TÜBINGER GEOGRAPHISCHE STUDIEN	H. 116	1996	S. 91-101	Tübingen
FÖRSTER H. & PFEFFER K.-H. (HRSG.) - INTERNATIONALES ZENTRUM				
INTERAKTION VON ÖKOLOGIE UND UMWELT MIT ÖKONOMIE UND RAUMPLANUNG				

RAUMPLANUNGSPROBLEME IN RUMÄNIEN NACH DER WENDE VON 1989

von
JOZSEF BENEDEK, KLAUSENBURG

mit
4 Abbildungen

1. Einleitung

Von der Neuorientierung der Siedlungsgeographie in Rumänien, bei der Umsetzung von theoretischen Ansätzen in die Praxis, ist auch meine wissenschaftliche Tätigkeit stark geprägt. Die durch das Zusammenbrechen des Ostblocks ausgelösten wirtschaftlichen und sozialen Restrukturierungsprozesse bringen auch in Rumänien das bestehende Raumgefüge und die Siedlungshierarchie in Bewegung. Das Studium dieser neuen Tendenzen hat auch in Rumänien stark an Wichtigkeit zugenommen. Raumordnung und Raumplanung, im eigentlichen Sinne der Konzepte, sind bei uns noch "Fremdwörter". Sehr viele Leute -darunter leider auch Entscheidungsträger- verstehen unter diesen Worten noch die "Sistematizare"-Politik des Ceausescu-Regimes. Die Notwendigkeit einer "kritischen" Raumplanung wird nicht von der Mehrheit der Entscheidungsträger anerkannt.

Ein gutes Beispiel dafür stellt "Der Entwicklungsplan des Bezirkes Cluj"dar, der vorigen Monat im Bezirksrat vorgestellt wurde und eine Reihe von Mängeln aufweist. Unsere Fakultät wurde aufgefordert, die Korrektur des Planes durchzuführen. Dies ist nur teilweise geschehen, denn auch bei uns gibt es kein klares Konzept, welche Instrumente in der Raumplanung benützt werden oder benützt werden könnten. Infolgedessen wurden drei Vorschläge für die Verbesserung des Planes gemacht, Vorschläge, die rein theoretisch sind. Dieses Problem werde ich im Laufe des Referates noch ausführlicher behandeln.

Bis zur Wende ist die Raumplanungsaktivität durch das Gesetz Nr.58 aus dem Jahre 1974 geregelt worden. In diesem Jahr wurden auch neue institutionelle Formen geschaffen: das Zentrale Staatliche und Parteiische Komitee für Raumplanung bildete das obere Niveau und die Raumplanungskomitees bildeten das untere Niveau. Die letzteren agierten neben den Bürgermeisterämtern. Die Angele-

genheiten der Raumplanung aus der kommunistischen Zeit sind sehr kompliziert, und sie sind schon von manchen Autoren teilweise behandelt worden (siehe TURNOCK: "The planning of rural settlement in Romania, in Geographical Journal 157/1991), deswegen werde ich mich in dieser Arbeit den neuesten Herausforderungen der Raumordnung in Rumänien zuwenden.

2. Versuche zur Umgestaltung des Planungsprozesses

2.1 Institutionen

Nach der Wende wurden die ersten Schritte in Richtung ideologiefreie Raumplanung unternommen. Diese Schritte sind noch zögerlich, unklar und nicht ausschlaggebend.

