

Muermann, Erwin

Article — Digitized Version

## Raumordnung und Landesplanung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Muermann, Erwin (1951) : Raumordnung und Landesplanung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 31, Iss. 1, pp. 17-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131240>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ABHANDLUNGEN

## Raumordnung und Landesplanung

Ministerialrat Dr. jur. Erwin Muermann, Bad Godesberg

Aus der Flugzeugperspektive zeigt sich die überflogene Landschaft dem Beschauer in ihrer ganzen Vielfalt mit Ebenen und bewaldeten Höhenzügen, Flußläufen und Seen, Städten, Dörfern und Verkehrsbändern. Wo der Mensch im Laufe der Zeit von den primitivsten Anfängen an bis zum Einsatz der verfeinertsten technischen Mittel seine Umwelt zur Sicherung seiner Lebensgrundlage formend gestaltet hat, fanden die Ergebnisse dieser Tätigkeit ihren Niederschlag in der Landschaft. Von der Weite des Raumes, der von dem Menschen zunächst nur nomadisierend genutzt wurde, ging die Entwicklung des europäischen Kontinents über die Selbsthaftmachung der Menschen, verbunden mit ständiger Landinanspruchnahme, zu der Raumege des technischen Zeitalters mit allen ihren bekannten Folgeerscheinungen. Während zunächst Land in scheinbar unbeschränkter Fülle der menschlichen Nutzung zur Verfügung stand und raumordnende Maßnahmen überflüssig waren, führte die Weiterentwicklung zwangsläufig dazu, die immer knapper werdende „Landdecke“ bei der Vielzahl der landinanspruchnehmenden und teilweise sich überschneidenden Vorhaben unter bestimmten wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten zu nutzen. Das Prinzip des „Laissez faire, laissez aller“ bei jeder Landinanspruchnahme fand seine automatische Begrenzung dort, wo die „Landdecke“ zu knapp geworden war, wo also unter Berücksichtigung der Lebensinteressen der Allgemeinheit jede großräumige Inanspruchnahme von Land nicht mehr Sache der Einzelnen oder von Interessengruppen, sondern hinsichtlich der Einordnung ins Ganze ein Anliegen der Gesamtheit geworden war. So gesehen, sind raumordnende Maßnahmen in dem Augenblick notwendig geworden, als die Sicherung der Ernährungsgrundlage durch bäuerliche Nutzung mit dem Landanspruch der Wohnsiedlungen, der Industrie, des Verkehrs und anderer landinanspruchnehmender Faktoren in Einklang gebracht werden mußte. Da sich diese Entwicklung von der Raumweite zur Raumege während der letzten hundert Jahre in einem sich ständig steigenden und von der Technisierung bestimmten Tempo vollzog, wurde die Notwendigkeit raumordnender Maßnahmen in den wenigsten Fällen von vornherein klar erkannt, sondern ergab sich erst in dem Augenblick, als sich die nachteiligen Folgen falscher oder volkswirtschaftlich nicht vertretbarer Landnutzungen zeigten.

### GESUNDE UND KRANKE LANDSCHAFTEN

Wenn man bei einer solchen Betrachtung der großen Zusammenhänge von einer kranken Landschaft im Gegensatz zu einer gesunden spricht, dann sind damit

die Auswirkungen derjenigen menschlichen Eingriffe gemeint, die die Struktur einer organisch gewachsenen Landschaft gestört oder zerstört haben. Wo früher beispielsweise dichte Waldgebiete waren, die ihren wirtschaftlichen Zweck als Holzreservoir und Wasserspeicher sinnvoll erfüllten, breiten sich heute oft weite agrarisch genutzte Flächen aus, die in einer kranken Landschaft die Gefahr einer Versteppung heraufbeschwören; wo menschliche Siedlungen am Beispiel eines mittelalterlichen Stadtbildes gemessen die gekonnte Verbindung von Arbeits- und Wohnraum mit Profan- und Sakralbauten in einem oft meisterlich abgewogenen Raumgefühl zeigten, haben Industrialisierung und Verkehrsentwicklung im 19. Jahrhundert zu den unerfreulichen Erscheinungen unorganisch emporgeschossener Großstädte geführt, denen jeder Maßstab und jede Gliederung fehlt. Mit der fortschreitenden Industrialisierung sind Bodenschätze und Verkehrsverbindungen für viele Industriezweige die bestimmenden Standortfaktoren geworden, die es erforderlich machen, immer mehr Menschen auf einem beschränkten Raum unterzubringen, sie zu versorgen und ihnen Lebensmöglichkeiten zu bieten, die eine gesunde seelische und körperliche Entwicklung ermöglichen und sie vor der Gefahr einer seelenlosen Vermassung bewahren.

Wo die Krankheitssymptome einer Landschaft erkannt sind, die ihre Wurzel in verfehlten menschlichen Maßnahmen oder in fahrlässiger Nichtachtung organischer Wachstumsgesetze haben, wird man nach einer Therapie suchen mit dem Ziel, die Gesundung dieser Landschaft oder eines Siedlungsgebietes durch Maßnahmen zu erreichen, für die der Begriff „Raumordnung“ geprägt worden ist. In klarer Erkenntnis einmal gemachter Fehler soll sich diese Tätigkeit nicht darauf beschränken, diese Fehler zu beseitigen bzw. zu mildern, sondern sie soll darüber hinaus in die Zukunft weisend ihre Wiederholung verhindern und die Wechselbeziehung zwischen Mensch, Raum und Zeit in organische Bahnen lenken.

