

2 Grundlagen und Verfahren (M. Korda)

2.1 Grundbegriffe

Von dem Augenblick an, in dem sich Menschen sesshaft machen, die bis dahin ihren Lebensunterhalt als herumziehende Jäger oder Hirten gesucht haben, beginnen sie um ihren Wohnplatz herum die Landschaft zu verändern. Sie nutzen den Grund und Boden, seinen Bewuchs, die Wasserläufe und später auch die Bodenschätze nach ihren Bedürfnissen. Je dichter die Besiedlung insbesondere bei günstigen Standorten wird, desto wahrscheinlicher ist die Gefahr, daß bestehende „Rechte“ beeinträchtigt sind und Konflikte entstehen, und desto notwendiger wird es, Bedürfnisse zu koordinieren und Einigung über die Bodennutzung und die Errichtung von Gebäuden zu erzielen. Im Verlauf der Entwicklung hat sich das Zusammenleben von Menschen zunächst unbewußt, allmählich durch Verfeinerung der Kommunikationsmöglichkeiten jedoch auch bewußt organisiert. Dies geschieht unabhängig voneinander in allen Siedlungsräumen und auf allen Zivilisationsstufen. Bei knapper werdenden Ressourcen entsteht entweder ein Verdrängungsprozeß durch Macht und Gewalt oder aber zur Vermeidung von Konflikten eine friedliche Einigung über die Nutzung des zur Verfügung stehenden Raumes. Diesen letzteren Prozeß kann man als Planung des Lebensraums bezeichnen. Das Zusammenleben von Menschen in besiedelten Bereichen, mit den daraus entstehenden zum Teil konkurrierenden Ansprüchen, wie Bebauung, Nutzung, Ernährung, Bewässerung, Entsorgung, Verkehr, Gestaltung, Kommunikation und daraus resultierende rechtliche Fragen, führt zu Regelungen von Planen und Bauen, die wir als *Städtebau* bezeichnen.

Städtebau und *Stadtplanung* bedeuten also eine vorausschauende Ordnung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grund und Boden in Städten, in Ortschaften und Siedlungsbereichen. *Stadtplanung* beschäftigt sich eher mit der Lenkung der räumlichen Entwicklung und der Nutzung der Flächen einer Stadt, Aufgabe des *Städtebaus* ist eher die Umsetzung der Planung und die bauliche Gestaltung städtischen Lebensraumes. Durch das Buch von Camillo Sitte „Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen“ wird der Begriff im deutschsprachigen Raum 1889 erstmals mit diesen Inhalten bekannt. Etwa gleichzeitig erscheint in England in der Stadtgestaltung der Begriff „Urban design“ und in der Planung „town planning“, im amerikanischen „city planning“. Ähnlich differenziert man in Frankreich den Oberbegriff „planification“ in „art urbain“ und „urbanisme“, wobei letzteres wie auch der deutsche Begriff Urbanismus in den Bereich der Stadtforschung hineinreicht.

Allgemein wird in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts in den industrialisierten Gebieten Mitteleuropas erkannt, daß die beginnenden sozialen und hygienischen Mißstände in den Städten und dichter besiedelten Orten durch Planung und bauliche Maßnahmen gemindert werden können, so z.B. durch die Vorgabe einer baulichen Dichte, durch die technische und soziale Infrastruktur und die Anlage von Grünflächen. Auch erkennt man, daß eine

ästhetisch ansprechende Gestaltung der Stadt einen wesentlichen Grund für die Zufriedenheit ihrer Bürger bedeutet. Während Sitte gerade auf diesen künstlerischen Aspekt, die *Stadtbaukunst*, abhebt, beschäftigt sich Ebenezer Howard 1898 in seinem Buch „Garden-Cities of Tomorrow“ mit dem Problem der *Bodenordnung* und der Planung eines Idealstadtsystems. Zusammen mit weiteren Veröffentlichungen dieser Zeit und den praktischen Erkenntnissen der schnell wachsenden Großstädte kommt man zu der Erkenntnis, daß eine übergeordnete Planung sich nicht nur auf ästhetische, soziale und hygienische Überlegungen erstrecken darf, sondern auch der regionale und innerstädtische Verkehr, der Grundstücksmarkt und das Bodenrecht, die Wasser- und Energiewirtschaft, die Entsorgung etc. vorausgeplant werden können und müssen. Dabei geht es nicht nur um Neuplanungen sondern ganz wesentlich um *Stadterweiterungen* und um Stadtumbau und *Stadtsanierung*.

