

Verankerung dieser Mitwirkung in allen Raumordnungs- und Planungsgesetzen. Zusammenfassend darf vom Standpunkt der Bundestagsfraktion der Freien Demokraten zur Raumordnung folgendes als Richtlinie festgestellt werden:

1. Die Freien Demokraten bejahen grundsätzlich als politische Aufgabe eine Ordnung im Raum durch ein Bundesrechtsrahmengesetz. Im Mittelpunkt auch dieser Ordnung muß der Mensch stehen!
2. Durch die Raumordnung des Bundes darf die Planungs h o h e i t der verfassungsmäßig berufenen Organe (Länder, Gemeinden) nicht beeinträchtigt werden.

3. Entscheidender Inhalt des Bundesraumordnungsgesetzes muß es sein, sicherzustellen, daß alle raumordnenden Maßnahmen sämtlicher Planungsträger miteinander koordiniert werden.
4. Das Bundesraumordnungsgesetz muß ferner Vorsorge dafür treffen, daß Maßnahmen, die den Zielen der Raumordnung widersprechen, unterbleiben.
5. Die Freien Demokraten bejahen grundsätzlich die überörtliche und zusammenfassende Planung in der Region als Raumordnungseinheit. Das Bundesraumordnungsgesetz muß daher Vorschriften enthalten, daß in allen Bundesländern Rechtsgrundlagen für die Regional-

- planung geschaffen werden, und die Möglichkeit eröffnen, auch über die bestehenden Ländergrenzen hinaus Regionen als Raumordnungseinheiten zu bilden.
6. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Grundsätze erscheint der FDP der Gesetzentwurf der Kommunalen Spitzenverbände eine geeignete Diskussionsgrundlage zu sein.
7. Alle Raumordnungsgesetze haben letztlich der freien Entfaltung der Persönlichkeit zu dienen. Die FDP wird sich allen Bestrebungen widersetzen, die unmittelbar und mittelbar zur Planwirtschaft führen!

Bundesraumordnung

Dr. jur. Friedrich Halstenberg

Die Bestrebungen, die Raumordnungspolitik des Bundes zu intensivieren, werden von der öffentlichen Meinung und von starken politischen Kräften aller Richtungen angeporrt. Was sich seit zwei, drei Jahren in der Tages- und Fachpresse, in Verlautbarungen von Parteigremien und von Verbänden anbahnte, bestätigte sich in der Bundestagsdebatte am 4. Dezember 1963. Bei der ersten Lesung der Raumordnungsgesetzentwürfe, es handelt sich um einen interfraktionellen Initiativantrag und die Regierungsvorlage, stimmten die Sprecher der Koalition und der Opposition darin überein, daß die Bundesrepublik zielbewußter Raumordnungspolitik bedarf, und zwar einer solchen, die den Gesamttraum des Staates meint.

Ziel und Inhalt der Raumordnung

In dem Maße, in dem die Raumordnung sich politische Geltung verschafft hat, verstimmt die Diskussion um Definitionsversuche. Heute weiß man, daß Raumordnungspolitik darauf zielt, die Voraussetzungen der räumlichen Entwicklung so zu beeinflussen, daß den Staatsbürgern in allen Gebietsteilen wertgleiche Lebensbedingungen und Entfaltungsmöglichkeiten erhalten oder geschaffen werden. Die fachliche Reichweite der dazu nötigen Maßnahmen klingt in den gesetzlichen und wissenschaftlichen Definitionen der Raumordnung und Landesplanung immer wieder an. Als ein Beispiel nur sei das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 zitiert:

„Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung. Die Landesplanung soll die Gestaltung des Raumes in der Weise beeinflussen, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert und

erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert werden.“

Dieses hier sehr generell definierte Ziel muß bei allen auf die räumliche Entwicklung einwirkenden Maßnahmen im Auge behalten werden. Beim Einzelnen im Blick auf das Ganze zu handeln, ist die Grundmaxime der Raumordnung. Da ihre Ziele aber durchaus nicht das einzige und das allemal überragende Motiv der Staatsführung darstellen, können die raumordnungspolitischen Aspekte keine absolute Gültigkeit erlangen. Auch nach voller Installation und rechtsförmlicher Legalisierung der Raumordnung in allen Ebenen unseres Staates bleibt die Notwendigkeit, ihre Gesichtspunkte gegenüber anderen staatspolitischen Gesichtspunkten abzuwägen. Die Raumordnungspolitik ist keine Politik höheren Ranges; die Raumordnungsministerien sind keine Überressorts.