So betrachtet ist eine raumordnende Tätigkeit, die den Menschen und seine Lebensbedingungen in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellt, weder etwas Neues, noch an ein bestimmtes Wirtschaftssystem Gebundenes, noch eine deutsche „Erfindung“. Wenn man im Verlauf der Menschheitsgeschichte die kolonialisatorische Leistung der Ägypter im Niltal verfolgt oder den Bau des limes romanus oder noch heute auf Straßen fährt, die ihre Planung und Durchführung Napoleon verdanken, alles sind raumordnende Maßnahmen, von Menschen erdacht und für menschliche Ziele verwirk-

licht. So wollen auch die Probleme der Raumordnung nur aus einer weltweiten Schau gesehen werden, unbeschadet dessen, daß sich die einzelnen Maßnahmen zunächst im kleinsten Raum auswirken. So wichtig es ist, daß die einzelne Zelle gesund ist, weil erst dann der Gesamtorganismus voll funktionsfähig wird, so wirkt es sich verhängnisvoll aus, wenn das Bestreben der Gesunderhaltung der Einzelzelle zu einer „Alles-für-mich-Haltung“ verführt.

Im Leben eines Staatsorganismus, der dem Menschen dienen will, gelten die gleichen Grundsätze. Politische Grenzen sind im Rahmen der Realisierung bestimmter Maßnahmen notwendig, sie sind aber ein notwendiges Übel und keine chinesische Mauer. Wer eine Landkarte mit dem fein verästelten Spinnengewebe der Kreis-, Länder- und Staatsgrenzen betrachtet, der sollte keinen Augenblick vergessen, daß das gedachte Linien sind, als deren Symbole Grenzsteine, Zollschranken und in ihrer letzten unerbittlichen Konsequenz ein eiserner Vorhang übrig bleiben. Jeder Historiker kann mit einer Fülle von Beispielen belegen, daß bei der Festlegung dieser Grenzen oft die einseitigsten machtpolitischen Gesichtspunkte, selten aber die Rücksichtnahme auf menschliche Lebensrechte und auf die organische Struktur des ihnen dienenden Raumes Pate standen haben. Diese Feststellung schließt nicht aus, daß bei der Betrachtung des deutschen Raumes die Vielfalt stammesmäßiger Eigenarten, kultureller und wirtschaftlicher Leistungen erst das bunte unschematische und lebenskräftige Gesamtbild gibt, vorausgesetzt, daß der Akzent auf die dienende und sich einfügende Funktion dieser Zellen gelegt wird.

#### BEGRIFF UND AUFGABEN

Unter dem Begriff „Landesplanung“ ist diejenige Tätigkeit zu verstehen, die die Gedanken einer übergeordneten strukturellen Gliederung eines bestimmten Raumes zusammenfaßt und ihre Verwirklichung im Wege freiwillig beschlossener oder verwaltungsrechtlicher Maßnahmen vorsieht. Planen bedeutet in diesem Zusammenhang disponieren, vorausschauend arbeiten und koordinieren in dem gleichen Sinn, wie jeder Wirtschaftler sich eine Betriebsdisposition überlegen muß, die den Bezug von Rohstoffen und Hilfsmitteln und die Vorratshaltung in gleicher Weise berücksichtigt wie den technisch richtigen Ablauf der Fertigung und den Absatz des Endproduktes. In jeder Wirtschaft ist eine Planung im Sinne einer Betriebsdisposition notwendig, und es ist deshalb falsch, den Begriff der Landesplanung mit planwirtschaftlichen Ideen zu identifizieren. Das zeigt am besten das Beispiel der landesplanerischen Arbeit in England. Dort ist „Landesplanung“ unter der konservativen Regierung begonnen und von der Labour-Regierung fortgeführt worden. Bei beiden Wirtschaftssystemen, dem marktwirtschaftlichen wie dem planwirtschaftlichen, ist die Notwendigkeit einer Landesplanung unter dem Gesichtspunkt der optimalen Nutzung des Bodens anerkannt worden. Wenn man weiter feststellen kann, daß es eine Landesplanung in der Demokratie der USA. ebenso wie in

der totalitär regierten Sowjetunion gibt, dann ergibt sich daraus, daß die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung unabhängig von einer speziellen Staatsidee ihre Geltung haben. Die Aufgabenstellung kann allerdings verschieden sein, ebenso wie die Art der Durchführung der für erforderlich gehaltenen Maßnahmen.

Aus der Bindung der landesplanerischen Arbeit an den Boden und seine Nutzung im Rahmen einer vernünftigen Sozialordnung werden Raumordnung und Landesplanung häufig den Aufgaben des Städtebaues (Ortsplanung) gleichgesetzt. Bei der Stadtplanung handelt es sich darum, die Entwicklung eines Stadtgebietes oder einer Ortschaft vorausschauend zu lenken und die hierbei erarbeiteten Grundgedanken in einem Flächennutzungs- und in einem Generalbebauungsplan festzulegen. Die Aufgabenstellung der Landesplanung scheint zunächst analog zu laufen, sie kann sich aber nicht auf den Bereich einer Ortschaft oder einer Stadt und auf bauliche Maßnahmen beschränken. Sie geht darüber hinaus und muß die Belange des Städtebaues auswägend koordinieren, beispielsweise mit denen der Land- und Forstwirtschaft, des Bergbaues und der Energieversorgung, der Wasser- und Verkehrswirtschaft, der Landespflege und des Naturschutzes. Sie muß industrielle Standortfragen und die Probleme des Arbeiterberufsverkehrs ebenso in ihre Überlegungen einbeziehen wie die Erhaltung von Erholungsgebieten oder die heute besonders dringliche Verteilung der Vertriebenen und Flüchtlinge unter Berücksichtigung der industriellen und landwirtschaftlichen Tragfähigkeit des Raumes.