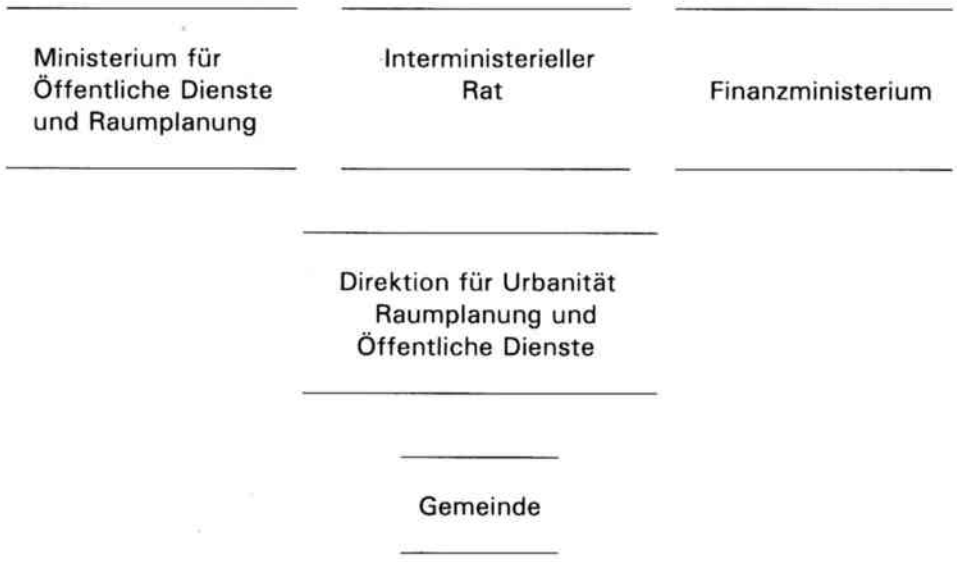

Abb. 1: Organisationsschema der Raumplanung in Rumänien.

Praktisch sind keine neuen Institutionen geschaffen worden, meistens handelt es sich um eine Umgestaltung der alten Institutionen unter anderem Namen, aber mit denselben Personen und Konzepten.