Planung und freiheitliche Gesellschaftsordnung

Die Auseinandersetzung um die Raumordnung hat lange Zeit darunter gelitten, daß sie mit der Planung und Zwangswirtschaft identifiziert wurde. Diese Mißverständnisse mögen z. T. durch überzogene Vorstellungen einzelner Raumplaner ebenso mitverursacht worden sein wie durch die zunächst fast ausschließlich fachtechnische Aufgabendarstellung und -vertretung. Die Planung im Sinne konkret detaillierter Festlegung kartographisch dargestellter Flächennutzungen ist nur eines der Instrumente der Raumordnung. Darin erschöpft sich die Raumordnung keinesfalls. Nur bei Raumordnungsmaßnahmen kleinerer räumlicher Einheiten, insbesondere für die Ebene der Gemeinden und Regionen, ist der kartennäßig dargestellte Plan das angemessene Ausdrucksmittel. Je größer die von raumordnungspolitischen Überlegungen erfaßten Räume und je weiter die dabei ins Auge gefaßten Zeitspannen werden, umso

weniger taugen Plan und Karte; desto mehr sind in Worten ausgedrückte und auf das Grundsätzliche beschränkte Programme und Richtlinien die zutreffende Ausdrucksform. Diese heute in unserem Lande fast einhellige Erkenntnis bannt die Besorgnisse, die mit der Vorstellung verbunden wären, etwa für das ganze Bundesgebiet einen Plan aufzustellen, der jeder Landschaft und jedem Orte im Detail festgelegte Flächenwidmungen zuweise. Der notwendige Verzicht auf einen solchen „Bundesplan“ darf nun allerdings nicht zur völligen Abstinenz verleiten: Der Bund muß sich darüber schlüssig werden, welche Entwicklung er — im großen Maßstab — anstrebt, wie diese Entwicklungsziele sich zu denen unserer Nachbarstaaten und unserer Bundesstaaten verhalten und welche in die Bundeszuständigkeit fallenden politischen, administrativen und finanziellen Maßnahmen der Bund dazu einzusetzen beabsichtigt. Die Zusammenfassung dieser Vorstellungen und Absichten muß der Bund den Ländern und Gemeinden, die sich darauf ja mit ihren Planungen einstellen müssen, bekanntgeben. Das wird in den einzelnen Fachbereichen bereits seit Jahren praktisch so gehalten. Beispiele sind die Mehrjahresausbaupläne für die Bundesfern- und Bundeswasserstraßen. Die zusammengefaßte Darstellung solcher im nötigen Maße langfristigen Vorstellungen könnte in einer Weise geschehen, die an den am 1. Oktober 1963 erstatteten „Ersten Raumordnungsbericht“ der Bundesregierung anknüpft.

Die raumordnungspolitischen Maßnahmen des Bundes — wie auch die der Länder — richten sich immer nur an die zuständigen Behörden. Erst durch die für den unmittelbaren Vollzug zuständigen Behörden werden Bindungen des Staatsbürgers erzeugt. So erlangen die Raumordnungsprogramme und -pläne erst nach ihrer Transformation in örtliches Satzungsrecht, nämlich als Be-

bauplan, unmittelbare Verbindlichkeit für die Grundstücksnutzung.

