

# Planung ist kein Dirigismus

Wohlfahrt der Staatsbürger das allein legitime Motiv

Von Ministerialdirigent Dr. Friedrich Haistenberg, Bonn

Nur einer kleinen Manipulation mit verdeckt eingeschlossenen Begründen bedarf es, um Planung mit Plenarwirtschaft gleichzusetzen. Fast ein ganzen Jahrzehnt hatten sich auch nach dem zweiten Weltkrieg noch Landesplanung und Raumordnung gegen solches zu setzen. Ist hier nicht eine gewisse Wandel eingetreten, so ist es doch nützlich Man zuzumachen, daß Raumordnung, wie wir sie verstehen, mit Dirigismus nichts zu tun hat, und daß eine dirigistische Raumordnung unserer Landes unverträglich wäre.

## Ziele und Aufgaben der Raumordnung

Verständlich ist, daß eine Planungspolitik, die den ganzen Raum unter Berücksichtigung aller ihre beeinflussenden fachlichen Bereiche ordnen und zu gesetzmäßiger Absicherung des Antritts der Verantwortung überzugeben habe, die natürlichen Kräfte würden mit allgemeinwirksamem Automatismus die rechte Entwicklung schem allem herbeiführen. Beobachtung und Erfahrung lehren, daß solcher Wunderglauke trug. Ogleich die hier apostrophierte Autarkie seit einem Jahrzehnt sich nicht aufzuhalten scheint, hat sie eine beständige sinnliche Ordnung in unserem Lande nicht herbeizuführen vermocht. Es sind vielmehr — das wird heute allgemein beklagt — schwere Mißstände und Belastungen in der räumlichen Ordnung und Entwicklung des Raumgebiets festzustellen. Das erste Bundesgesetz angefordert hatte, stellte die Bundesregierung nach einer sorgfältigen Analyse zusammenfassend fest, daß zwei großräumige Gebietskategorien besonders problematisch sind. Das sind einmal die hinter den Alpen gelegenen, durchgehend zurückgeliehenen Gebiete, die Leben unter zunehmenden sozialen, wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Bedingungen auf etwa 40 v. H. der Fläche des Bundesgebietes 8 Millionen Menschen. Zu diesen Gebieten zählen besonders die agrarischen Problemgebiete, die von Natur aus anschwelligsten Gebiete und etwa die Hälfte des Zonenrandgebietes.

Diese Gebiete stehen überlasteten Verdichtungsrauma gegenüber, in denen sich geprägt durch die Wirkung höchstens Bevölkerungs-, Wohn-, Betriebs-, Arbeits- und Verkehrsbedürfnisse mit überwiegenden Beanspruchungen der natürlichen Ressourcen verbinden. Hier bereiten besonders die Verkehrsprobleme, die Verschärfung der Luft und der Gewässer und der Mangel an ausreichenden Erholungsgebieten besondere Sorgen. Sie werden überwiegend durch ländliche Bevölkerungen, die auf einer Fläche, die ein Zwanzigstel des Bundesgebietes kann überschreiten, mehr als ein Drittel der Bevölkerung unseres Landes, beiden Gebietskategorien, sowohl den höchstbeladenen städtischen wie den räumlich weitverstreut liegenden Gebieten, wie Gemeinschaften mit dichten Funktionen zu. Beide Gebietskategorien sind — das heißt sind sie entstanden oder haben sie sich erhalten — notwendige Notwendigkeiten. Nicht

gutachten aber viele die Beute in diesen Problembereichen. Interessanterweise Neuerrichtungen der menschlichen Lebens- und Entwicklungs möglichkeiten. Alles spricht gegen die Erwartung, daß diese zum Teil sehr niedrige Mängel sich von selbst beheben würden. Im Gegenteil: in den beiden Gebietskategorien festzu stellende Problematik ist erheblich. Die Lösungsmöglichkeiten sind ebenso verbunden, daß die Entwicklung, wenn man ihr weiter freien Lauf läßt, zu einer Verschärfung der Mängel führt. Je geprägter nämlich die Wirtschaftskraft in den zurückgeliehenen Gebieten wird, um so mehr werden die dort lebenspendenden Kräfte veranlassen, diese Einkommen der Folgen zu übertragen. Der Übergang auf die zentralen Konzentrationsgebiete abzuwandern und hier durch weitere Menschenansammlung die Problematik zu verschärfen.