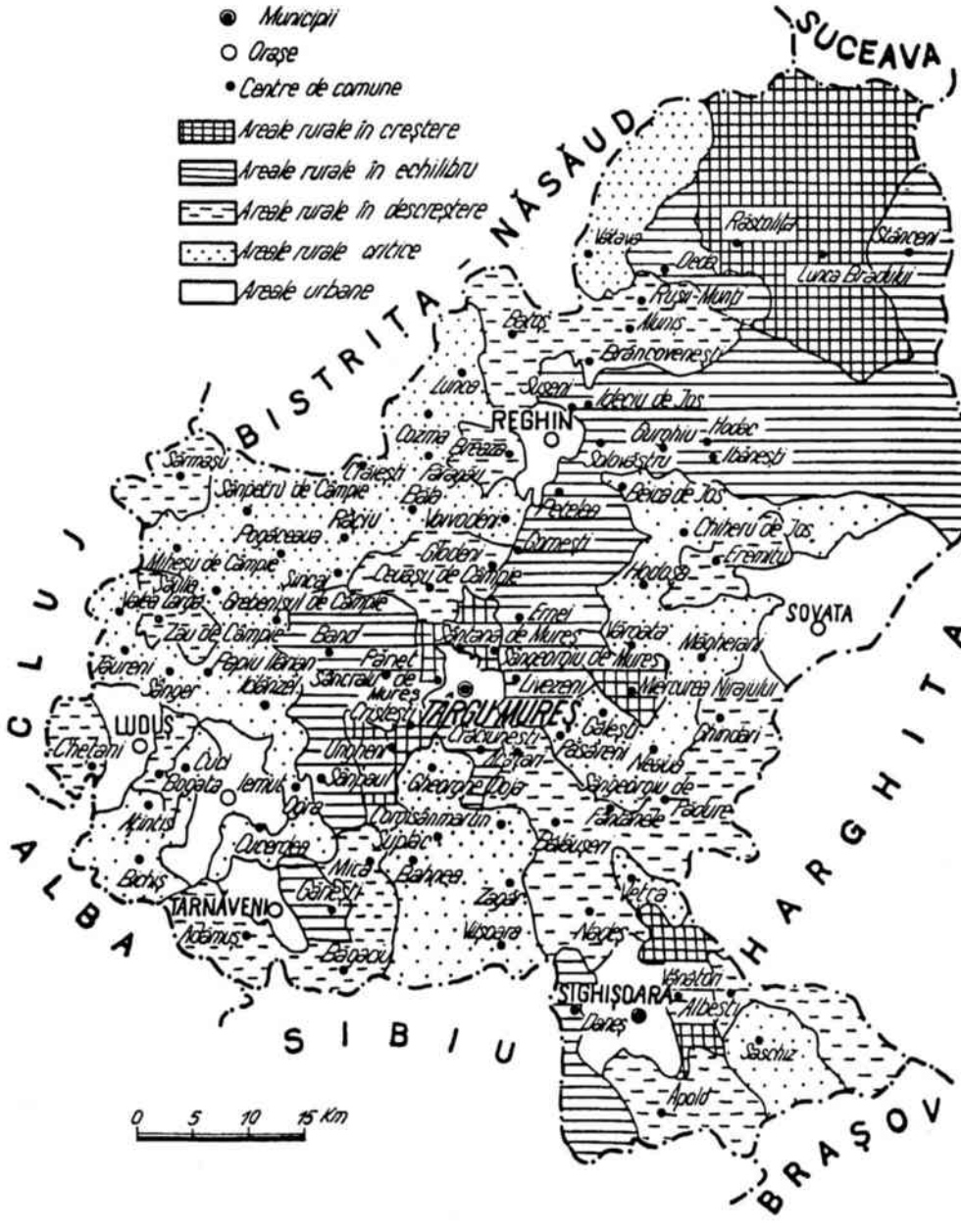

Abb. 2: Typologisierung des ländlichen Raumes

Auf dem **oberen Niveau** ist die Raumplanung von mehreren Institutionen koordiniert:

- Das Ministerium für Öffentliche Dienste und Raumplanung hat die Rolle der Vorbereitung der Raumordnungspläne auf nationaler Ebene und der Koordinierung der Pläne auf regionaler Ebene.
- Das Finanzministerium stellt die benötigten Geldsummen für die Verwirklichung der Entwicklungspläne auf Verfügung des Ministeriums für Öffentliche Dienste und Raumordnung, wenn es die beantragten Investitionssummen für gerechtfertigt hält.
- Der Interministerielle Rat für Verständigung der öffentlichen Dienste bildet einen multidisziplinären Rat, mit dem Zweck, daß die wichtigsten Entscheidungen nicht nur von Finanzexperten getroffen werden.
- In manchen Fällen ist auch die Zustimmung anderer Institutionen erforderlich: Das Kulturministerium und die Abteilung für architektonische und historische Denkmäler treffen Entscheidungen, wenn die Planungsaktivität Zonen betrifft, die unter dem Schutz dieser Institutionen stehen.

Nach der Wende ist das untere Niveau der Raumplanung in ein **mittleres Niveau** umgewandelt worden, das eigentlich die Bindungskette zwischen dem unteren und oberen Niveau sein sollte. Es handelt sich um die Direktion für Urbanität, Raumplanung und Öffentliche Dienste, die vorher unter dem Namen Raumplanungskomitee neben den bezirklichen Bügermeisterämtern fungierte. Diese Direktion erarbeitet die Entwicklungspläne auf Bezirksebene und die Pläne für die Schutzgebiete. Ein anderes Arbeitsfeld dieser Direktion bildet die Urbanität. Es handelt sich um die Stadtzonierungspläne und um die generellen Urbanitätspläne, die im Unterschied zu den bisherigen Plänen eine größere Flexibilität aufweisen, weil es jetzt keine feste "rote" Linie bezüglich des bebauten Perimeters gibt. Dies ist die wichtigste Veränderung bezüglich der Urbanität, da bis 1989 die räumliche Entwicklung der Siedlungen streng von einer limitierenden "roten" Linie begrenzt war.

Das **untere Niveau** sollte das wichtigste sein, da hier die Konzepte und Theorien konkret in die Realität umgesetzt werden könnten. Leider funktioniert dieses Niveau in der Wirklichkeit nicht, obwohl das Gesetz der lokalen Verwaltung den Kommunen die Möglichkeit bietet, selbst die Entwicklungstrends ihrer Kommunen bestimmen zu können. Die Gemeinden sollten selbst ihre Entwicklungspläne oder Raumordnungspläne anfertigen. Bisher ist dies nicht geschehen, da die Leute aus den Gemeindeverwaltungen und den Räten für eine solche Aktion einfach nicht vorbereitet sind und nicht wissen, wofür diese Pläne nützlich sein könnten.