Nachdem diese in Theorie und Recht schon seit langem gesicherten Methoden der Öffentlichkeit bewußt geworden sind und das Vertrauen sich gefestigt hat, daß die Raumordnungspolitik von diesen Grundsätzen nicht abweichen wird, ist auch bei den führenden Kräften der freien Wirtschaft ein tiefgreifender Wandel zur positiven Einstellung eingetreten.

Raumordnungspolitik auch auf der Ebene des Bundes

Daß Raumordnungspolitik zu den unentbehrlichen Aufgaben eines jeden modernen Staates gehört, ist weltweit erkannt. In der Verwirklichung dieser Erkenntnis sind uns manche Staaten weit voraus. In den Niederlanden und in Großbritannien beispielsweise bestehen die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, um die wir uns gegenwärtig bemühen, bereits seit Jahrzehnten.

Die Bundesländer betreiben Raumordnung für ihre Gebiete. In fünf Ländern bestehen auch die Rechtsgrundlagen; in drei weiteren befinden sich Landesplanungsgesetze im Rechtsetzungsverfahren. Die drei Stadtstaaten brauchen keine Landesplanungsgesetze, weil die landesplanerischen Aufgaben sich hier mit den bereits im Bundesbaugesetz geregelten gemeindlichen Planungsaufgaben identifizieren.

In den Anfängen der Staatspraxis nach dem Zusammenbruch war noch die Ansicht verbreitet, die Raumordnung als öffentliche Aufgabe sei allein von den Ländern wahrzunehmen. Die Gegenmeinung fand ihre klare und eindeutige Formulierung in dem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. 6. 1954:

„Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder Halt machen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muß es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben...“

Einen ersten Anlauf, die Raumordnung bundesrechtlich zu regeln, löste ein interfraktioneller Initiativantrag aus, der am 6. Dezember 1955 von 108 Abgeordneten aus den Reihen der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft eingebracht wurde. Dieser Gesetzentwurf gelangte aber über die Ausschußberatungen nicht hinaus. Die Ursache dafür lag wohl wesentlich darin, daß zu gleicher Zeit zwischen den Regie-

rungen des Bundes und der Länder über den Abschluß eines Verwaltungsabkommens verhandelt wurde, das dann auch Ende 1957 zustande kam.

In der Überzeugung, daß dieses Verwaltungsabkommen den der Bundesraumordnung gestellten Aufgaben nicht gerecht werde, entschlossen sich in der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft wirkende Abgeordnete zu Beginn der vierten Wahlperiode, einen neuen Initiativgesetzentwurf einzubringen. Gleichzeitig erarbeitete die Bundesregierung unter der Federführung des jetzt für die Raumordnung zuständigen Wohnungsbauministeriums einen eigenen Entwurf, der nach zunächst günstiger Aufnahme in mehreren Bundesratsausschüssen im ersten Bundesratsdurchgang überraschend von einer knappen Mehrheit des Bundesrates abgelehnt und daraufhin — unverändert — dem Bundestag zugeleitet wurde. Am 4. 12. 1963 fand die erste Lesung des Initiativgesetzentwurfes und der Regierungsvorlage im Bundestag statt. Seit dem 22. April 1964 sind die Beratungen im zuständigen Ausschuß (für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung) in vollem Gange. Der bisherige Gang der Verhandlungen läßt die Absicht der Parlamentarier erkennen, das Raumordnungsgesetz im Bundestag beschleunigt zu verabschieden. Auch die Hürde des Bundesrates wird im zweiten Durchgang, so hofft man, genommen werden. Die bei den Bundesratsausschüßberatungen des ersten Durchganges eingeleiteten Verständigungsbemühungen werden fortgeführt.

Raumordnungspolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Die schwierigste im Rahmen des Bundesraumordnungsgesetzes zu lösende Aufgabe liegt in der Regelung des raumordnungspolitischen Zusammenwirkens zwischen dem Bunde und den Ländern. Es muß gesichert werden, daß der Bund und die Länder in den Grundsätzen ihrer Raumordnungspolitik übereinstimmen und sich in ihren getrennten Zuständigkeitsbereichen gegenseitig ergänzen und unterstützen.