In großen Zusammenhängen denkende Raumordnungspolitik muß daher darauf bedacht sein, den Zurückliefern der gefährdeten Gebiete durch geeignete Förderungsmittel und entsprechende und damit zugleich den aus dem Übergang resultierenden Bevölkerungsdruck abzuwenden. Welches Mittel dazu im einzelnen tauglich sind, wird an anderer Stelle in dieser Folge des „FARALMEN“ eingehender dargestellt.

Liegen die Hauptaufgaben einer Raumordnungspolitik im präzisierenden Maßstab darin, die Problematik des zurückgeliehenen und der überlasteten Gebiete zu lösen, so stellen die Raumordnungsmaßnahmen in der Länge vorzusehen, ihre Entscheidungen über die Raumnutzung so zu treffen, daß eine bestmöglich Entwicklung gefördert wird. Eine derartige Raumordnungspolitik, die sicherlich die Ergebnisse durch Stärkungen und Förderungsmaßnahmen für strukturell beschädigte Gebiete zu verhindern sucht, kann die regionalen und örtlichen Instanzen Bewegungsspielraum läßt, wirkungsvoller sein als eine Planungshierarchie, in der von oben nach unten das Detail diktiert wird. Der Verfasser dieses Aufsaßes ist der Ansicht, daß eine solche Handlung nicht nur aus Gründen der sozialen Sicherungswillkür widersprüche, wobei es hält sollte Ausfassung der Raumordnungspolitik für planungstechnisch unverträglich, für verwaltungspsychologisch falsch und schließlich für verwaltungstechnisch unführbar. Das Grundprinzip unserer Stadtplanung ist die regionale Differenzierung der Entwicklungschancen. Je mehr die Entscheidungen ins Detail gehen, um so mehr sollen sie am Ende getroffen werden. Dieser Grundsatz gewinnt für die Raumplanung ganz besondere Aktualität, wenn die planerische Festlegung von Struktur und Raumordnung und räumlichen Entwicklungen überzeugt auf dem einen Stand, wann die Bevölkerung und die Wirtschaft diese Entscheidungen annehmen und verwirklichen. Es müssen also die am Ort wirkenden Aktivitäten und Initiativen erkannt und so eingebaut werden, daß die Planung Lebens- und Wirtschaftssinne bleibt. Die konkreten Raumordnungsmaßnahmen können auf nationalem oder regionaler Ebene zu treffen; ist auch darüber zweckmäßig, um den Veränderungen der Situationen und Bedürfnisse in einem unkomplizierten Verfahren entsprech zu können. So wichtig nämlich der Grundprinzip ist, daß die Planung auf dem einen Stand ist, so soll, soweit man kann, die Aktionen davon verzögert werden, daß es keine unbedeutende „innerierte“ Planung geben kann und darf. Würde aber die Planung für große Räume, etwa für das ganze Staatsgebiet, zentralisiert, so wären die Planungsmaßnahmen in einem gewissen Maße erschwert, daß die Planung bald den Kontakt mit der Lebenswirklichkeit verlor. Dabei spricht eine nicht geringe Zahl auch die Tatsache, daß nur wenige sach- und fachkundig planen, die Planung überwiegend in den Kabinetten und im Beamtenstaat stattfindet, die dann wieder standig verändert wird. All das spricht dafür, die konkrete Flächewidmung und Raumplanung so nahe wie möglich bei den örtlichen und regionalen Behörden und politischen Korporationen zu belassen.

Eine kurze Bezeichnung auf die Motive und Ziele der Raumordnung zeigt sich, und aufgestellte Ziele kann man die Wirtschaft und die Bevölkerung kaum ohne die anderen Gebiete auf einer Fläche, die ein Zwanzigstel des Bundesgebietes kann überschreiten, mehr als ein Drittel der Bevölkerung unseres Landes, beiden Gebietskategorien, sowohl den höchstbeladenen städtischen wie den räumlich weitverstreut liegenden Gebieten, wie Gemeinschaften mit dichten Funktionen zu. Beide Gebietskategorien sind — das heißt sind sie entstanden oder haben sie sich erhalten — notwendige Notwendigkeiten. Nicht

verstanden, warum man den Menschen als Maßstab nimmt.