Ihren Niederschlag finden diese Überlegungen in einem Landesentwicklungsplan (Raumordnungsplan), der Richtlinien für die Bodennutzung enthält und darüber hinaus alle diejenigen Maßnahmen zusammenfaßt, die im Interesse einer organischen Entwicklung dieses Teilraumes notwendig erscheinen. Die technische Durchführung der Einzelmaßnahmen, die sich aus dem Landesentwicklungsplan ergeben (z. B. Bodenkartierung, Erfassung der Grundwasserbestände, Erhebungen über den Arbeiterberufsverkehr, Strukturuntersuchungen), kann und soll niemals Aufgabe der Landesplanung selbst sein. Der Landesplaner soll auch keine Siedlungen, Autobahnen oder Talsperren bauen; das muß immer Sache der Fachressorts bleiben. Er kann derartige Vorhaben vorschlagen, soll ihre zweckmäßige Einfügung in die Landschaft vorbereiten und für die organische Synthese der sich oft gegenseitig überschneidenden Vorhaben eines Gebietes verantwortlich zeichnen. Die Ausweitung der industriellen Entwicklung in Deutschland, die Zunahme des Verkehrs und das Anwachsen der Siedlungsgebiete wirkten sich durch immer umfangreicher werdende Landinanspruchnahmen aus. Wäre diese Entwicklung dem Spiel der freien Kräfte überlassen worden, so wäre die Erhaltung der notwendigen landwirtschaftlichen Produktionsflächen und der ebenso notwendigen Erholungsflächen unmöglich geworden und hätte den organischen Aufbau der Landschaft zerstört.

## ENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND

Die Raumnot in den überbevölkerten westdeutschen Gebieten führte schon im Jahre 1910 im Düsseldorfer Raum zur Bildung einer „Grünflächenkommission“ mit der Aufgabe, zusammenhängende Grünflächen und Verkehrslinien festzulegen. Die Gemeinschaftsarbeit dieser Kommission fand bereits vor dem ersten Weltkrieg ihren Niederschlag in den allgemeinen Grundlinien eines Bebauungsplanes. Die Grünflächenkommission ist ihrer Zielsetzung und Arbeitsweise nach als Vorläufer der eigentlichen Landesplanung anzusehen. Aus dem Unterausschuß Essen dieser Kommission entwickelte sich 1920 der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Der vorbildlichen Tätigkeit dieses Verbandes ist es zu danken, daß im Ruhrgebiet, das räumlich gesehen durch seine Massierung von Menschen, Industrie- und Verkehrsanlagen zu einem überbeanspruchten neuralgischen Gefahrenpunkt zu werden drohte, neben der Erhaltung seiner Grünflächen die Realisierung von Vorhaben der Wirtschaft und des Verkehrs ohne schwere und nicht wieder gut zu machende Schädigungen dieses Raumes ermöglicht worden ist.

Aus der Grünflächenkommission ging 1925 der Landesplanungsverband Düsseldorf hervor. In Anlehnung an diese Beispiele hatten sich in Mittel- und Ostdeutschland während des ersten Weltkrieges und in den 20er Jahren durch Zusammenschluß der interessierten staatlichen Stellen und Wirtschaftsverbände Anfänge einer Landesplanung entwickelt. Ihre Aufgabe war die Bearbeitung einheitlicher Flächennutzungspläne mit dem Ziel, einen Generalsiedlungsplan aufzustellen unter Klärung der für alle Gebiete bedeutungsvollen Fragen, wie Wohngebiete, Industriestandorte, Eisenbahnlinien, Durchgangsstraßen, Autostraßen usw. Diese Arbeiten erforderten eingehende Erhebungen über Bevölkerungsbewegungen, Industriekapazität, Verkehrsbeziehungen und Verkehrsgrößen. Mit Ausnahme des durch Preußisches Gesetz geschaffenen Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk waren alle diese Landesplanungsstellen auf Grund freier Vereinbarungen entstanden mit der von den Mitgliedern übernommenen Verpflichtung, überörtliche Aufgaben gemeinsam zu lösen. Bemerkenswert hierbei ist, daß sowohl der Gesamtsiedlungsausschuß für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk als auch der Siedlungsbezirk für das Unterelbegebiet ihre Gemeinschaftsarbeit über verschiedene Staatsgrenzen hinweg erstreckten. So bestanden Anfang 1935 im damaligen Reichsgebiet rund 30 großräumige Landesplanungsorganisationen, und zwar besonders in den Brennpunkten der Wirtschaft. Viele dieser Landesplanungsverbände und -vereine hatten mit ihren Nachbarn engste Fühlung aufgenommen und teilweise gemeinsame Arbeitsausschüsse gebildet. Wie im Rheinland die gemeinsame Behandlung der Planungsinteressen der gesamten Provinz zur Schaffung der Landesplanung der Rheinprovinz geführt hatte, so drängte die Entwicklung allgemein weiter zur Bildung großräumiger Zusammenschlüsse. Im Jahre 1929 kam es zu einem

losen Zusammenschluß der deutschen Landesplanungsstellen in Form einer „Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen“ mit dem Ziel, ein einheitliches Arbeitsverfahren zu entwickeln.