Die Erarbeitung baurechtlicher und planungsrechtlicher Festsetzungen für den Einzelfall ist ein Teilgebiet städtebaulicher Arbeit und wird als *städtebauliche Ordnung*, ihr fixiertes Ergebnis als *Bauleitplanung* bezeichnet. Die Summe der Überlegungen, wie sich eine Stadt oder eine Stadtregion sinnvoll entwickeln sollte hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Sozialstruktur, ihrer kulturellen Aufgabe und ihrer Verkehrseinrichtungen – also das anzustrebende Grundkonzept, das der städtebaulichen Arbeit richtungsweisend vorausgehen sollte – bezeichnet man als *Stadtentwicklungsplanung*. Sie wird nach 1960 angeregt und praktiziert und löst die Auffangplanung der unmittelbaren Nachkriegszeit ab. Notwendig ist die Formulierung von Zielvorstellungen und die Abstimmung aller öffentlichen und privaten investiven Tätigkeiten auf ein gemeinsam abgestimmtes *städtebauliches Entwicklungskonzept*, das neben dem räumlichen Aspekt den finanziellen und den zeitlichen Rahmen einschließt. Diese Idee der umfassenden gesellschaftspolitischen Steuerung, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedürfnisse gleichwertig neben räumliche Vorgaben und Planungen stellt, hat zwar keinen Eingang in das System der gesetzlich fixierten Planungshierarchie gefunden, führte jedoch von der Auffangplanung zur *Positivplanung*. Der Gedanke der Entwicklungsplanung als Vorordnung der Bauleitplanung ist in der städtebaulichen Arbeit heute selbstverständlich. Da aber Werte sich in unserer Zeit offensichtlich wandeln und die planerische Vorsorge zukünftige Bedürfnisse einschließen und nicht sperren soll, ist man heute zurückhaltender in der Fixierung von Zielen. Sie bleiben eher auf der Ebene der allgemeinen Grundwerte, die weiteren Teilziele sind abhängig von der Konsensfähigkeit der jeweils bestimmenden gesellschaftlichen Gruppen. Das führt zu einer Stadtentwicklung in kleineren Schritten und in überschaubaren Zeiträumen. Sie muß in die Entwicklung der Region eingebunden sein und mit den Nachbargemeinden abgestimmt werden. Städtebau ist auch bei langfristigen Rahmenvorstellungen eine Kunst des Offenhaltens von Planungen für noch nicht vorhersehbare Entwicklungen.

2.2 Aufgaben des Städtebaus

Aufgabe des Städtebaus ist es, den Lebensraum für den Menschen zu schaffen und zu erhalten unter Berücksichtigung aller Belange, die Lebensvoraussetzung sind. Dafür ist

Sachkenntnis der lokalen Verhältnisse und des Umfeldes notwendig. Um Veränderungen zu begründen und notwendige Maßnahmen zu priorisieren, ist es wichtig, in einem überschaubaren Bereich:

- a) den baulichen Bestand und seine derzeitige Nutzung sowie die landschaftlichen, sozialen und historischen Gegebenheiten festzustellen
- b) die Mängel des derzeitigen Zustandes aufzuzeigen, soweit sie für die Allgemeinheit oder einen größeren Personenkreis von Bedeutung sind
- c) die rechtlichen und sonstigen materiellen und immateriellen Bindungen festzustellen
- d) den baulichen und sonstigen Bestand zu bewerten und konkurrierende Interessen und Ziele aufzuzeigen
- e) den gegenwärtigen und künftig zu erwartenden Bedarf an Erweiterungen, Neuanlagen oder Nutzungsänderungen zu ermitteln
- f) Neuanlagen, Nutzungsänderungen, Erweiterungen und Mängelbeseitigungen in ihrer grundsätzlichen Anordnung und in ihrer Zuordnung zur Umgebung vorzuschlagen
- g) die baulichen Planungen und die Nutzungsabsichten der Beteiligten zu koordinieren mit dem Ziele, für den Einzelnen wie für die Allgemeinheit eine Lösung zu suchen, die weitgehenden Konsens findet
- h) die städtebauliche Planung und ihre Durchführung rechtlich zu sichern.