Eine vergleichbare Aufgabe ist den Ländern im Verhältnis zu den Gemeinden gestellt. Hier ist die Lösung rechtlich und praktisch wesentlich einfacher. Die Einbindung der Kommunalpolitik in die Landesentwicklungspolitik kann durch Genehmigungsvorbehalte gesichert werden, die das Kommunalaufsichtsrecht in vielfacher Form vorsieht. Besonders tiefgreifend und wirksam ist das spezielle Gebot des § 1 Abs. 3

des Bundesbaugesetzes. Danach sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Einen solchen rechtlich gesicherten Harmonisierungszwang durch Aufsichts- und Genehmigungsvorbehalte kann der Bund gegenüber den Ländern nicht begründen. Dem Bunde steht ein Aufsichts- und Genehmigungsrecht gegenüber den Ländern nicht zu. Es könnte auch nicht durch Gesetz geschaffen werden. Nur die Bundesgesetzgebungskompetenz steht hier dem Bunde zur Verfügung. Im Falle der Raumordnung ist sie auf Rahmenrecht beschränkt. Diesen Weg beschreitet die Regierungsvorlage. Ihr wesentlicher Bestandteil sind die Raumordnungsgrundsätze. Es handelt sich um die materiellen Ziele der Raumordnung, an denen Bund, Länder wie die Gemeinden, die Gemeindeverbände und andere öffentliche Planungsträger in gleicher Weise gebunden werden sollen.

Die Raumordnungsgrundsätze

Die Raumordnungsgrundsätze der Regierungsvorlage sind aus den Grundsätzen entwickelt, die die Bundesregierung im Sommer 1962 für den bundesinternen Bereich aufgestellt hatte. Diese Grundsätze sind in der Zwischenzeit Gegenstand vielfältiger Verhandlungen gewesen und dabei — ohne Änderung der Substanz — inzwischen so gestaltet worden, daß sie den gemeinsamen Vorstellungen breiter fachlicher und politischer Kreise gerecht werden. In der Fassung des Regierungsberichtes über die Raumordnung haben sie folgenden Wortlaut:

1. Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.
2. Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen sollen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind zu erhalten und zu entwickeln. In landwirtschaftlichen Gebieten, die der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft ermöglichen,

VELUX
Dachflächenfenster

ÜBERALL

VELUX
Dachflächenfenster

VELUX G.m.b.H., 2000 Hamburg-Stellingen, Postfach 135 28, Ruf 54 58 51, FS 0213078

sollen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, vor allem in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, geschaffen werden.

3. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes soll gestärkt werden.
4. In Gebieten mit einer übermäßigen Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten (überlastete Verdichtungsräume) sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. In Verdichtungsräumen sollen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer Überlastung führen.
5. Einer verkehrs- und versorgungsmäßigen Aufschließung und Bedienung, die der angestrebten Entwicklung entspricht, ist Rechnung zu tragen.
6. Den Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen.
7. Auf das Gleichgewicht der Kräfte der Natur, insbesondere in biologischer, wasserwirtschaftlicher und klimatischer Hinsicht, ist Bedacht zu nehmen. Für die Erhaltung und den Schutz des Waldes ist zu sorgen.
8. Der Reinhaltung des Wassers, dem Schutze bestehender und zukünftiger Wassergewinnungsgebiete und der Reinhaltung der Luft sowie dem Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ist Rechnung zu tragen.
9. Für die Erhaltung der Landschaft sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten — vor allem in angemessener Zuordnung zu Räumen mit großer Bevölkerungsdichte — ist zu sorgen.
10. Die gesamtdeutschen Belange sind zu berücksichtigen. Auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einwirkende Maßnahmen sind mit den Zielen der Zusammenarbeit im europäischen Raum in Einklang zu bringen.
11. Der Bund und die Länder haben bei ihren Planungen aufeinander Rücksicht zu nehmen.