Die Mängel der bis dahin geschaffenen Landesplanungsstellen lagen darin, daß sie zunächst nur für Teilgebiete tätig waren. Ein übergeordneter Ausgleich war bis zum Jahre 1935 für den gesamtdeutschen Raum nicht vorhanden. Der Anstoß zu einer reichsrechtlichen Regelung der Landesplanung ging damals vom Ernährungsministerium aus, das für den Schutz der landwirtschaftlich genutzten Flächen verantwortlich war und sich einer ständig steigenden Landinanspruchnahme durch die öffentliche Hand, beispielsweise für Autobahnen und andere öffentliche Bauvorhaben, gegenüber sah. Im Zuge der Aufrüstung kamen dann noch die umfangreichen Landanforderungen der Militärstellen für Kasernenbauten, Übungsplätze und Flugplätze hinzu. Die ersten reichsrechtlichen Regelungen durch das „Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten“ vom 22. 9. 1933 und das „Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens“ vom 3. 7. 1934 hatten vorwiegend noch baurechtlichen Charakter. Beide Gesetze brachten nur Teillösungen und beschränkten sich auf den Raum einer Gemeinde oder auf das Fachgebiet des Siedlungsbauwesens. Erst das „Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand“ vom 29. 3. 1935, der „1. und 2. Erlass über die Reichsstelle für Raumordnung“ vom 26. 6. 1935 und 18. 12. 1935 sowie die „1. Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung“ vom 15. 2. 1936 schufen die Voraussetzungen für eine großräumige landesplanerische Arbeit. Die zusammenfassende übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes wurde der neu geschaffenen Reichsstelle für Raumordnung übertragen. Gleichzeitig wurde bestimmt, daß sie sich zur Durchführung ihrer Aufgaben der bestehenden Planungsverbände und -behörden bedienen konnte. Auf Grund dieser Ermächtigung wurden die vorhandenen Landesplanungsstellen zu einer einheitlichen Organisation zusammengefaßt, indem in Preußen für jede Provinz, im übrigen Reich für jedes Land eine Landesplanungsgemeinschaft eingerichtet wurde, deren Mitgliederzusammensetzung und Arbeitsweise ungefähr der der übernommenen Verbände und Vereine entsprach. Man baute also auf den vorhandenen und bereits bewährten Arbeitsmethoden auf in der Erkenntnis, daß eine rein verwaltungsrechtlich bürokratische Lösung dem Wesen der Landesplanung nicht entsprach. Daneben wurden Planungsbehörden mit einem Generalreferenten für Raumordnung eingerichtet. Dieser war gleichzeitig Landesplaner des betreffenden Gebietes und als solcher Geschäftsführer der Landesplanungsgemeinschaft. Während in den Landesplanungsgemeinschaften die Raumordnungspläne unter gemeinschaftlicher Anteilnahme der Beteiligten entwickelt wurden, nahmen die Planungsbehörden die notwendigen behördlichen Funktionen wahr. Bei den Regierungspräsidenten und den ent-

sprechenden Dienststellen außerhalb Preußens wurden Bezirksstellen der Landesplanungsgemeinschaften errichtet, deren Arbeit sich auf das kleinere Gebiet des betreffenden Regierungsbezirkes usw. beschränkte. Später wurden den Regierungspräsidenten die Rechte von Bezirksplanungsbehörden übertragen. Die Zeit von 1935 bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges war zu kurz, um schon ein abschließendes und in jeder Weise objektives Urteil über die Vor- und Nachteile dieses organisatorischen Aufbaues abgeben zu können. Sicher ist jedoch, daß in dieser Regelung der erste Ansatz zu sehen ist, aus der kleinräumigen Raumordnung zu einer großräumigen Betrachtungsweise zu kommen und die Erfordernisse des gesamtdeutschen Raumes erstmalig aus einer übergeordneten und zusammenfassenden Schau zu sehen. Die verschiedensten Ansätze hatte es schon vorher gegeben, sie waren deshalb keine Erfindung des Dritten Reiches; aber die erwähnten gesetzlichen Grundlagen hatten erst die Voraussetzungen für einen geschlossenen organisatorischen Aufbau der Landesplanung für das Reichsgebiet geschaffen.

Mit dem Zusammenbruch im April 1945 zerfiel zunächst die äußere Organisation der Landesplanung, gefördert durch die unzutreffende Auffassung, daß es sich bei der Landesplanung um eine nationalsozialistische Einrichtung gehandelt habe. Es zeigte sich jedoch bald, daß die Probleme die gleichen geblieben waren und daß durch die Abtrennung großer Gebiete und die Aufnahme von Millionen von Flüchtlingen die Raumnot nur noch brennender geworden war. Infolgedessen wurde die Arbeit der Landesplanung auf Länderbasis weitergeführt bzw. wieder aufgenommen. Durch die Zonenerschneidung Deutschlands war eine einheitliche Behandlung der Landesplanung nicht möglich, und so kam es auf dem Gebiet der landesplanerischen Arbeit zu einer in Arbeitsweise und Aufgabenstellung oft recht unterschiedlichen Lösung. Wenn daher heute die Landesplanung in einem Lande dem Ministerpräsidenten direkt unterstellt, in anderen Ländern beim Wirtschaftsministerium, Arbeitsministerium oder beim Innenministerium untergebracht ist, so ist diese Vielfalt der Lösungen nur aus dem damals oft notwendigen Zwang zur Improvisation auch auf dem Gebiet der Verwaltung zu erklären. Es ist aber wohl kein Zufall, daß die organisatorische Stellung der Landesplanung in dem wirtschaftlich bedeutendsten deutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen in ihren Grundzügen auch heute dem früheren Aufbau der Reichs- und Landesplanung entspricht. Dort ist die Landesplanungsbehörde in die Staatskanzlei eingegliedert und untersteht dadurch unmittelbar dem Ministerpräsidenten, wodurch eine Bindung an eines der Fachministerien vermieden ist. Ebenso sind die im Land Nordrhein-Westfalen bestehenden Landesplanungsgemeinschaften beibehalten worden, ein Beweis dafür, daß sich die freiwillige Mitarbeit dieser Gremien auf die Arbeit der Landesplanung befruchtend und anregend ausgewirkt hat. Ähnliche Lösungen sind in Schleswig-Holstein und

Hessen festzustellen. Da das Schwergewicht der landesplanerischen Arbeit im Zuge des föderalistischen Aufbaues der Bundesrepublik heute bei den Ländern liegt, ist ein an sich erstrebenswerter einheitlicher organisatorischer Aufbau und eine einheitliche Arbeitsweise von den verfassungsmäßigen Bestimmungen der Länder abhängig.

