

VIII a 25161

Aufsatz Halstenberg:

Über den politischen Rang d. Raum-

Ordnung. - S. 22 - 30

1987

Raumplanung

als Element

der Zukunftssicherung

Josef Umlauf gewidmet

Kommunalverband
Ruhrgebiet

- Bibliothek -

VIII a Nr. 25 161 a

05.11.87

Herausgegeben von Kurt Becker-Marx

KVR Bibliothek



0004135 5

Über den politischen Rang der Raumordnung

Kontinuität und Konsequenz als Arbeitsweise und inhaltliches Ziel gehören zum Inbegriff der Raumordnung. Diese Begriffe sollten auch für die sie in Staat und Selbstverwaltung tragende Politik gelten!

Wer die gegenwärtigen politischen Aktivitäten auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung und ihre Geschichte auch nur beiläufig beobachtet, wird nur schwerlich den der Aufgabenstellung entsprechenden hohen Stellenwert erkennen können.

In Anlehnung an eine jüngere Veröffentlichung des Jubilars, dem dieses Buch gewidmet ist, soll der gestellten Frage für die maßgeblichen Entwicklungsschritte der Raumordnung nachgegangen werden.

Die kommunalpolitischen Anfänge

Die oft beschriebenen Anfänge der überörtlichen Planung sind im kommunalen Bereich verankert.

Die von Robert Schmidt in seiner Denkschrift von 1912 vorgelegten „Grundsätze zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplanes für den Ruhrkohlenbezirk“ brauchten noch acht Jahre, bis ihre organisatorischen Grundgedanken durch den preußischen Landesgesetzgeber 1920 in der Verbandsordnung für den Ruhrkohlenbezirk aufgenommen wurden.

Vornehmlich wirtschaftspolitische Motivation der Verbandsordnung 1920

Es wäre eher als euphorisch zu bezeichnen, wollte man in diesem Gesetzgebungsakt eine frühe Bestätigung materiell raumordnungspolitischer Grundgedanken erblicken. Dagegen spricht inhaltlich, daß die Verbandsordnung ein doch nur sehr begrenztes Planungsinstrumentarium bot. Dieses blieb vielmehr

technisch und inhaltlich gesehen das der lokalen (Stadt-)Planung. Überörtlich ist die Verbandsplanung nur in Gestalt des fallweisen Übergangs der Planungskompetenz von der Gemeinde auf den Verband und die Ausweisung dieser Fälle in dem Verbandsverzeichnis.

Konkreter Anlaß für die Schaffung des Verbandes war die wirtschaftspolitische Notwendigkeit des Wiederaufbaus nach dem ersten Weltkrieg, der mit Vorrang die Leistungssteigerung im Kohlenbergbau und die Befriedigung des Wohnungsbedarfs im Revier erforderte.

War die Motivation auch nicht raumordnungspolitisch im heutigen Sinne, so ging die Wirkung doch genau in diese Richtung; aber nicht als das Ziel und Ergebnis politischer Aktivitäten, sondern durch den niemals zu hoch einzuschätzenden Effekt, daß im Siedlungsverband begabten Planern ein mit allen personellen und sächlichen Erfordernissen reichlich ausgestattetes Entwicklungs- und Erprobungsfeld zur Verfügung stand. Die Verbandsversammlung bot dieser Expertenarbeit eine politische Begleitung, die allerdings weniger fachliche Entscheidung darstellte als vielmehr Abschirmung gegen sachwidrige Störungen.

Interkommunaler Interessenausgleich?

Die äußerst schwierige Aufgabe, in den wichtigsten räumlich übergreifenden oder konkurrierenden Fragen eine bessere Verständigung unter den Ruhrgebietsstädten herbeizuführen, konnte der Verband aber kaum erfüllen. Die politische Intelligenz der Verbandsleitung mußte geradezu darin bestehen, die parlamentarischen Verbandsorgane mit solchen Entscheidungen über interkommunale Interessenkonflikte nicht zu belasten.

Die Leistungsfähigkeit des Verbandes zur Lösung interkommunaler, gesamt-räumlicher Sachaufgaben wurde auch nicht dadurch erhöht, daß der Verband nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht die Qualität einer Landesplanungsgemeinschaft erhielt. Die Entfaltungsmöglichkeiten wurden vielmehr in der Zwischenzeit weiter dadurch eingeschränkt, daß zu den interkommunalen Eifersüchteleien solche der staatlichen Behörden mit konkurrierenden Kompetenzansprüchen hinzukamen.