Diese Grundsätze machen deutlich, daß die Bundesraumordnungspolitik keine einseitigen Ziele zu verfolgen hat. Das die Raumordnungsgrundsätze vor allem beherrschende Ziel des Ausgleichs der unterschiedlichen Lebensbedingungen, soweit sie räumlich bedingt sind, soll in erster Linie dadurch erreicht werden, daß die Lebensverhältnisse in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten verbessert werden. In den Gebietsteilen, in denen strukturelle Mängel bestehen, soll auf deren Behebung hingewirkt werden. Das gilt auch für die Verdichtungsgebiete. Hier, wie auch sonst, genießen die positiven, auf Gesundheit gerichteten Maßnahmen den Vorzug. Unverändert muß der Grundsatz gesichert bleiben, daß schon stark belastete und bereits ungesunde Gebiete nicht durch Maßnahmen der öffentlichen Hand weiter belastet werden und daß in Gebieten, in denen Überlastungsschäden drohen, das zu ihrer Vermeidung Nötige getan wird.

Die Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze

Die Raumordnungsgrundsätze des Gesetzentwurfs sind ihrer Natur nach abstrakt und generell. Dieser Charakter ergibt sich zu einem wesentlichen Anteil bereits notwendigerweise daraus, daß das Bundesgesetz hier auf Rahmenvorschriften beschränkt ist. Zur Verwirklichung der in den Grundsätzen angestrebten Ziele bedarf es der Konkretisierung. Für den Bereich der Landesplanung obliegt den Ländern die Aufgabe der Konkretisierung. Die Grundsätze sind darauf angelegt, durch Landesgesetze ergänzt und detailliert zu werden. Entwicklungsprogramme für die Landesgebiete und für deren Teilräume sind die anschließenden Konkretisierungs- und Detaillierungsinstrumente. Ihnen haben sich die kommunalen Entwicklungspläne, in Sonderheit die gemeindlichen Bauleitpläne, anzupassen. Da diese Pläne nicht stets in ihrer hierarchischen Reihenfolge „von oben nach unten“ aufgestellt werden, sondern sehr oft Pläne für kleinere Raumeinheiten vor denjenigen für größere aufgestellt werden, ist die vorgesehene Bestimmung des Raumordnungsgesetzes von erheblicher Bedeutung, wonach die Raumordnungsgrundsätze alle Planungsträger auch unmittelbar binden, wenn die Zwischenstufen noch nicht vorhanden sind.

Selbstbindung des Bundes und seiner Behörden

An die Raumordnungsgrundsätze wird sich der Bund in der gleichen Weise binden, wie er die Länder und die übrigen öffentlichen Planungsträger auf diese Grundsätze verpflichtet. Auch bei den Bundesbehörden stellt sich die soeben abgehandelte Frage der notwendigen Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze. Soweit Bundesbehörden selbst Planungsträger sind, wie z. B. im Bereich der Verteidigung und der Bundesfernstraßen, werden die Raumordnungsgrundsätze durch die Aufstellung langfristiger und großräumiger Planungs- und Maßnahmenprogramme konkretisiert.

Ein für die Planungspraxis wichtiges Problem bildet die Einbindung der lokal und regional zuständigen Bundesbehörden und -planungen. Diese durch Bundesgesetze geregelten Maßnahmen und Planungen unterliegen nicht der Gesetzgebung der Länder. Die Regelung der Koordination zwischen der Landesplanung und den Bundesfachplanungen obliegt daher in diesem Bereiche der Bundesraumordnungsgesetzgebung. Der Raumordnungsgesetzentwurf sieht vor, daß Bundesbehörden grundsätzlich verpflichtet sind, sich den Planungen der Landesplanung und der Regionalplanung entsprechend der im Bundesbaugesetz für das Verhältnis zwischen der Bauleitplanung und der Bundesplanung eingeführten Regelung anzupassen. Eine solche Bindung der Bundesbehörden setzt aber voraus, daß sie an der Aufstellung der betreffenden Planungen beteiligt werden. In einer Reihe von fachlichen Bereichen wird der Bundesplanung die Möglichkeit eingeräumt werden müssen, ihre Gesichtspunkte geltend zu machen. So kann es z. B. bei Bundesfernstraßen und bei Verteidigungsanlagen