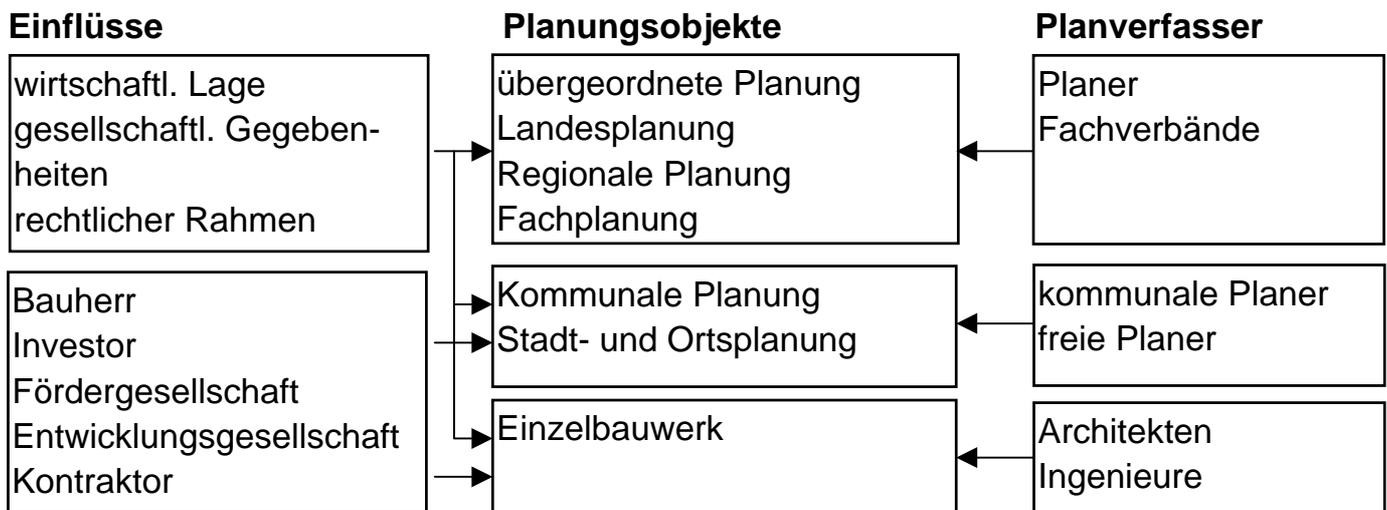


Bild 2.1 Planungszusammenhänge

Bei allen städtebaulichen Aufgabenstellungen ist nicht der Planer allein gefragt, sondern der Planungsprozeß ist stets eine Abstimmung zwischen Planungsfachleuten unterschiedlicher fachlicher Herkunft, den politischen Gremien mit ihren demokratisch gewählten Vertretern und den positiv oder negativ betroffenen Bürgern. Städtebauliche Planung soll dem Wohl des einzelnen Bürgers genauso dienen wie dem Wohl der Allgemeinheit. Öffentlichkeit der Planung durch Bürgerbeteiligung und Einbindung des Bürgers vereinfachen die Durchsetzung der Planung erheblich und erleichtern dem Bürger die Identifizierung mit dem Ergebnis.

2.3 Planungsebenen

Die Planung des Lebensraumes in der Bundesrepublik Deutschland ist entsprechend ihrem föderalen Aufbau in mehreren voneinander abhängigen Ebenen organisiert. Der Städtebau und die kommunale Planung sind eingebunden in das System übergeordneter Planungsebenen der Länder und des Bundes. Bund und Länder haben die Aufgabe, Interessensgegensätze und konkurrierende Ziele der Gemeinden und Städte auszugleichen und gemeinsame übergeordnete Ziele zu formulieren und durchzusetzen. Diese Ziele werden in Kenntnis der Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung, der Ressourcen und deren Verfügbarkeit unter Beachtung der Aussagen des Grundgesetzes von der Konferenz der Ressortminister der 16 Bundesländer aufgestellt und vom Bundestag beschlossen. So wie sich die Bundesraumordnung auf die Länder abstützt, so ist sie auch gehalten, Ziele und Vereinbarungen auf europäischer Ebene mitzugestalten und in ihren Zielkanon aufzunehmen.