Dessen ungeachtet galt der Verband auf seinem 55 Jahre langen Weg als das nationale und internationale Mekka der Regionalplanung, und seine große Leistung bei der Verteidigung der Grünflächen im Revier und bei der Aufstellung des ersten in der Bundesrepublik überhaupt zustande gekommenen förmlichen Regionalplanes kann niemals zu hoch veranschlagt werden.

Der direkte Weg in Berlin

Den langen Umweg über den Versuch interkommunaler Verständigung vermied der preußische Landesgesetzgeber, indem er – im insofern historischen Jahre 1920 – den beschränkt zuständigen Zweckverband in die Gemeinde Groß-Berlin umwandelte. Hier wurde eine wegweisende politische Entscheidung getroffen: Dem eindeutigen Weg der kommunalverfassungsrechtlichen Vollkompetenz wurde der Vorzug gegeben gegenüber den mühsamen Techniken der nur koordinierenden interkommunalen Planungskompetenz.

Die Preußische Gebietsneuordnung des Jahres 1929 und die kommunalen Gebietsreformen der Länder in den siebziger Jahren beschritten denselben Weg, der allerdings tief bis ins Detail durch die nicht wegzudenkenden landesplanerischen Vorarbeiten bereitet worden war.

Die Landesplanungsgemeinschaften

Für die organisatorische Entwicklung der Landesplanung in Gestalt der Landesplanungsgemeinschaften war der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der SVR, das richtungweisende Vorbild.

Vor allem das die Organisation des SVR kennzeichnende Prinzip, zur Trägerschaft nicht nur die kommunale Selbstverwaltung hinzuzuziehen, sondern auch die Wirtschaft und die Sozialpartner, wurde verbreitet übernommen. Damit gelang es auf eine glückliche Weise, die Raumordnungsarbeit auf eine breite Basis zu stellen und zugleich ihren gegenständlich weiten Geltungsanspruch zu unterstreichen. Eine dem Gewicht der Sache entsprechende politische Aufwertung war damit allerdings leider nicht verbunden.

Im Gegensatz zum Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk entstanden diese Landesplanungsgemeinschaften der Zwischenkriegszeit auf „freiwilliger“ Grundlage. Zu gesetzgeberischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Landesplanung war die Zeit noch nicht reif, und eine Sensibilisierung der Landespolitik und erst recht der Reichspolitik hatte auf diesem Feld noch nicht stattgefunden. Die Anstöße zur Bildung der Landesplanungsgemeinschaften kamen denn auch nicht aus dem politischen, sondern dem fachlichen Bereich, vor allem von den in Kontakt zueinander stehenden leitenden Baubeamten der großen Städte und der Fachgremien der Städteplaner.

Wie im SVR konnten auch die auf überörtliche Zusammenarbeit zielenden Bemühungen der Landesplanungsgemeinschaften die zu ihrer Realisierung nötige Schubkraft aus dem politischen Raume nicht gewinnen.

Frühe Baugesetzentwürfe

Die seit den zwanziger Jahren in den Baugesetzentwürfen und ihren Begründungen mehrfach enthaltene Hinweise auf die gebotene Regelung der überörtlichen Planung lassen keinen positiven Rückschluß auf eine möglicherweise gewachsene politische Bedeutung zu. Wohl liegt darin die Dokumentation der positiv zu würdigenden Reifung in der fachlichen Diskussion.

Damit soll nicht beiläufig behauptet werden, daß die Fachstäbe der Ministerien allemal die geistigen Vorläufer der Gesetzgebung darstellten und den politischen Kräften die Führungsrolle abzusprechen sei. Auf dem hier erörterten Felde war das allerdings so!

Die Reichsstelle für Raumordnung

Die in der Zeit zwischen 1933 und 1945 auf dem Feld der Raumordnung getroffenen Regelungen können weder als inhaltliche Weiterentwicklung qualifiziert werden, noch sind sie der Ausdruck spezifischer politischer Willensbildung.

Darüber muß man sich wundern; denn die konsequente Fortentwicklung fachlich und räumlich weit ausgreifender Gesamtplanung hätte bei entsprechend strategischem Einsatz dem auf zentrale Planung zielenden politischen System durchaus sehr wohl dienstbar gemacht werden können. Daß die Machthaber dieser naheliegenden Versuchung nicht folgten, womit sie dann die Sache langfristig in schädlichen Verruf gebracht hätten, können wir allerdings aus heutiger Sicht nur begrüßen.

