeben ist, so wird deutlich, welche unlösbaren Schwierigkeiten für den nur einmal zufällig damit befaßten Dolmetscher entstehen. Bei dem Bemühen um die Verbesserung der Arbeitsmethoden internationaler Kongresse steht daher die Erarbeitung fachlich richtiger Wörterverzeichnisse an bevorzugtem Platz. Es wurde mit Genugtuung vermerkt, daß der Internationale Verband für Wohnungswesen und

\*) Die deutschsprachige Fassung wurde auf Grund der Verhandlungsniederschriften und unter voller Berücksichtigung des Inhalts der englischen und französischen Fassung teilweise neu bearbeitet, um sprachliche und inhaltliche Ungenauigkeiten der Erstfassung auszuräumen. Beschlossen wurde die französische Fassung. Die englische und deutsche Fassung sind nicht ausdrücklich autorisiert.

Städtebau eine derartige Arbeit in Fortführung eines bereits vor längerer Zeit veröffentlichten „Glossary“ aufgenommen hat. Auch die Internationale Architekten-Union (UIA) arbeitet an einem internationalen Wörterverzeichnis. Angesichts der weitgehenden Identität des Wortschatzes der Architekten und Städtebauer wäre eine Zusammenarbeit der beiden internationalen Spitzenverbände bei der Erarbeitung des Glossary sinnvoll. Ein derartiges Wörterverzeichnis würde allerdings etwa in der Art eines Dictionaire ohne entscheidenden Wert sein, da in vielen Fällen eine Identität der Begriffe überhaupt nicht gegeben ist. Jenes internationale Wörterverzeichnis wird daher den erstrebenswerten Effekt nur besitzen, wenn in allen Zweifelsfällen den betreffenden Fachausdrücken eine kurze Begriffsdefinition beigegeben wird.

#### **Ständige Ausschüsse des Internationalen Verbandes**

Neben den jeweils nur unter den besonderen Aspekten des Kongreßthemas gebildeten Studiengruppen tagen auf den Kongressen (und meistens auf den zwischen den Kongressen stattfindenden kleineren „Konferenzen“) die „Ständigen Ausschüsse“ des Internationalen Verbandes. Derartige Ausschüsse bestehen für folgende Sachgebiete: Wohnungsbauunternehmen, Miete und Einkommen, Ausbildung von Stadt- und Landesplanern, Berufsmäßige Planer, Regionale Planung in unterentwickelten Gebieten und Städtische Verkehrsprobleme.

Unter diesen Ausschüssen ist insbesondere derjenige für „Miete und Einkommen“ hervorgetreten. Dieser Ausschuß verfolgt das Ziel, Richtsätze für die angemessene Größe und Miete von Wohnungen für die verschiedenen Einkommens- und Familienverhältnisse aufzustellen. Der Ausschuß legte einen imponierenden Bericht über seine bisherige Arbeit vor.

Die Organe des Internationalen Verbandes haben wiederholt über die Möglichkeiten zur Intensivierung der Arbeiten seiner ständigen Ausschüsse beraten. Ein noch

nicht entschiedener Vorschlag geht dahin, jeweils einen der Ausschüsse durch einen der nationalen Verbände fachlich, technisch und wirtschaftlich betreuen zu lassen.

#### **Organisatorische Fragen des Internationalen Verbandes**

Der unter dem Generalthema der „Regionalplanung“ stehende Kongreß bot einen höchst passenden Anlaß zur Bekanntgabe der im schriftlichen Verfahren von den Verbandsmitgliedern beschlossenen Änderung des Namens, in den nunmehr auch die Raumordnung aufgenommen wurde, um der tatsächlichen Aufgabenstellung des Verbandes zu entsprechen. Der Verbandsname lautet jetzt „Internationaler Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung“.

Zum neuen Verbandspräsidenten wurde der französische Chefplaner J. Canaux, Paris, gewählt, der nach langjähriger Mitarbeit im Vorstand des Internationalen Verbandes zuletzt die Funktion eines stellvertretenden Präsidenten ausgeübt hat. In seiner groß angelegten, in meisterhafter Sprache vorgetragenen Antrittsrede riß der neue Präsident ein von Begeisterungsfähigkeit und hohem Verantwortungsbewußtsein getragenes Berufsbild des Planers und eine anspruchsvolle Vorstellung über den Aufgabenbereich des Internationalen Verbandes auf.

Zum neuen stellvertretenden Präsidenten wurde Dr. Schweyer, Vorsitzender des Vorstandes der Gemeinnützigen Aktiengesellschaft für Wohnungsbau, Köln und Vizepräsident des Deutschen Verbandes gewählt. Die Wahl eines Deutschen zum Deputy-Präsidenten beweist, was spätestens seit dem Edinburger Kongreß dank Paula Schäfers erfolgreichem Wirken unbestritten ist: daß Deutschland im internationalen Fachgespräch wieder ein geachteter Partner ist.

Die nächste Verbandsratsversammlung wird im Rahmen einer Internationalen Konferenz („Kleiner Kongreß“) im Frühsommer 1959 in Perugia (Italien) stattfinden. Daß der nächste Kongreß 1960 in PortoRico abgehalten werden soll, war bereits früher entschieden worden.