Es wäre wünschenswert, wenn insbesondere die in den vergangenen Jahren bewährte Form der Landesplanungsgemeinschaften in allen Ländern wieder eingerichtet würde. Ihre Organisationsform hat sich schon in den ersten Anfängen landesplanerischer Zusammenschlüsse aus der Arbeit heraus entwickelt, und sie kann deshalb für die Tätigkeit der Landesplanung als geradezu typisch angesehen werden. Als Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaft kommen die Selbstverwaltungskörperschaften und kommunalen Spitzenverbände in Frage, die den unteren und höheren staatlichen Verwaltungsbezirken des Planungsraumes entsprechen, die landschaftlichen, mit der großräumigen Planung befaßten Landesbehörden, vornehmlich des Verkehrs, der gewerblichen Wirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft, des Bergbaues, des Arbeitseinsatzes usw., ferner Verwaltungen der berufsständischen Einrichtungen, nämlich die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Vertretungen der Landwirtschaft, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und die Flüchtlingsverbände. Endlich ist auch die Mitarbeit der wissenschaftlichen Einrichtungen, die zur Förderung der Landesplanung berufen sind, unentbehrlich. Diese an der Planungsarbeit interessierten Kreise haben im Rahmen der Landesplanungsgemeinschaften die Vorarbeit für die Landesplanung zu leisten, und zwar unter der Lenkung des Landesplaners. Sie unterrichten sich über den bestehenden Zustand im Planungsraum und arbeiten in Gemeinschaft mit allen in Frage kommenden Stellen eine vorausschauende, gestaltende Gesamtplanung des Raumes aus (Landesentwicklungsplan), wobei sie im Falle von Überschneidungen einen Ausgleich zwischen den einzelnen Fachplanungen vornehmen müssen. Ihre Tätigkeit ist für den Landesplaner geradezu unentbehrlich. Die Maßnahmen der Landesplanung lassen sich niemals durch behördliche Vorschriften dekretieren. Die Planungen entstehen naturgemäß in dem Kreis der am Wirtschaftsleben beteiligten Stellen und Persönlichkeiten. Für den Landesplaner ist es daher von unschätzbarem Nutzen, wenn er auf diese Weise im Rahmen der Landesplanungsgemeinschaft nicht nur von allen Vorhaben rechtzeitig Kenntnis erhält, sondern wenn er von vornherein die Planungen des einen Fachgebietes auf die der anderen und gleichzeitig auf die der Planungsbehörde vorschwebende Gesamtkonzeption abstimmen kann. So entsteht in ständiger Fühlungnahme im Schoße der Landesplanungsgemeinschaft der Landesentwicklungsplan (Raumordnungsplan), der dann durch die Autorität der Landesplanungsbehörde durchgesetzt wird. Die Praxis hat gezeigt, daß überall da, wo Landesplanungsgemeinschaften bestehen, die Arbeit reibungslos vonstatten geht,

während dort, wo dies nicht der Fall ist, Differenzen mit und unter den einzelnen Fachressorts oft nicht vermeidbar sind.

#### ORGANISATORISCHE GEGENWARTSPROBLEME

Das für die westdeutsche Bundesrepublik geltende Grundgesetz gibt im Art. 75, Ziffer 4, dem Bund das Recht, auf dem Gebiet der Bodenverteilung, der Raumordnung und des Wasserhaushaltes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Rahmenvorschriften zu erlassen. Bisher hat der Bund von diesem Recht noch keinen Gebrauch gemacht. Auf Bundesebene werden Fragen der Raumordnung in der Weise behandelt, daß bei den in Betracht kommenden Ministerien Referate für Raumordnung eingerichtet sind. Das Innenministerium hat neben einem Referat für Rechtsfragen der Raumordnung ein weiteres für Koordinierung der Raumordnung auf der Bundesebene. Das Institut für Raumforschung Bonn in Bad Godesberg hat als Bundesinstitution die Aufgabe, im Auftrage der Bundesministerien Forschungsaufträge durchzuführen und Gutachten in Raumordnungsfragen zu erstatten. So ist z. B. ein im Auftrage des Bundesministers für Vertriebene ausgearbeitetes Gutachten zur Grundlage der Umsiedlungsmaßnahmen für Flüchtlinge gemacht worden.

Die deutsche Bundesrepublik wird in den kommenden Monaten und Jahren vor Entschlüsse von weittragender Bedeutung gestellt werden. Ob es sich um die Annahme des Schuman-Planes, um die Verwirklichung einer Europaunion oder um die Frage eines deutschen Wehrbeitrages handelt oder ob es darum geht, die Wiedervereinigung der heute noch willkürlich getrennten deutschen Gebietsteile zu erreichen, alle diese Fragen werden sich nachhaltig auf den deutschen Menschen und auf den deutschen Raum auswirken. Wenn erreicht werden soll, daß Europa im Endziel zu einem Bund organisch gesunder und lebenskräftiger Staaten wird, dann müssen diese Fragen auch unter dem Gesichtspunkt einer übergeordneten und ineinander greifenden europäischen Raumordnung gesehen und ihrer Lösung näher gebracht werden.

Es ist deshalb die Frage, ob die derzeitige organisatorische Zwischenlösung auf Bundesebene bei der Bearbeitung von Raumordnungsfragen als zweckmäßig und glücklich angesehen werden kann. Diese Frage ist nach 1945 unter den Landesplanern der Länder immer wieder besprochen worden, weil sich gerade in den letzten Jahren gezeigt hat, daß es nicht möglich ist, die Landesentwicklungspläne (Raumordnungspläne) der Länder nur unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte des Einzellandes, losgelöst von den Erfordernissen der anderen Länder und ohne Rücksichtnahme auf den Gesamttraum, zu entwickeln. Raumordnungsarbeit ist ihrer Natur nach großräumig. Sie kann nicht vor Länder- und in letzter Konsequenz auch nicht vor Staatsgrenzen haltmachen. Man denke nur an die Planungen des Verkehrs, der Wirtschaft und der Wasserwirtschaft. Die ständige Konferenz der Landesplaner der Länder der deutschen Bundesrepublik hat bereits im

Juli 1949 einen Beschluß gefaßt, der die Einrichtung einer Bundesraumordnungsstelle fordert, die ihre Tätigkeit in engster Zusammenarbeit mit einem ständigen Ausschuß der Landesplaner ausüben soll.