## Die Mittel der Raumordnungspolitik

Raumordnungspolitische Aktivität ist in allen Ebenen unseres Verwaltungsaufbaus nötig. In der kommunalen Selbstverwaltung, bei den Ländern, im Bundes. Dabei unterscheiden sich die örtlichen und regionalen Ebenen. Hier liegt das Schwergewicht dieser Tätigkeit auf der konkreten Darstellung der Entwicklungsziele und der damals vorliegenden Flächenwidmung. Das gehobene Planungsmittel ist die karmenförmige Aufzeichnung des „Plan“. In den ersten Jahren der Raumordnung und der Flächennutzungspläne und die Bebauungspläne auf der nächsthöheren Planungsebene, die mindestens in der Rechtsprache der Länder auch eine andere Bezeichnung, wie etwa „Gebietsentwicklungsplan“, Raumordnungsplan, etc. führen.

Je größer der zu ordnende und zu gestaltende Raum ist, um so weniger ist eine Konkretisierung der Entwicklungsziele und deren sinngemäß gehende karmenförmige Darstellung tauglich und nötig. Berücksichtigt für die Gebiete der größeren Bundesländer ist daher die Aufstellung eines bis in die Einzelheiten karmenförmig detaillierten Landesentwicklungsplans kaum mehr geeignet und möglich. Das Landesentwicklungsprogramm gewinnt besonders Bedeutung, als in Worte gefasste Darstellung der im großen angestrebten Entwicklungsziele.

Auf der Ebene des Bundes ist die karmenförmige Konkretisierung als Mittel einer ganzheitlichen Raumordnungspolitik vollends unbrauchbar. Hier spielen die politischen und legislativorientierten Grundentscheidungen die entscheidende Rolle. Das beginnend auch die Bedeutung der Raumordnungspolitik nicht etwa mit Bundesentwicklungsplänen zu betonen, sondern sich auf die Aufstellung einiger weniger materieller Raumordnungspolitischer Grundsatze zu beschränken. Sie sollen die Einzelmaßnahmen der Bundesbehörden, der Länder und der Gemeinden in den wenigen kardin-

alen Grundrechten bestimmen den Kurz-Raumordnungspolitik soll nicht nur die verfassungsmäßig verbotenen Grundrechte des Bürgers und der Wirtschaft achten, sie soll so gestaltet werden, daß sie sowohl sich entfalten kann. Das dabei gehörige Risiko ist auf die Interessen der einzelnen Bürger und der Gesamtheit der Bürger gespielt. Dies liegt auf der Hand. Doch will das Raumordnungspolitik einen kleinen Akzent setzen: Das als allein legitime Motiv der Planung ist die Wohlfahrt der Staatsbürger.

## Grundrechte respektiert

Die Raumplanung im demokratischen Rechtsstaat hat wie alles andere bürgerliche Handeln die verfassungsmäßig verbotenen Grundrechte zu respektieren. Das geltende Planaugrecht gestaltet keinen Eingriff in die grundgesetzlich geschützten Rechte. Die Schaffung oder Verschärfung sozialer Eingriffsbefreiungen wird auch von keinem Raumordnungspolitiker gefordert und von keinem verantwortlicher Stelle wirkenden Planer für notwendig gehalten. Die einleitenden Sätze der Regierungsvorlage zu einem Raum-

ordnungsgesetz bestimmen den Kurz-Raumordnungspolitik soll nicht nur die verfassungsmäßig verbotenen Grundrechte des Bürgers und der Wirtschaft achten, sie soll so gestaltet werden, daß sie sowohl sich entfalten kann. Das dabei gehörige Risiko ist auf die Interessen der einzelnen Bürger und der Gesamtheit der Bürger gespielt. Dies liegt auf der Hand. Doch will das Raumordnungspolitik einen kleinen Akzent setzen: Das als allein legitime Motiv der Planung ist die Wohlfahrt der Staatsbürger.

Die Raumordnungspolitik, die den Raum auf einen Nenner bringt. Daß diese das richtige und passende Instrument der Raumordnungspolitik ist, hat bereits das Gemeinschaftsgericht des Bundes auf diesem Gebiet nur eine Rahmenbeschränkungskompetenz zusprochen. Wird sie recht gehandhabt, so reichen die darin liegenden Harmonisierungsmittel aus, wenn es gelingt, daß auf diesem Gebiet sich in den letzten Jahren eine sich abzeichnende Zusammensetzung zwischen dem Bunde und den Ländern wirkungsvoll zu gestalten.