So beschränkten sich die einschlägigen Aktivitäten der Nationalsozialisten darauf, in der dennoch schwächlich bleibenden Organisation der Raumordnung und Landesplanung das „Führerprinzip“ durchzusetzen und durch abwegige Umressortierung die Raumordnung weiter administrativ zu entwerten. (Die Raumordnung war schließlich mit den Kirchenfragen in einem Miniatur-Ressort zusammengefaßt.)

Die alle Macht dazu besessen hätten, brachten nicht einen einzigen Raumordnungsplan oder ein einziges Raumordnungsprogramm zuwege. Mir scheint das ein guter Beleg dafür zu sein, daß bei der Konzeptionierung und Durcharbeitung so anspruchsvoller Pläne doch die Zusammenarbeit auf breitester Basis und die planerische Intelligenz wichtiger sind als Staats- und Verwaltungsmacht!

Die Nachkriegslandesplanung

Die Reaktivierung der Landesplanung nach dem zweiten Weltkrieg erforderte Landesgesetzgebung, der die Materie durch das Grundgesetz zugewiesen war.

Man kann getrost sagen, daß auch in dieser Phase die Initiativen und Unterstützungen kaum aus dem politischen Raum kamen. Es waren wiederum die fachlichen Zusammenschlüsse der Planer in den Akademien, in den Verbänden und insbesondere in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände, auf die die Initiativen zurückzuführen waren.

Als neuer wirklich störender Effekt trat nun der (positive) Kompetenzkonflikt zwischen kommunaler und staatlicher Trägerschaft der Regionalplanung hinzu. Hier waren Gestaltungen auf „freiwilliger Basis“ nicht mehr möglich: Diese Alternative mußte parlamentarisch entschieden werden. Nur Nordrhein-Westfalen hielt von vornherein an der die bisherigen Landesplanungsgemeinschaften beherrschenden Kooperationskonstruktion fest.

Obgleich im Laufe der beiden ersten Nachkriegsjahrzehnte alle Landesparlamente und alle politischen Parteien mit der Materie befaßt waren, kann man dennoch nicht erkennen, daß ihr politischer Stellenwert gestiegen wäre. Nachdem die fälligen Kompetenz- und Organisationsregelungen getroffen waren, kehrte die Landesplanung in ihren Elfenbeinturm zurück. Das tat ihrer theoretischen und methodischen Fortentwicklung keinen Abbruch, bewirkte aber eben auch nicht ihre materielle Effektivierung.

Die Bundesraumordnung

Mit den zunächst ebenfalls nur aus dem fachlichen Raum geförderten Bemühungen, den Bund zur Wahrnehmung seiner Rahmengesetzgebungskompetenz zu bewegen, geriet die Raumordnung zusätzlich zu den von den Organisationen der Wirtschaft betriebenen ideologischen Widerständen in das Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern. Selbst die Länder, die im eigenen Bereich eine bereits relativ fortgeschrittene Landesplanung betrieben, wehrten sich hartnäckig gegen eine Bundesraumordnungsgesetzgebung.

Als schließlich die politische Bereitschaft zur Wahrnehmung der Bundeskompetenz erzielt war, verlagerte sich die Auseinandersetzung auf die materielle Gestaltung der Raumordnungsgrundsätze. Daß die politischen Kräfte überhaupt genötigt wurden, sich mit der Sache inhaltlich zu beschäftigen, war der Anfang der sechziger Jahre im Gefolge der Städtebaugesetzgebung erzielte große Erfolg.

Zum ersten Male in ihrer Geschichte wurde die Raumordnung nun auch der Gegenstand parteipolitischer Polarisierung bei der Entscheidung über streitige materielle Raumordnungsfragen. Hier sollen nicht die in der Sache schließlich getroffenen Entscheidungen politisch bewertet werden, wohl aber interessiert, ob die gesetzgeberischen Aktivitäten zu einer bleibenden Anhebung ihres politischen Stellenwertes führten. Eben das war zu hoffen!