2.3.1 Europäische Raumordnung

Die Zustimmung aller Länder der Europäischen Union zu einer gemeinsamen politischen Idee und Willensbildung bedeuten für die Einzelstaaten auch die Anerkennung gesamteuropäischer Vorstellungen über die Entwicklung des Lebensraumes. In einer *Europäischen Raumordnungscharta* (1992) haben sich die zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten auf raumordnerische Leitbilder geeinigt. Diese sollen helfen, die räumliche Struktur Europas zu verbessern und Lösungen zu finden, die den nationalen Rahmen überschreiten und ein gemeinsames europäisches Identitätsbewußtsein schaffen. Die Raumordnungscharta hat vier Leitbilder und nennt die jeweiligen Leitgedanken und räumlichen Perspektiven und Ziele als deren zentrale Inhalte

Leitbild 1: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Leitgedanken

- Subsidiäre Ausstattung der Europäischen Raumordnung
- Entwicklung der Grenzgebiete zu einem selbsttragenden Lebensraum
- Etablierung einer verbindlichen, maßstabsetzenden grenzüberschreitenden Raumplanung

Räumliche Perspektive

- Europäischer Aktionsraum für eine integrierte räumliche Entwicklung
- Ad-hoc Arbeitsgruppen „Grenzüberschreitende Planung“
- Zusammenarbeit mit den Euregios
- Grenzübergreifende Beteiligung, Meß- und Umweltstandards
- Grenzüberschreitender planerischer Erfahrungsaustausch
- Fortschreibungsfähiges Problem- und Vorhabenkataster
- Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsarbeit

Leitbild 2: Raumstruktur, Städte und Siedlungen*Leitgedanken*

- Erhaltung einer abwechslungsreichen Raum- und Siedlungsstruktur im zusammen- gewachsenen Europa
- Ökologisch-ökonomische Erneuerung der Städte und Dörfer im Sinne der integrierten regionalen Entwicklung
- Konzentration der Siedlungsentwicklung

Räumliche Perspektive

- Europäische Metropolregionen
- Verdichtungsräume-Ländliche Räume
- Pufferzonen – zur Vermeidung von Siedlungsbändern
- Städtische Agglomerationen und regional bedeutsame Städte
- Grenzüberschreitende Ausdehnung funktionaler Verflechtungsbereiche der städtischen Agglomerationen
- Grenzübergreifende Städtennetze der städtischen Agglomerationen

Grenzübergreifende Raumqualitätsziele

- Angemessene Freiraumanteile in den Verdichtungsräumen sichern
- Mindestausdehnung regionaler Grünbänder gewährleisten
- Stadtinnenentwicklung durch Baulückenschließung und Wiedernutzung von Brach- flächen
- Kontrollierte Siedlungserweiterung in flächensparender und umweltschonender Form
- Neue Siedlungsräume im Anschluß an vorhandene Ansiedlungen in regionaler Ab- stimmung entwickeln

Leitbild 3: Mobilität und Verkehrssystem*Leitgedanken*

- Umweltverträgliche Veränderung des Mobilitätverhaltens
- Vereinbarkeit von Lebensqualität und Mobilität
- Sicherstellung multimodaler Verkehrsachsen von europäischer Bedeutung unter Ver- netzung der nationalen Verkehrssysteme

Räumliche Perspektive

- Europäische Transportkorridore
- Mainports
- Transeuropäische Verkehrsnetze
- (Inter-) national bedeutsame Verkehrsachsen
- (Aus-) Bauvorhaben von (inter-) nationaler Bedeutung
- Hauptverkehrsachsen Straße mit Verlagerungsbedarf
- Grenzübergreifend bedeutsame Standorträume für Güterverkehrszentren
- Räume für integrierte grenzüberschreitende Verkehrskonzepte

Fortsetzung Leitbild 3: Mobilität und Verkehrssystem

Grenzübergreifende Raumqualitätsziele

- Bewußte Verkehrsmittelwahl
- Verkehrsinfrastrukturen sollen Rücksicht auf empfindliche Raumfunktionen nehmen
- Räumliche Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten verbessern
- Attraktiver öffentlicher Schnellverkehr in Verdichtungsräumen
- Umstieg Auto-ÖPNV fördern, Mindestbedienung im öffentlichen Verkehr sichern
- Verkehrs-System-Management und Parkraumbewirtschaftung vor allem in Verdichtungsräumen ausbauen
- Verkehrsinfrastrukturausbau vor -neubau
- Vorrang der Verkehrsmedien Schiene, Wasserweg und Transportleitung vor Straße

Leitbild 4: Landschaft, Freiraum und Umwelt

Leitgedanken

- Erhaltung und Wiederherstellung einer sauberen Umwelt
- Gebietsbezogene Verknüpfung von Raumordnungs- und Umweltschutzaufgaben
- Grenzüberschreitende Vernetzung natürlicher Ressourcen