Die Raumordnungspolitik, die Landesregierungspolitik und die Kommunalpolitik, die regionalen und lokalen Pläne sind nicht die einzigen Mittel der Raumordnungspolitik. Ein bedeutendes Mittel dieser Politik ist die Anpassung des Gesetzesrechtes, soweit es auf die räumliche Entwicklung wirkt. Ein in der Raumordnungsdiskussion immer wieder erörtertes Beispiel ist die Raumordnungsfeldrichtlinie, die sich nicht auf die tatsächliche Ausgestaltung des Systems der Kommunalsteuer, welches durch das Übergewicht der Gewerbesteuer die Ansiedlung gewerbebetrieblicher Betriebe zu einem der entscheidenden Motive der öffentlichen und regionalen Planung macht.

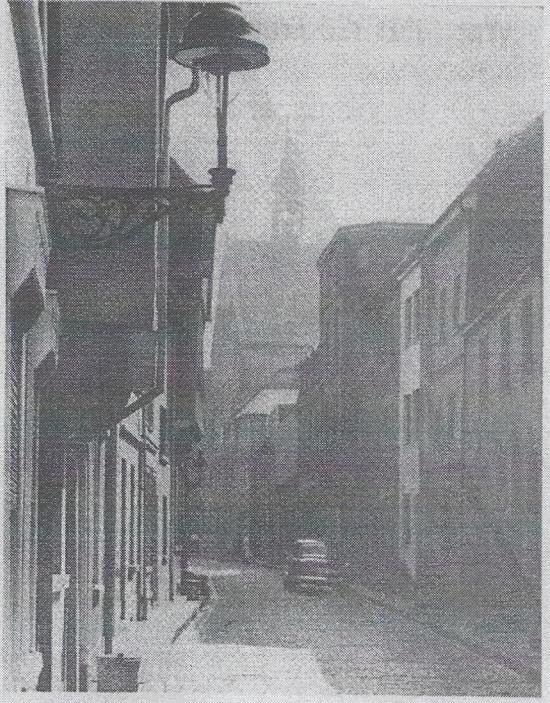
Die Raumordnungspolitik im präzisierenden Maßstab darin, die Problematik des zurückgeliehenen und der überlasteten Gebiete durch geeignete Förderungsmittel und entsprechende und damit zugleich den aus dem Übergang resultierenden Bevölkerungsdruck abzuwenden. Welches Mittel dazu im einzelnen tauglich sind, wird an anderer Stelle in dieser Folge des „FARALMEN“ eingehender dargestellt.

Liegen die Hauptaufgaben einer Raumordnungspolitik im präzisierenden Maßstab darin, die Problematik des zurückgeliehenen und der überlasteten Gebiete zu lösen, so stellen die Raumordnungsmaßnahmen in der Länge vorzusehen, ihre Entscheidungen über die Raumnutzung so zu treffen, daß eine bestmöglich Entwicklung gefördert wird. Eine derartige Raumordnungspolitik, die sicherlich die Ergebnisse durch Stärkungen und Förderungsmaßnahmen für strukturell beschädigte Gebiete zu verhindern sucht, kann die regionalen und örtlichen Instanzen Bewegungsspielraum läßt, wirkungsvoller sein als eine Planungshierarchie, in der von oben nach unten das Detail diktiert wird. Der Verfasser dieses Aufsaßes ist der Ansicht, daß eine solche Handlung nicht nur aus Gründen der sozialen Sicherungswillkür widersprüche, wobei es hält sollte Ausfassung der Raumordnungspolitik für planungstechnisch unverträglich, für verwaltungspolitisch falsch und schließlich für verwaltungstechnisch unführbar. Das Grundprinzip unserer Stadtplanung ist die regionale Differenzierung der Entwicklungschancen. Je mehr die Entscheidungen ins Detail gehen, um so mehr sollen sie am Ende getroffen werden. Dieser Grundsatz gewinnt für die Raumplanung ganz besondere Aktualität, wenn die planerische Festlegung von Struktur und Raumordnung und räumlichen Entwicklungen überzeugt auf dem einen Stand, wann die Bevölkerung und die Wirtschaft diese Entscheidungen annehmen und verwirklichen. Es müssen also die am Ort wirkenden Aktivitäten und Initiativen erkannt und so eingebaut werden, daß die Planung Lebens- und Wirtschaftssinne bleibt. Die konkreten Raumordnungsmaßnahmen können auf nationalem oder regionaler Ebene zu treffen; ist auch darüber zweckmäßig, um den Veränderungen der Situationen und Bedürfnisse in einem unkomplizierten Verfahren entsprech zu können. So wichtig nämlich der Grundprinzip ist, daß die Planung auf dem einen Stand ist, so soll, soweit man kann, die Aktionen davon verzögert werden, daß es keine unbedeutende „innerierte“ Planung geben kann und darf. Würde aber die Planung für große Räume, etwa für das ganze Staatsgebiet, zentralisiert, so wären die Planungsmaßnahmen in einem gewissen Maße erschwert, daß die Planung bald den Kontakt mit der Lebenswirklichkeit verlor. Dabei spricht eine nicht geringe Zahl auch die Tatsache, daß nur wenige sach- und fachkundig planen, die Planung überwiegend in den Kabinetten und im Beamtenstaat stattfindet, die dann wieder standig verändert wird. All das spricht dafür, die konkrete Flächewidmung und Raumplanung so nahe wie möglich bei den örtlichen und regionalen Behörden und politischen Korporationen zu belassen.