Es kam anders als erwartet. Die große gesetzgeberische Anstrengung beim Erlaß des Raumordnungsgesetzes war bedauerlicherweise nicht der Anfang, sondern allenfalls der Höhepunkt und, fast kann man sagen, auch zugleich das Ende einer Bundesraumordnung, der politisches Gewicht zuzurechnen gewesen wäre. Sie wurde von einem anhaltenden politischen Interesse nicht getragen. Man mag darüber streiten, ob die dem zuständigen Bundesminister durch das Gesetz verliehenen Möglichkeiten und erteilten Aufträge umfassend genug waren, nicht einmal diese wurden wahrgenommen. Zwar führen die deskriptiven Raumordnungsberichte eine große Fülle an Stoff, auch an wissenschaftlich qualifizierter Darstellung vor. Doch weder administrative, noch politisch zu bewertende Leistungen konnten seither beobachtet werden.

Die jüngere Landesplanung

Eine bedeutende Erhöhung ihres Stellenwertes erlangte die Landesplanung durch die Parlamentarisierung in den Ländern, in denen dieser Weg beschritten wurde. Durch die Verabschiedung eines Landesentwicklungsprogramms in Gesetzesform und die Einschaltung von Landtagsausschüssen in die detaillierende Landesplanung wurde die materielle politische Sachentscheidung in das Landesparlament getragen.

Die landesgesetzliche Verabschiedung von Landesplanungsprogrammen wurde so einer der Höhepunkte der Landesentwicklungspolitik.

Lang aber ist der politische Atem auch in dieser Phase der Landesplanung der Länder nicht gewesen. Die gesetzgeberischen Aktivitäten, soweit überhaupt in den achtziger Jahren noch betätigt, betreffen nur noch eher als technisch einzustufende Detail- und Verfahrensfragen.

Gebietsreform nach dem Landesplanungsraster

Zur Nagelprobe der Landesplanung wurden die kommunalen Gebietsreformen, die in den siebziger Jahren in den Bundesländern durchgeführt wurden.

Ihnen lagen überall die landesplanerischen Festlegungen oder Überlegungen über die zentralörtliche Gliederung des Landes und die funktionalen Zuordnungen der Altgemeinden zugrunde. Mit nur untergeordneten Ausnahmen fand die Landesplanung ihre volle materielle politische Zustimmung und Sicherung. Hier wie zuvor und danach in keinem anderen Falle konnte die Landesplanung breite und prinzipielle Realisierung erfahren.

Aktueller Bedeutungsverlust der Landesplanung

Während die Regionalplanung unbeirrt ihr Wirken ausbreitet, wird auf der Ebene der Länder eine ins Gewicht fallende Planungstätigkeit kaum mehr entfaltet. Ja es wird die Grundsatzfrage gestellt, ob nicht die im Landesmaßstab als vielleicht zu schwerfällig und zu aufwendig angesehene gesamtäumliche Planungsarbeit zurückzustellen und die ad-hoc-Planung im praktischen Kollisionsfall vorzuziehen sei. Aber auch diese Frage erscheint noch nicht gewichtig oder reif genug, sie zum Gegenstand politischer Entscheidungen zu machen.

Die in diesen Jahren deutlich werdende Abflachung des politischen Gewichts von Raumordnung und Landesplanung könnte man mit geringerer Sorge beobachten, wenn die für diese Arbeitsgebiete zuständigen Administrationen inzwischen hinreichend erstarkt und in ihren Wirkungsmöglichkeiten gefestigt wären. Aber davon kann nicht die Rede sein; diese ungünstige Situation gilt im besonderen Maße für die Bundesraumordnung.

Nur die Regionalplanung, die einmal die Vorhut der Raumordnung war, bleibt leistungsfähig, und es steht zu hoffen, daß sie schließlich nicht nur die Nachhut der Raumordnung bleiben wird.

Die Raumordnung in Regierungsprogrammen

Man könnte daran denken, die politische Bedeutung von Raumordnung und Landesplanung an den Ankündigungen in Partei- und Wahlprogrammen zu messen. Bedauerlicherweise führt dieser Ansatz nicht weiter. Denn in diesen politischen Quellen tauchen die gesuchten Begriffe so gut wie überhaupt nicht auf.

Etwas aufschlußreicher sind insofern die Regierungserklärungen als Übersicht über die wichtigsten in der Legislaturperiode geplanten politischen Aktivitäten.