geboten sein, aus überörtlichen oder übergeordneten Gesichtspunkten sich aus der Anpassungspflicht zu lösen. Eine solche Möglichkeit soll aber nur eingeräumt werden, wenn das zur Erfüllung der betreffenden Bundesaufgabe notwendig ist und wenn dies rechtzeitig und ausreichend begründet wird. Eine solche Regelung, zu der die Regierungsvorlage den Ansatzpunkt bietet, stellt zweifellos einen wesentlichen Beitrag des Bundes zur Verbesserung der Leistungsmöglichkeiten der Regional- und Landesplanung dar.

Die laufende Koordination zwischen Bundesraumordnung und Landesplanung

Werden auch die Leistungen der bisherigen Zusammenarbeit zwischen dem Bunde und den Ländern im Rahmen der Konferenz für Raumordnung unterschiedlich beurteilt, so besteht doch im fachlichen und im politischen Raume Übereinstimmung darin, daß die „Konferenz für Raumordnung“ als ein Gremium ständiger raumordnungspolitischer Zusammenarbeit beibehalten werden soll. Ja darüberhinaus erscheint es geboten, alles daran zu setzen, diese Zusammenarbeit sowohl durch unmittelbare Verhandlungen zwischen den beteiligten Planungspartnern, als auch im Rahmen der Konferenz für Raumordnung zu aktivieren. Wünschenswert erscheint es, die Entfaltungsmöglichkeiten und die Selbstbindung der Beteiligten innerhalb der Konferenz für Raumordnung dadurch zu verbessern, daß sie mit Bundes- und Landesvertretern entsprechenden Ranges und politischen Gewichtes besetzt wird, was vielleicht dazu führen wird — etwa nach dem Beispiel der hamburg-schleswig-holsteinischen Zusammenarbeit — politische und Fachgremien einander ergänzen zu lassen.

Auch die Sicherung der ständigen administrativen Betreuung der KRO durch eine ständige Geschäftsstelle dürfte eines der zu ihrer Aktivierung nötigen Mittel sein. Ob diese und andere die Organisation und das Verfahren betreffende Bestimmungen im Gesetz selbst getroffen werden müssen oder der Verständigung zwischen dem Bunde und den Ländern zu überlassen sind, mag hier dahingestellt bleiben.

Ein unverzichtbares Hilfsmittel der raumordnungspolitischen Zusammenarbeit zwischen dem Bunde und den Ländern ist die gegenseitige rechtzeitige Information über raumbedeutsame Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung. Obgleich eine solche Verpflichtung bereits innerhalb des Verwaltungsabkommens von 1957 sowohl für die Landesregierungen, als auch für die Bundesregierung begründet war, ist die gegenseitige Information nicht recht in Gang gekommen. Gerade in jüngster Zeit geführte Verhandlungen im Rahmen der Konferenz für Raumordnung lassen die Hoffnung berechtigt erscheinen, daß dieser Mitteilungsaustausch wirksam wird. Es ist vorgesehen, die Verpflichtung zur gegenseitigen raumordnungspolitischen Information in das Raumordnungsgesetz aufzunehmen.

Das Raumordnungsgesetz, dessen Verabschiedung in dieser Legislaturperiode an-

zustreben ist, stellt nur einen Baustein der Bundes-Raumordnungspolitik dar. Viele weitere Schritte sind nötig. In einigen Bereichen wird es noch gesetzgeberischer Maßnahmen bedürfen, um z. B. auf dem Gebiete des Kommunalsteuerrechtes, wie auch in Teilbereichen des sonstigen Steuerrechtes, Lösungen zu finden, die mit den raumordnungspolitischen Zielsetzungen in Einklang gebracht werden können. Noch in den Anfängen steckt die raumordnungs-

politische Koordination im europäischen Rahmen.