Eine kurze Bezeichnung auf die Motive und Ziele der Raumordnung zeigt sich, und aufgestellte Ziele kann man die Wirtschaft und die Bevölkerung kaum ohne die anderen Gebiete auf einer Fläche, die ein Zwanzigstel des Bundesgebietes kann überschreiten, mehr als ein Drittel der Bevölkerung unseres Landes, beiden Gebietskategorien, sowohl den höchstbeladenen städtischen wie den räumlich weitverstreut liegenden Gebieten, wie Gemeinschaften mit dichten Funktionen zu. Beide Gebietskategorien sind — das heißt sind sie entstanden oder haben sie sich erhalten — notwendige Notwendigkeiten. Nicht

verstanden, warum man den Menschen als Maßstab nimmt.

Auf der Ebene des Bundes ist die karmenförmige Konkretisierung als Mittel einer ganzheitlichen Raumordnungspolitik vollends unbrauchbar. Hier spielen die politischen und legislativorientierten Grundentscheidungen die entscheidende Rolle. Das beginnend auch die Bedeutung der Raumordnungspolitik nicht etwa mit Bundesentwicklungsplänen zu betonen, sondern sich auf die Aufstellung einiger weniger materieller Raumordnungspolitischer Grundsatze zu beschränken. Sie sollen die Einzelmaßnahmen der Bundesbehörden, der Länder und der Gemeinden in den wenigen kardin-



Nach Erneuerung rufen Gemeinden aller Größenordnungen. Ein Beispiel für viele bietet dieses Foto einer Straße in der Kreisstadt Kempen am Niederrhein.

## SAARLAND:

### Gefahr der Abwanderung groß

Von Ministerialrat Fritz Hammer, Saarbrücken

Das Siedlungsbild des Saarlandes hat trotz der starken Industrialisierung des Landes noch überwiegend ländlichen Charakter. Zwei Drittel der saarländischen Gemeinden haben weniger als 2000 Einwohner. Für die Zuordnung zum Bezirk „Landgemeinde“ kann jedoch nicht so sehr die Einwohnerzahl als die Struktur bestimmt sein. Noch dazu lassen sich im Saarland drei typische Gemeindegruppen unterscheiden.

Die überwiegend gewerblich bzw. industriell ausgerichteten Gemeinden, bei denen die Anzahl der Beschäftigten der Anzahl der am Ort lebenden Erwerbstätigen entspricht oder diese übersiegt.

Die Gemeinden, denen außerhalb der Landwirtschaft beschäftigte Erwerbstätige überwiegend auspendeln, die also überwiegend Wohngemeinden sind.

Die Gemeinden, in denen noch mindestens 20 Prozent der Bevölkerung von der Landwirtschaft leben.

Nur ein knappes Zehntel der saarländischen Gemeinden sind Gemeinden des ersten Typs. In ihnen wohnen jedoch nahezu die Hälfte der Bevölkerung des Landes, rund 70 % der Gemeinden sind ländliche Wohngemeinden, und nur die restlichen können noch als Agrargemeinden angesehen werden.

Entsprechend ihrer Struktur sind auch die Strukturmängel der gewerblichen Gemeinden zum größten Teil andersartig als bei den beiden anderen Gemeindegruppen, den Landgemeinden. Sind es bei den ersten vor allem die Gemeindeplage, der Verkehrsraum und die mangelnde Durchgrünung, so sind die Strukturmängel der Landgemeinden vorwiegend überörtlicher Art.