In Regierungserklärungen des Bundes taucht die Raumordnung lediglich in den siebziger Jahren mit wenigen Zeilen zum Bundesraumordnungsprogramm auf. Wiederholt findet man den Begriff der Strukturpolitik, was immer man sich

darunter vorstellen mag. Auch in den Regierungserklärungen von Nordrhein-Westfalen findet sich dieser Begriff mehrfach, jedoch ohne materielle Erklärung.

Mit größerem Nachdruck wird die Raumordnung vertreten in dem 1975 endenden Jahrzehnt, das in allen Bundesländern den Höhepunkt der Landesplanung darstellt. Ähnlich wie in Hessen der „Große Hessenplan“ als ein breit angelegtes Programm der Landesentwicklung zentrale Bedeutung in den Regierungserklärungen gewinnt, gilt dies für das „NWP75“-Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen.

Den Verfassern der übrigen zuvor genannten politischen Urkunden, wie Parteiprogrammen und Regierungsprogrammen, bleibt wenigstens der Vorwurf erspart, in Aussicht gestellte Aktivitäten verabsäumt zu haben. Vielmehr haben wir hier den in der Politik äußerst seltenen Ausnahmefall, daß, so wenig auch immer auf dem Gebiet der Raumordnung geschah, dies doch allemal mehr war als versprochen!

Doch keine Eignung zur Politik?

Besonders wichtige Grundhaltungen und Grundentscheidungen auf unserem Arbeitsgebiet werden häufig als Raumordnungspolitik bezeichnet. Die Wortbildung zielt offenbar darauf ab, den besonders hohen Rang für Staat und Öffentlichkeit hervorzuheben. Doch in nur bedauerlich geringem Umfang und Maß hat die Raumordnung bei den für die Gesamtpolitik der Bundesrepublik maßgeblichen Gesetzgebungs- und Regierungsorganen und den sie tragenden politischen Parteien eine dieser sachlichen Bedeutung entsprechende Aufmerksamkeit gefunden.

Als Begründung dafür wird die ja auch nicht zu leugnende Tatsache angeführt, die Raumordnung taue nicht für die Tagespolitik. So kurzatmig wird man aber doch die für die bundesdeutsche Politik verantwortlichen Kräfte nicht abstempeln wollen, daß sie sich in der Tagespolitik erschöpften. Die umfangreiche Beschäftigung mit Fragen der Wirtschafts- und Steuerpolitik, mit der Sozialversicherung und der Landesverteidigung zeigt, daß durchaus langfristige, weit über das Tagesgeschäft hinausgehende Gegenstände politisch attraktiv zu sein vermögen.

Das Unterscheidungskriterium für die Politisierbarkeit eines Stoffes scheint somit nicht an der kürzeren oder längeren Fristigkeit der Probleme zu liegen. Nein, in unserer vor allem durch die politischen Parteien bestimmten politischen Diskussion hat den höchsten Rang, was aus der Natur der Sache streitig ist oder sich zum streitigen Austrag eignet. Diese Eignung aber besitzt die Raumordnung eben nicht.

Der Versuch, die Raumordnung in diesem Sinne zu politisieren, sollte auch gar nicht unternommen werden. Es gilt, mit gebotener Bescheidenheit zu erkennen, daß die Raumordnung Stabsarbeit ist und nicht in direktem Wege über die politischen Parteien und die Öffentlichkeitsarbeit realisiert werden kann. Wird dies erkannt, so liegt die wichtigste „politische“ Entscheidung in der Auswahl der organisatorischen und ressortmäßigen Anbindung der Raumordnung und in der weiteren Qualifikation der Raumordnungsdienststellen.

Während in der Gesetzgebung für Raumordnung und Landesplanung keine dringlichen Probleme mehr zu lösen sind, käme es jetzt wesentlich mehr, als in den letzten Jahren erkennbar wurde, darauf an, die Beratungs-, Vorbereitungs- und Programmierungskapazität der Raumordnung und Landesplanung für die Staatsleitung nutzbar zu machen. Dem wohl nicht ganz unberechtigten Eindruck, daß der Zeithorizont auch der großen Politik sich sehr verkürzt, könnte – jedenfalls auf ihrem Gebiet – wirkungsvoll entgegengewirkt werden, würde von der Arbeitsweise der Raumordnung und Landesplanung gelernt und von ihren Arbeitsergebnissen der gehörige Gebrauch gemacht.

In diesem Sinne hätte die Raumordnung wieder einen wesentlich höheren Stellenwert verdient!