Auf eine neidvolle Bemerkung über die Raumordnung in den Niederlanden meinte der Leiter des niederländischen Raumplanungsamtes, der jüngst in den Ausschußberatungen als Sachverständiger gehört wurde, auch in den Niederlanden stehe man noch am Anfang. Das Niederländische Raumplanungsamt bestehe gerade erst 25 Jahre. Diese Bemerkung

macht deutlich, mit welchen Zeiträumen die Raumordnung zu rechnen hat. Mögen auch die großen Erfolge erst nach Jahren, ja nach Jahrzehnten sichtbar werden, so ist gerade deswegen keine Zeit mehr zu verlieren. Mögen auch letzte Einzelheiten noch umstritten sein, im Grundsatz und an der Notwendigkeit zielbewußter Raumordnungspolitik wie an dem Zwange, diese bald zu realisieren, besteht in unserem Lande heute kein Zweifel mehr.

Die Raumordnung und ihre wirtschaftliche Seite

von Gerhard Isenberg, Tübingen/Bonn

Der Ablauf der Lebensvorgänge, sei es im Erwerbsleben wie in den Fertigungsstellen der Industrie, in der Darbietung von Speisen durch die Gaststätten, sei es im persönlichen Bereich der Wohnung, hängt in hohem Grad davon ab, wie die Apparaturen und die darin tätigen Menschen einander im Raum zubeordnet sind. Die Rationalisierung des Produktionsprozesses besteht großenteils in der Zuordnung der Teilvergänge. Hier, in der inneren Umwelt des Betriebs oder des Haushalts, ist die Bedeutung der Zuordnung für die „Wirtschaftlichkeit“ augenfällig. Doch dies gilt ähnlich für die äußere Umwelt, so in erster Linie für den nachbarschaftlichen Raum der Gemeinde. Es bedarf einer Zuordnung, um gegenseitige Störungen und Belästigungen zu vermeiden und einen zügigen Ablauf der Lebensvorgänge zu sichern. Im Hinblick auf die Langlebigkeit der Anlagen muß die Nutzung des Bodens und seine Erschließung durch öffentliche Anlagen auf lange Sicht festgelegt werden. Dazu dient die Bauleitplanung.

Wegen der vielfältigen Verflechtungen, die eine arbeitsteilige Gesellschaft auch in der räumlichen Hinsicht mit sich bringt, hat sich die Bauleitplanung der Gemeinde in den größeren Raum des Staatsgebietes einzufügen. Im größeren Raum wird die Funktionsfähigkeit des Ganzen ebenfalls weitgehend durch die Zuordnung bestimmt. Der Zusammenhang mit der volkswirtschaftlichen Ergiebigkeit ist allerdings nicht so augenfällig wie in Gemeinde, Betrieb und Haushalt, und zwar deshalb, weil hier weniger die Lozierung von konkreten Anlagen im Raum unmittelbar im Vordergrund steht als mittelbar die Struktur wie die Zahl der Menschen, die wirtschaftliche Gliederung, das Einkommen und die soziale Schichtung. Wie sich diese Faktoren künftig im Raum verteilen werden, davon hängen die jeweiligen Schicksale der einzelnen Gemeinden und der Bedarf an Flächen für die verschiedenen Nutzungszwecke ab. Die „Raumstruktur“ im Sinn der Verteilung der Menschen und ihrer

Anlagen auf den größeren Raum bildet den hauptsächlichlichen Gegenstand der Raumordnung. Die bildet die Nahtstelle zwischen den überörtlichen vorwiegend strukturellen Aufgaben des Staates und der Raumnutzung in der Gemeinde.