Das Wohnungsbauministerium hat in einem kürzlich der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegten Entwurf zu einem Baugesetz von Dr. Dittus die Eingliederung der Landesplanung in die Organisation der Baubehörde und auf Bundesebene das Wohnungsbauministerium als federführend für alle Raumordnungsfragen vorgeschlagen. Der Entwurf geht hierbei von der Auffassung aus, daß Landesplanung im engeren Sinne ein vorwiegend technisches Problem sei. Die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung sind aber — das muß mit besonderer Betonung herausgestellt werden — ihrem Wesen und ihrer Arbeitsweise nach nie unter rein technischen Gesichtspunkten zu lösen. Die Sozialstruktur einer Landschaft kann niemals auf dem Reißbrett mit Zirkel und Lineal dargestellt werden.

Dieses Beispiel zeigt aber deutlich, daß Raumordnung und Landesplanung ihrem Wesen nach überressortlicher Natur sind, denn mit ähnlichen Argumenten und zum Teil mit besserer Berechtigung könnten auch das Ernährungsministerium als größter Landabgeber oder das Wirtschafts-, das Verkehrs-, das Arbeitsministerium oder andere Fachressorts die Raumordnung für sich in Anspruch nehmen. Die in Nordrhein-Westfalen durchgeführte und vorbildliche Organisation der Landesplanung würde — auf Bundesebene übertragen — bedeuten, daß eine Bundesstelle für Raumordnung keinem Fachministerium eingegliedert oder nachgeordnet, sondern dem Bundeskanzler (Vizekanzler) direkt unterstellt werden müßte. Eine solche Lösung würde die Gefahr von Kompetenzstreitigkeiten von vornherein ausschließen und bei engster Zusammenarbeit dieser Stelle mit den Fachministerien die Grundlage dafür geben, daß unter treuhänderischer Verwaltung des Gesamttraumes die Landesentwicklungspläne (Raumordnungspläne) der Länder zu einem gesamtdeutschen Raumordnungsplan weiterentwickelt werden können. Ein interministerieller Ausschuß, in dem die an der Raumordnungsarbeit interessierten Ministerien vertreten sind, sowie ein Länderausschuß, dem die Landesplaner angehören, würden einer solchen Bundesstelle für Raumordnung als beratende Gremien zur Seite stehen müssen. Da das Schwergewicht der Raumordnungsarbeiten auch weiterhin bei den Ländern liegen wird, könnte diese Bundesstelle personell sehr klein gehalten werden.

#### INTERNATIONALES INTERESSE

Welches Interesse das Ausland der landesplanerischen Arbeit in zunehmendem Maße entgegenbringt, zeigte sich deutlich auf dem XX. Internationalen Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau Ende August 1950 in Amsterdam, auf dem neben den im Vordergrund stehenden städtebaulichen Problemen auch die Durchführungsmöglichkeiten landesplanerischer Maßnahmen in den einzelnen Ländern eingehend behandelt wurden. Zu diesem Thema lagen Berichte aus 15 verschie-

denen Ländern, u. a. aus Äthiopien, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden, der Schweiz und den USA. vor.

Es war festzustellen, daß die Gedanken einer gesunden wirtschaftlichen Raumordnung und Landesplanung in den Berichtsländern in ganz verschiedener Form zur Durchführung kommen. Die Erkenntnis der im Interesse der Sache erforderlichen Abgrenzung der Aufgaben zwischen Städtebauplanung und Landesplanung hat sich erst zum Teil durchsetzen können. Von der Mehrzahl der Berichterstatter wurde aber herausgestellt, daß die Notwendigkeit einer umfassenden, koordinierenden und vorausschauenden landesplanerischen Arbeit von staatlichen, kommunalen und wirtschaftlichen Stellen in immer stärkerem Maße anerkannt und daß an der praktischen Durchführung der erforderlichen Maßnahmen weitgehend mitgearbeitet wird. In anderen Ländern dagegen, z. B. in Österreich und der Schweiz, stecken Landes- und Regionalplanung noch in den Anfängen, weil einmal die Bereitschaft zur Einordnung der Einzelinteressen in den Gesamtrahmen und zum anderen ausreichende gesetzliche Regelungen fehlen.

Der Generalberichterstatter des Kongresses zur Frage der Stadt- und Landesplanung, Prof. Uno Ahren, Schweden, stellte als Ergebnis der 15 Länderberichte folgende 6 Punkte heraus<sup>1)</sup>:

1. Die gesetzlichen Handhaben sind meist ungenügend oder zu kompliziert. Eine wirksame, einfache Planungsgesetzgebung zu schaffen, ist die grundlegende Voraussetzung für eine fruchtbringende Arbeit.
2. Es fehlt an horizontaler und vertikaler Koordination in der Verwaltung.
3. Die Regierungen leisten zu wenig finanzielle Hilfe.
4. Die Zeit der „Idealpläne“ ist vorbei. Ohne realistische, aber dabei flexible Pläne kann man die Wirtschaftler nicht überzeugen. Jedem Plan sollten eine Kalkulation und ein Investitionsprogramm beigelegt sein. Aber beim Übergang vom idealistischen zum realistischen Planen muß um jeden Preis vermieden werden, daß aus der Vorsorge für menschliches Wohlergehen auf lange Sicht unter dem ungeheuren wirtschaftlichen Druck ein kurzsichtiges Flickwerk werde.
5. Es kommt noch zu oft vor, daß die Planer nicht die Verantwortlichkeit der Volksvertreter verstehen und umgekehrt. Die Kluft zwischen dem Mann der Tat und dem des Denkens, von der im Zusammenhang mit der Philosophie des Planers die Rede war, muß nicht vorhanden sein. Die Lösung heißt Koordinierung in der Weise, daß die beiden im Planungsvorgang wirkungsvoll zusammengebracht werden.
6. Planungsziele und Standards sind nicht immer klar genug festgelegt. Die Festlegung solcher Standards ist aber möglich, mögen sie auch in verschiedenen Ländern variieren. Mehr Forschung, technisch, wirtschaftlich und soziologisch, ist unbedingt nötig, ebenso mehr Aufklärungstätigkeit. Wenn die Bevölkerung nicht weiß, was Planung bedeutet, wird sie selbstverständlich negativ darauf reagieren, da man eher geneigt ist, die Nachteile zu sehen als die Vorteile. Die Leute haben es nicht gern, „geplant“ zu werden — sie müssen mitarbeiten. Wenn sie erst einmal verstehen, was die Planung im Interesse der Bevölkerung will, werden sie die Idee unterstützen. Das größte Hemmnis ist, daß es heute noch an diesem Verständnis mangelt.