Räumliche Perspektive

- Schutzgebiete von europäischer Bedeutung
- Großräumig bedeutsame Landschaften
- Räume mit besonderer Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz
- Schwerpunkträume zur Entwicklung landschaftsbezogener Erholungsfunktionen
- Gebiete für grenzüberschreitende Biotopverbundkonzepte
- Gebiete für eine integrierte Raum- und Umweltplanung von weiteren Umweltbelastungen freizuhalten oder zu sanieren

Grenzübergreifende Raumqualitätsziele

- Verschlechterungsverbot der ökologischen Ist-Situation
- Landwirtschaft umwelt- und raumverträglicher gestalten
- Grenzüberschreitende Biotopverbundkonzepte ausbauen
- Waldfläche und Laubholzanteil erhöhen
- Waldränder vor störenden Nutzungen schützen
- Grundwasserentnahme an natürlicher Neubildungsrate orientieren
- In lärmempfindlichen Räumen Lärmbelastung auf verträgliches Niveau reduzieren
- Klimaökologische Ausgleichs- und bioklimatisch wertvolle Räume sichern

Die Ministerkonferenz appelliert an die Einzelstaaten, Instrumente zu schaffen, um in den Teilgebieten und im Gesamtgebiet der EU diese Ziele durchzusetzen.

Der Ministerrat der EU hat auf europäischer Ebene einen Ausschuß mit Arbeitsgruppen geschaffen, der die Erreichung der Leitbilder und Ziele beobachten soll.

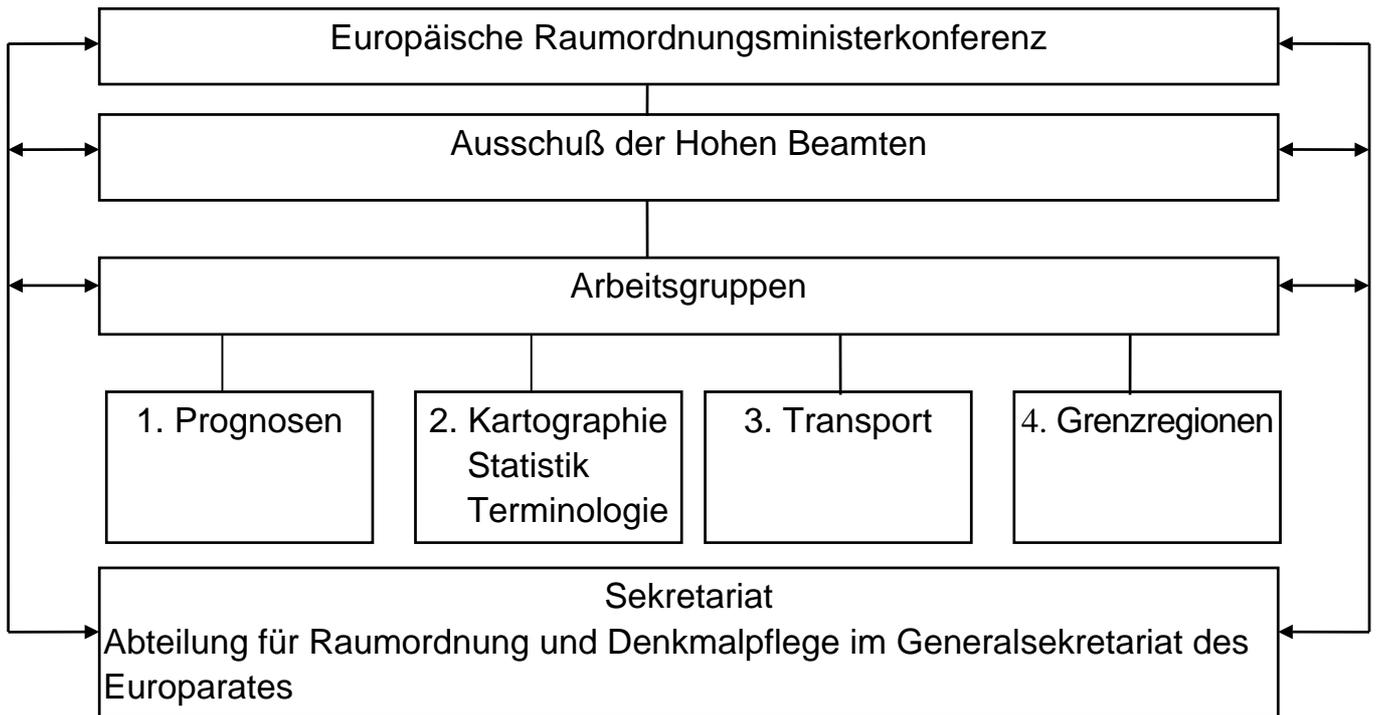


Bild 2.2 Organisationsschema für die Europäische Raumordnung

2.3.2 Raumordnung des Bundes – Das Raumordnungsgesetz

In Deutschland ergibt sich die Raumordnungskompetenz des Staates aus dem *Grundgesetz* für die Bundesrepublik Deutschland, in dessen Artikeln 1 - 19 die Grundsätze aufgeführt sind wie z. B.