Beide, Raumordnung und Bauleitplanung sind auf die Zukunft ausgerichtet. Wer für die Zukunft vorzusorgen hat, muß sich ein Bild machen von den Zuständen, auf die die Entwicklung hinausläuft. Die Entwicklung wird in unserer arbeitsteiligen Gesellschaft ganz überwiegend durch die Wirtschaft bestimmt. In der Raumordnung kommt es demnach in erster Linie auf die Einsicht in die wirtschaftlichen Zusammenhänge an.

Die erst in neuester Zeit gewonnenen Erkenntnisse der „Wachstumstheorie“ versetzen uns in die Lage, Aussagen zu machen zunächst über die künftige Entwicklung der Struktur im gesamten Staatsgebiet und im EWG-Raum, d. h. darüber, wie sich das Ganze der Wirtschaft aus den Hauptsektoren zusammensetzen wird, aus Landwirtschaft, produzierendem Gewerbe und Übrigen, d. h. „Tertiären“. Aus der sektoralen Entwicklung im Gesamttraum lassen sich wiederum für die Entwicklung in den Teilräumen insoweit Schlußfolgerungen ableiten, als die Sektoren räumlich an bestimmte Bedingungen gebunden sind:

Welcher Art sind nun diese Bindungen?

1. Der **A g r a r s e k t o r** ist dem Wesen nach raumgebunden und dabei über die gesamte Fläche gestreut, üblicherweise mit einer Ergiebigkeit, die sich in erster Linie nach der Gunst der Natur richtet;
2. das **produzierende Gewerbe** ist ebenfalls an den Raum gebunden, wenn auch in unterschiedlichem Grad und dabei meist zu einer gewissen Konzentration neigend, teils im kleinen, teils im großen. Nach der Raumgebundenheit lassen sich drei Grundgruppen, zwischen denen es naturgemäß viele Übergänge gibt, bilden, nämlich:

1. die „schweren“ Gruppen, die vor al-

lem im Bezug von Grundstoffen angewiesen sind auf „sachliche“ Standortbedingungen, auf Rohstoffvorkommen, auf die Gunst der Lage im Massenguttransport u. ä.

2. die **nahbedarfstätigen Gruppen**, die sich im Absatz wegen der geringen Transportfähigkeit ihrer Leistungen oder wegen der Häufigkeit der Kontakte an den Standorten der Abnehmer orientieren, die sogenannten „Nahbedarfstätigen“, zu denen überwiegend Handwerk und Baugewerbe gehören;
3. die „**leichten**“ Gruppen der Industrie, vor allem die auf den Fernabsatz eingestellten Fertigungsbetriebe, die weder im Bezug noch im Absatz wesentlich an zwangsläufige Standortbedingungen gebunden sind und insoweit für die Standortwahl einen relativ weiten Spielraum haben. Dieser wird allerdings wieder dadurch eingengt, daß andere Faktoren, wie die Vorbildung der Arbeitskräfte, der Kontakt zu den Geschäftspartnern und in jüngster Zeit die allgemeinen Umweltbedingungen für das Wohnen eine wichtige Rolle spielen.

Die Mehrzahl der **Tertiären**, die „gewöhnlichen“ Tertiären ist, ähnlich wie Handwerk und Baugewerbe, wegen der Häufigkeit und Unmittelbarkeit des Kontakts zum Endverbraucher nahbedarfstätig („Alltagstertiäre“). Demgegenüber stehen die fernbedarfstätigen Tertiären. Einerseits handelt es sich dabei um die gehobenen Stufen, die „gehobenen“ Tertiären, die wegen der funktionsbedingten Kontakte auf die großen Zentren mit einem weiten Einzugsgebiet angewiesen sind, sei es als Vorstufen für den Endverbrauch, sei es wegen hoher Spezialisierung und einem dementsprechend weiten Absatzbereich, sei es als Führungsspitzen in Wirtschaft, Kultur und öffentlichem Dienst. Andererseits gibt es Sparten, die an besondere Bedingungen sachlicher Art gebunden sind. Diese „speziellen“ Tertiären sind wie der Fremdenverkehr an