#### AUSGLEICH DER INTERESSEN

Die Darstellung der Rechtsform und des verwaltungsmäßigen Aufbaues der Landesplanungsstellen könnte zu dem Eindruck führen, daß es sich hierbei nur um eine Sparte von vielen aus der allgemeinen Verwaltung handelt, die ordnungsmäßig und bürokratisch als „Raumpolizei“ die Flächennutzung überwacht und als Hüter der „Raumordnung“ gegen jede Raum-Unterschiedung unter Anwendung staatlicher Hoheitsbefug-

<sup>1)</sup> S. „Der Aufbau“, Nr. 12/1950, S. 577.

nisse einschreitet. Raumordnung und Landesplanung so auffassen, hieße, die ihr gestellte treuhänderische Aufgabe einer organischen Raumentwicklung zu erkennen. Eine wirklich fruchtbare Arbeit im Rahmen der Landesplanung ist nur durch die Mitarbeit aller beteiligten Kräfte denkbar. Die strukturelle Entwicklung eines Raumes soll nicht von verwaltungsmäßigen Überlegungen oder allein von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten bestimmt werden, sondern unter Anwendung von weit vorausschauenden Maßnahmen, die in gegebenen Fällen selbst vor revolutionär anmutenden Lösungen nicht zurückschrecken dürfen. Die Landesplanungsgemeinschaften sind dabei die berufenen Gremien, in denen die Meinungen und Interessen aus den verschiedensten menschlichen Lebensgebieten ihr Forum finden und dem Landesplaner ein getreues Spiegelbild der in seinem Planungsraum wirkenden Kräfte vermitteln.

Die Arbeit des Landesplaners soll an einem kurzen Beispiel erläutert werden: Der Aufbau eines chemischen Werkes der Kohleveredelung stellt an den Träger dieser Aufgabe eine Reihe grundsätzlicher Standortüberlegungen: Nähe zur Kohle, günstige Verkehrslage (Schiene, Wasserstraße), Flächenbedarf unter Berücksichtigung künftiger Erweiterungen, Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit (Fundamente), Deckung des Energie- und Wasserbedarfs, Abwasser-Verwertung, Arbeitereinzugsgebiet, Arbeiterberufsverkehr, Wohnungsbau und — jetzt wieder akut — Luftschutzgesichtspunkte. Der Unternehmer wird sein Vorhaben entsprechend den technischen Erfordernissen und unter Berücksichtigung einer vernünftigen betriebswirtschaftlichen Rentabilität planen und müßte sich dagegen wehren, wenn ihm im Wege eines Verwaltungsaktes ein Standort zugewiesen würde, der beispielsweise durch Verkehrsferne zur Rohstoffbasis oder unzulängliche Wasserversorgung von vornherein eine Rentabilität in Frage stellte. Auf der anderen Seite bedeutet die Durchführung eines solchen Vorhabens in der heute üblichen Größenordnung mit seinem großen Flächenbedarf und seinen Forderungen an die Verkehrs- und Wasserwirtschaft einen Eingriff in die Landschaft, für deren strukturelle Gesunderhaltung die Landesplanung verantwortlich ist. Wenn allein der eigentliche Wasserbedarf eines solchen Treibstoffwerkes dem einer mittleren Stadt von 40—50 000 Einwohnern entspricht, dann wird es verständlich, daß eine standortmäßige Fehlentscheidung unübersehbare Folgen allein schon für den stark beanspruchten und überlasteten Wasserhaushalt haben kann. Hier ist es Aufgabe der Landesplanung, durch Untersuchungen der Standortbedingungen beratend und klärend mitzuarbeiten, die Frage der Landinanspruchnahme unter Berücksichtigung der Bodengüte und der derzeitigen Bodennutzung in Zusammenarbeit mit den hierfür zuständigen Ressorts ebenso zu klären wie die der Verkehrsbelastungen oder die der Wasserbeschaffung, um nur einige Beispiele anzuführen. Auch die Rentabilitätsanforderungen des geplanten Werkes müssen berücksichtigt werden, um Fehlinvestitionen zu vermei-

den, so daß als Endlösung der Standort zur Entscheidung gestellt werden wird, der sowohl für den Unternehmer die technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen gibt, als auch vom Standpunkt der Landesplanung eine Störung des Gleichgewichts und der Struktur des Raumes ausschließt. Das erfordert praktisch von beiden Seiten, der des Unternehmers und der des Landesplaners, eine verständnisvolle Zusammenarbeit, die nicht starr auf vorgefaßten Meinungen beharrt, sondern das Recht der freien Entscheidung der einen Seite ebenso anerkennt wie die Verantwortung der anderen Seite vor der Allgemeinheit und die das Interesse des Arbeitnehmers in der gleichen Entscheidung in die Überlegungen einbezieht wie das Erfordernis einer gesunden Rentabilitätsgrundlage. Ein Zwang zur Annahme eines bestimmten Standortes muß deshalb abgelehnt werden, er würde auch den verfassungsmäßigen Grundrechten widersprechen. Das Interesse der Allgemeinheit bleibt gewahrt, wenn dem Leiter der Landesplanungsbehörde ein Vetorecht zugestanden wird, von dem er allerdings nur im äußersten Notfalle und nur dann Gebrauch machen wird, wenn nichtwiedergutzumachende Schädigungen der