Viele Agrargemeinden, insbesondere im Saar-, Mosel- und Bliesgau, zeigen bereits seit

Jahren einen bedenklichen Wanderungsverlust. Ländliche Wohngemeinden je nach Anteil an landwirtschaftlicher Bevölkerung zu unterschiedlicher Ausprägung ihrer Einwohnerzahl. Ein Punkt der landwirtschaftlichen Natürlichkeit des Landes liegt hierbei bei Ortschaften mit 3000 bis 4000 Einwohnern. Für die Zuordnung zum Bezirk „Landgemeinde“ kann jedoch nicht so sehr die Einwohnerzahl als die Struktur bestimmt sein. Noch dazu lassen sich im Saarland drei typische Gemeindegruppen unterscheiden.

Die überwiegend gewerblich bzw. industriell ausgerichteten Gemeinden, bei denen die Anzahl der Beschäftigten der Anzahl der am Ort lebenden Erwerbstätigen entspricht oder diese übersiegt.

Die Gemeinden, denen außerhalb der Landwirtschaft beschäftigte Erwerbstätige überwiegend auspendeln, die also überwiegend Wohngemeinden sind.

Die Gemeinden, in denen noch mindestens 20 Prozent der Bevölkerung von der Landwirtschaft leben.

Aufgrund ihrer ländlichen Struktur sind die Agrargemeinden in ihrer Entwicklungslage nicht unbedingt schlechter als die ländlichen Wohngemeinden. Eine Reihe von Sondereröffnungslösungen des saarländischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft belegen dessen Bemühungen zur Verbesserung der Agrarstruktur durch Flurbereinigung, Zusammensetzung und sonstige Maßnahmen. Sie konzentrieren durch die Einziehung des Saarlandes in den grünen Plan ganz wesentlich verstärkt werden und führen in jüngerer Zeit sogar zu einer Abnahme der Sozialbrüche. Es wird jedoch angesichts der immensen und schwierigen Arbeit der Umfang nach Jahren dauern, ein so nahen örtlichen Gegebenheiten des Landes entsprechendes betriebswirtschaftliches Optimum erreicht wird. Agrarkontrollen und landespolizeiatische Abhandlung werden dabei weitaus hilfreicher sein können.

Die Verbesserung der Wanderungsverluste in den Agrargemeinden ist jedoch keineswegs eine betriebswirtschaftliche Frage. Wirtschaftliche Betriebsführung steht sogar zwangsläufig Arbeitskräfte frei. Die Agrargemeinden müssen jedoch im allgemeinen industriellen und Dienstleistungsbereich Ersatz für die ländlichen Wohngemeinden in den Randgemeinden suchen, welche die ländlichen Wohngemeinden in den Randgemeinden der Gefahr der Abwanderung so lange ausgesetzt, als keine weiteren Erweiterungsmaßnahmen Platz bieten.

**Städtebauliche Aufgabe**

Nicht zuletzt ist die Erneuerung der Landgemeinden auch eine städtebauliche Aufgabe. wird die Planung als gemeinsame Bauleitplanung betrachten, wie dies in einem Teilbereich des Kreises St. Wendel in Vorbereitung ist, so erfordert das die Anpassung an überörtliche Zielsetzungen wesentlich, weil dann die Planung aus der oft engen lokalen Interessengruppe heraus auf eine höhere Plattform gehoben wird. Die Durchsetzung einer zu Erneuerung und Landgemeinden vorgesehnten Bauleitplanung erfordert also in erster Linie die finanzielle Kraft der Landgemeinden überzeugt, und zwar so zunächst nur die Mittel für eine vorzunehmende gemeinsame Bodenpolitik. Bei entsprechendem eigenen Grundbesitz der Landgemeinden würden auf den im Saarland noch erfreulich großen Waldhüfen des Bezirks, aber auch die Öffnung von Gemeindewald vermieden werden können. Die Erhaltung der Wälder ist aber speziell im Industriegebiet ebenso ein dringendes Gebot der Raumordnungspolitik wie die Erneuerung der Landgemeinden. Es steht jedoch auf einem anderen Blatt.

Schönes Saarland.  
Aber was von weltweit betrachtet idyllisch anmutet, entpuppt sich bei näherem Zusehen in den Einzelheiten oft als von Grund auf erneuerungsbedürftig.