- die Würde des Menschen
- die freie Entfaltung der Persönlichkeit
- die Unverletzbarkeit, Freiheit, Gleichheit, Gleichberechtigung

und durch dessen Artikel 75 der Bund berechtigt ist, die Raumordnung zu regeln. Die Bundesregierung hat damit die Aufgabe, die notwendigen Rahmengesetze vorzubereiten.

Aufgabe der Raumordnung ist es, unter dem Gesichtspunkt einer regionalen und gesamtstaatlichen Strukturpolitik für eine Bündelung der Fachplanungen und der öffentlichen Investitionen zu sorgen. Sie legt materielle Ziele fest, die als zusammenfassendes und übergeordnetes Leitbild für die nachgeordneten Planungsebenen, die Fachplanungen und die raumbedeutsamen öffentlichen Maßnahmen verbindlich sind. Durch die Steuerung der räumlichen Struktur des Bundesgebietes sollen in allen Teilräumen gleichwertige Lebensbedingungen geschaffen werden. Das *Raumordnungsgesetz* des Bundes von 1993 (ROG) enthält u.a. diese zentrale Forderung, die insbesondere vor dem Hintergrund der Integration der neuen Bundesländer von großer Bedeutung ist. Das ROG nennt in § 2 ein Reihe von *Grundsätzen*, nach denen der Gesamtraum der Bundesrepublik entwickelt werden soll.

Tafel 2.1 Stufen der räumlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland

	Plangebiet	Aufgabe	Darstellung Planart	Gesetzliche Grundlagen	Bearbeitung	Parlamentari- sche Kontrolle
1	Bundesrepublik Deutschland	Raumordnung	Raumord- nungspoliti- scher Orientierungs- rahmen	Raumord- nungsgesetz ROG	Bundesmini- sterium, Ministerkonfe- renz der Län- der	Bundestag
2	Bundesland	Landesent- wicklung, Landespla- nung	Landesent- wicklungspro- gramm und -plan	Landespla- nungsgesetz LPI.G	Landespla- nungsbehör- den beim Mi- nisterpräsi- denten	Landtag
3	Teil eines Bundeslandes Reg.Bez. oder Teil davon auch über Landesgren- zen hinaus	Regional- Planung	Regionaler Raumord- nungsplan bzw. Ge- bietsentwick- lungsplan GEP	Landespla- nungsgeset- ze, Europäische Gesetzge- bung	Bezirkspla- nungsbehör- den Landespla- nungsbehör- den	Regionale Parlamente (z.B. Bezirks- planungsräte)
4	Kreise Planungsver- bände von Städten und Gemeinden (freiwillige Ebene)	Entwicklungs- planung übergreifende Planungen	Entwicklungs- Programm Planungen zu übergeord- neten Fach- gebieten	Landespla- nungsgesetze kommunale Kompetenz	Kreisbehör- den Planungs- ämter freie Planer	Kreistage Stadträte Gemeinderäte
5	Gemeinde Stadt	Vorbereitende Bauleitpla- nung	Flächennut- zungsplan FNP	Baugesetz- buch BauGB	Stadtpla- nungsamt freie Planer	Rat
6	Teilbereiche der Gemeinde	Stadtteilent- wicklung Fachplanun- gen	Entwicklungs- pläne Fachpläne	BauGB Richtlinien des Landes	Stadtpla- nungsamt oder Beauftragte	Rat
		Verbindliche Bauleitpla- nung	Bebauungs- pläne	BauGB u.a. Gesetze	Stadtpla- nungsamt Freie Planer	Rat
7.	Grundstück	Bebauung	Bauplanung	BauGB Bauordnun- gen	Architekten Hochbauäm- ter	Rat

Dies sind im Wesentlichen:

- Verdichtungsräume und ländliche Räume sollen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.
- Gebiete mit gesunden Lebensbedingungen sollen weiter entwickelt, strukturschwache Gebiete verbessert werden z. B. durch die Stärkung zentraler Orte.
- Förderung der Grenzregionen, auch der Regionen der ehemals innerdeutschen Grenze.
- Sicherung von Freiräumen für die Naherholung und den ökologischen Ausgleich. Dies bedeutet auch eine strukturelle Stärkung ländlicher Regionen in denen die Land- und Forstwirtschaft rückläufig ist.
- Für die sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter, insbesondere von Wasser, Grund und Boden, ist zu sorgen.
- Den Erfordernissen der vorsorgenden Sicherung sowie der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffvorkommen soll Rechnung getragen werden.
- Die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung sind zu beachten.
- Die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern sind zu beachten.
- Die Deckung des dringenden Wohnbedarfs und die Schaffung von Arbeitsplätzen soll in funktional sinnvoller Zuordnung zu bestehenden Einrichtungen gefördert werden.

Die Länder sind aufgefordert, diese Grundsätze für ihre eigenen Belange umzusetzen und zu ergänzen. Natürlich gibt es auch konkurrierende Ziele bei der Ausformulierung der Grundsätze, hier gilt das Gebot der Abwägung, das die Behörden und Planungsträger auf allen Ebenen zu beachten haben.

2.3.3 Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ROPOR)

Die erste Stufe der Umsetzung der im ROG genannten Zielsetzungen ist der *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen* (1993). Er stellt das neue Leitbild für weiteres, räumlich bedeutsames Vorgehen dar und beachtet die Belange der neuen Länder ebenso wie die europäischen Bezüge. Ganz ausdrücklich spricht er als Ziel die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse an, er weist auf den europäischen Binnenmarkt und die Öffnung nach Osteuropa hin, er verpflichtet zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und sieht die Stärke der räumlichen Strukturen in der Dezentralität der Räume und Siedlungen.

Der Textteil enthält Aussagen zu den fünf Leitbildern:

- Siedlungsstruktur
- Umwelt und Raumnutzung
- Verkehr
- Europa
- Ordnung und Entwicklung

Die verbalen Aussagen werden durch thematische Karten konkretisiert. Diese sind bewußt so grobkörnig, daß ihre weitere räumliche Umsetzung in der folgenden Planungsebene eine eigene Konzeption nicht vorwegnimmt. Der ROPOR ist als Vorordnung, als Programm zu verstehen, als Konsens aller Beteiligten und als politische Zielsetzung.

Insbesondere das programmatische Leitbild *Ordnung und Entwicklung* (s. Bild 3.5) gibt eine Reihe von Vorgaben für die landespolitischen Planungen. Genannt sei hier der Hinweis auf die notwendige Diskussion über das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wo es u.a. heißt:

- Gleichwertigkeit der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen ist eine situationsabhängige, dynamische Zielrichtung, kein absoluter Maßstab.
- Stärker als bisher muß mit längerfristigen Übergangszeiten in den neuen Ländern gerechnet werden, ohne daß damit das Ziel der Gleichwertigkeit aufgegeben wird.
- Bei der Verfolgung des Ziels der Gleichwertigkeit ist verstärkt nach sachlicher und zeitlicher Prioritätensetzung zu unterscheiden.
- Der Staat kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in bestimmten Bereichen wie z.B. in der Rechtsordnung und Sicherheit sowie Daseinsvorsorge oder im infrastrukturellen Bereich (Sozial- und Bildungsinfrastruktur, technische Infrastruktur, regionale Standortvorsorge, Umweltvorsorge) unmittelbar sichern.

Das Raumordnungskonzept geht davon aus, daß der ehemals bestehende deutliche Gegensatz zwischen Stadt und Land sich in weiten Teilen des Bundesgebietes abbaut in Form von Städtenetzen, Verstädterungstendenzen und Stadtlandschaften, die mit räumlichen Funktionsänderungen die zukünftige Entwicklung bestimmen werden. Aufgrund der starken Verflechtungen ist die Raumstruktur des Bundesgebietes in hohem Maße durch städtische Formen und urbane Lebensstile geprägt. Städtische Verdichtungsräume und ländliche Regionen sind keine Gegensätze mehr, sondern ergänzen sich. Ihre Lebensverhältnisse gleichen sich mehr und mehr an. Der ländliche Raum ist nicht unbedingt strukturschwach. Probleme weisen lediglich peripher geprägte Räume auf. Diese Räume nehmen meist eine wichtige Rolle für die Landschaftserhaltung, für den ökologischen Ausgleich und für den Ressourcenschutz ein.