Landschaft zu befürchten sind. Das bedeutet nicht Kompromiß um jeden Preis, sondern verständnisvolles Einordnen des Einzelvorhabens in die Sozialordnung. Mag ein derartiges Beispiel manchem als Utopie erscheinen, die Praxis des Landesplaners erfordert fast täglich derartige Entscheidungen, die im Wege einer vertrauensvollen Zusammenarbeit getroffen werden, und es ist daher auch kein Zufall, daß gerade von seiten der Selbstverwaltung, der Kommunal- und Wirtschaftsverbände und von den Verbänden der freien Wirtschaft wie von den Gewerkschaften der Wert der landesplanerischen Arbeit bejaht und durch freiwillige Mitarbeit gefördert wird. Es ist weiter kein Zufall, wenn kürzlich Finanzminister Schäffer in seiner Rede zum Finanzausgleich der Länder im Plenum des Bundestages darauf hingewiesen hat, daß das Mißverhältnis von Menschenüberfüllung und wirtschaftlicher Tragfähigkeit der Flüchtlingsländer nur durch einen gesunden Bevölkerungsausgleich und durch investitionspolitische Maßnahmen allmählich gemildert werden kann und daß beide nach den Erfordernissen einer ökonomischen Raumordnung abzustimmen sind.

**Summary:** Regional Organization of Economy and Country Planning. The problem of the best possible organization of economy within the available space arose when, in the course of the last century, space became rare. In many cases the necessity of such an organization was seen too late, when the detrimental consequences of a wrong utilization of the land became evident. The regional organization of economy must, in due consideration of the errors of the past, lead the way towards an organic correlation between man, space and time. The town planning commission established in the Düsseldorf district in 1910 was the forerunner of the country planning organizations pursuing the same aims. At the beginning of 1935 about 30 large country planning organizations were recorded in the territory of the Reich the activities of which, however, were restricted to partial regions. In the years of 1935 and 1936 the legal basis for a regional country planning organization comprising the whole territory of the Reich was established. In view of the federal structure of the West German Republic the regional organization of economy lies now in the hands of the governments of the Laender, the Federal Government, however, according to the basic law, being authorized to issue general directions in the fields of land distribution, country planning and water supplies. The Federal Government so far did not make any use of this authorization. The establishment of an inter-departmental Federal Authority for country planning under direct control of the Federal Chancellor is recommended.

**Résumé:** Planification régionale et territoriale en Allemagne. Tandis qu'il y avait une abondance de terrains il y a cent ans, depuis un manque allant croissant d'espace s'est fait sentir qui a fait naître le problème d'une planification dont la nécessité généralement ne fut reconnue qu'au moment où les conséquences néfastes de modes d'exploitation impropres ou inopportuns parurent au grand jour. En pleine connaissance des erreurs faites on destine le système de planification à reorganiser, dans le sens d'une cohérence meilleure, les relations mutuelles entre l'homme, l'espace et le temps. A cause de son mode de travail et de ses buts, la Commission Foncière, fondée en 1910 dans le district de Dusseldorf, doit être regardée comme précurseur de la planification régionale. Au début de 1935 le territoire allemand comprenait environ 30 organisations importantes de planification régionale. Au cours des années 1935/36 des projets de lois pour une planification englobant le territoire allemand entier furent établis. Quant au maniement de la planification la République Fédérale a mis l'accent sur les décisions des gouvernements des Länder, pour lesquelles cependant elle peut rendre obligatoire — conformément à la Loi de Base — des règlements de cadre dans le domaine de la repartition des terrains, des plans régionaux et des services hydrauliques. Jusqu'à maintenant le gouvernement de Bonn n'a pas encore usé de sa prérogative. L'auteur recommande l'établissement d'un office fédéral de planification qui ne serait pas de la compétence des ministères, mais placé sous le contrôle direct du chancelier.

**Resumen:** Ordenación territorial y planificación del país. Como consecuencia de la enorme reducción territorial durante los últimos cien años se presenta el problema de una ordenación territorial cuya necesidad no se reconoce, las más veces, sino en el momento cuando se hacen patente las perjudiciales consecuencias de una falsa e indefendible explotación de las tierras. Habiendo reconocido claramente los errores cometidos se formula la exigencia de que la ordenación territorial dirija las correlaciones entre el hombre, el espacio y el tiempo en caminos orgánicos pasando el conocimiento de estos errores. La comisión constituida en 1910 en la zona de Düsseldorf para los estudios territoriales debe ser considerado, según su modo de operar, como la precursora de la planificación del país. A principios del año 1935 existían en el territorio del antiguo imperio alemán 30 grandes organizaciones planificadoras territoriales, las que no eran competentes sino para zonas parciales. En 1935 y 36 fueron creadas las condiciones legales para una ordenación territorial que abarca todo el territorio del imperio alemán. La estructura federativa de la República Federal ha puesto la incumbencia de la ordenación territorial a los gobiernos de los Laender, pero el gobierno federal dicta los reglamentos básicos referentes a la distribución de las tierras, de la ordenación territorial y de la provisión de agua. El gobierno federal no ha hecho todavía ningún uso de este derecho. Correspondiente al carácter de la ordenación territorial se recomienda la formación de una autoridad elevada federal que tiene a su incumbencia el estudio de la ordenación territorial que debe estar subordinado al Canciller Federal.