2.3.4 Leitbild der dezentralen Konzentration

Die historisch gewachsene dezentrale Siedlungsstruktur hat im internationalen Vergleich zu den guten bis sehr guten Standortvoraussetzungen in Deutschland beigetragen. Eine Stärkung der regionalen Eigenkräfte und eine Verteilung der Aufgaben auf bestehende Zentren füllt auch in agglomerationsfernen Regionen die Raum und Siedlungsstruktur, d.h. Stärkung der dezentralen Struktur, aber Konzentration der Fördermittel auf bestehende Zentren. Diesem *Leitbild der dezentralen Konzentration* dienen die übrigen Leitbilder Verkehr, Umwelt und Raumnutzung. Das Gesamtkonzept ist eingepaßt in den Europäischen Gesamtrahmen.

Die Instrumente zur Durchsetzung der Ziele des Orientierungsrahmens sind zum einen die Förderprogramme des Bundes und die Programme und Investitionen der Einrichtungen des Bundes, zum anderen die Finanzausweisungen des Bundes und der Länder an die Gemeinden. Die politischen Ziele und die Aussagen des Orientierungsrahmens werden ständig fortgeschrieben. Der Bundestag wird durch die vierjährigen Raumordnungsberichte über

die Entwicklungstendenzen und die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und geplanten Maßnahmen unterrichtet. Die Ministerkonferenz der Länder läßt sich von einem „Beirat für Raumordnung“ beraten, die sich aus Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Sozialpartner zusammensetzt.

2.3.5 Landesplanung (Raumordnung der Länder)

Zur Unterstützung und Förderung der räumlichen Entwicklungen der Bundesrepublik und zur Stärkung der infrastrukturellen Maßnahmen kommt der Strukturpolitik der Länder eine wichtige Rolle zu. Die Länder haben in den Bereichen Planung und Entwicklung im Rahmen der übergeordneten Bundeskompetenz hoheitliche Aufgaben aufgrund landesrechtlicher Regelungen. Die Länder haben zu prüfen, in welcher Form die aufgezeigten Aufgaben und Problemstellungen ihren zukünftigen Handlungen zugrunde zu legen sind.

Die Planung in den Bundesländern ist, wie im ROG vorgegeben, zweistufig ausgebildet. Die *Landesplanung* umfaßt die Planung der räumlichen Entwicklung eines ganzen Bundeslandes, die *Regionalplanung* betrifft Teilräume eines Bundeslandes. Landesplanung bzw. Landesentwicklung bedeutet die Wahrnehmung der Ordnungskompetenz und die Durchsetzung der Bundesvorgaben in Programmen und Plänen auf Landesebene. Die Länder haben dafür unterschiedliche Bezeichnungen gewählt, die in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen benannt sind.

Die Landesplanungsbehörden haben darauf zu achten, daß die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung in der kommunalen Planung umgesetzt werden. Im Gegenstromverfahren nehmen sie Anregungen aus Städten und Gemeinden auf und sind gehalten, die gemeindlichen Entwicklungsziele mit den Landes- und Bundeszielen abzustimmen. Dieses Verfahren soll dazu beitragen, daß die Entwicklungsabsichten der Landesplanung durch die Festsetzungen in der städtebaulichen Planung nicht behindert, sondern unterstützt werden und daß Fehlinvestitionen vermieden werden. Entwicklungsabsichten des Landes finden sich auch in den regionalen und überregionalen Fachplanungen, die in die kommunale Bauleitplanung eingehen müssen (s. Träger öffentlicher Belange), um diese rechtlich zu sichern. Obwohl die Durchsetzungsmöglichkeit der Raumordnung und Landesplanung gegenüber der Gemeinde durch das Gesetz instrumentalisiert ist, sind in der Praxis die Chancen begrenzt, wenn es z.B. um Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen geht und wenn sich die Landesplanung mit ihren Fachplanungen in der Abwägung gegen Wirtschaftsinteressen durchsetzen muß. Raumforschung und Raumordnung auf Bundes- und Landesebene wird stets am Gemeinwohl orientiert sein und in der Abwägung einen politischen Konsens finden müssen. Eine gerechte und allen dienende Raumordnung und Landesplanung kann nur wirksam werden, wenn ihre Ziele von allen Beteiligten mitgetragen werden.