Als Schlußfolgerung kann man feststellen, daß in Rumänien der Prozeß der Umgestaltung einer neuen und modernen Raumplanung noch völlig in der Anfangsphase

ist. Die vertikale Hierarchie der Raumplanung ist skizziert worden, aber sie weist zwei große Nachteile auf:

a) Diese Struktur ist zu zentralistisch (siehe Abb. 1). Der Pozeß der Entscheidungsfindung dauert zu lange, das System ist noch zu bürokratisch.

b) Das wichtigste Glied der Struktur funktioniert in der Umsetzung nicht. In dieser Richtung ist noch vieles zu tun. Hier werden auch die nichtstaatlichen Organisationen eine große Rolle spielen.

2.2 Gesetzlicher Rahmen

Der gesetzliche Rahmen ist sehr wichtig für ein sinnvolles menschliches Handeln innerhalb eines bestimmten Raumes. Nach der Wende wurde eine relativ große Zahl von Gesetzen verabschiedet, die den Zweck hatten, die alten und absurden Gesetze der kommunistischen Ära zu ersetzen und den allgemeinen europäischen Normen zu entsprechen.

Die Verfassung in Rumänien beinhaltet keine Artikel über die Raumplanung. Allerdings ist ein Paragraph in dieser Hinsicht von Bedeutung: Das Eigentumsrecht ist in der Verfassung garantiert. Dieser Paragraph findet Ausdruck im **Enteignungsgesetz,** das festlegt, daß die Raumplanungsmaßnahmen nicht gegen das Privateigentum verstoßen dürfen.

Das neugewählte Parlament hat im Jahre 1991 das **Gesetz 50** angenommen, das die Genehmigung der Bauten reglementiert und deswegen ausschlaggebend für die Aktivität der Raumplanungsdirektion ist. Im selben Jahr legte die staatliche Ordonnanz Nr.91 die technischen, konkreten Aspekte der Urbanität fest. Von Interesse ist auch das **Gesetz 18** von 1991: das Bodengesetz, das eine Höchstgrenze von 10 ha für private landwirtschaftliche Betriebe eingeführt hat. Dies ist somit der Grundstein für eine neue, die ländliche Raumstruktur bestimmende landwirtschaftliche Strategie geworden. Auf die Zustimmung des Parlaments warten zwei für die Raumplanung sehr wichtige Gesetze: das Katastergesetz und das Urbanitätsgesetz.

Für das untere Niveau der Raumplanung sind zwei weitere Gesetze außerordentlich wichtig: das öffentliche **Finanzgesetz Nr. 10** von 1992, und das **Verwaltungsgesetz Nr. 69/1991.** Eine der Ursachen für die schwache Entwicklung der Raumplanungsaktivität auf Gemeindeebene -es betrifft die ländlichen Gemeinden und die Kleinstädte- liegt gerade in diesen Gesetzen. Eine Gemeinde hat 4 Einnahmequellen (siehe Abb. 3): staatliche Subventionen, Steuereinnahmen, Gebühren und ausländische Mittel. Aus diesen vier Hauptquellen setzt sich das Jahresbudget

einer Gemeinde zusammen. Auch in diesem Falle kommt die starke Zentralisierung der Verwaltung zum Ausdruck. Obwohl der Gemeinderat demokratisch von der Bevölkerung gewählt wird, stehen ihm nur wenige finanzielle Mittel zur Verfügung, denn:

Steuern

Gebühren

Subventionen

Ausländische Mittel

Abb. 3: Einnahmen der Gemeinden.

- die staatlichen Subventionen sind ohne objektive, normative Kriterien verteilt, so daß manche Gemeinden benachteiligt werden können. In diesem Prozeß spielt die Politik eine große Rolle.
- die Steuereinnahmen werden nicht direkt von der Gemeinde kassiert; sie gehen zuvor in der staatlichen Zentralkasse ein und auch sie werden von oben nach unten verteilt.
- die von der Polizei gesammelten Taxen gehen denselben Weg.
- um Investitionen jeglicher Art realisieren zu können, braucht die Gemeinde die Zustimmung des Finanzministeriums (in Rumänien gibt es 2.800 Gemeinden!).

Aus dem oben Genannten ergibt sich klar die Zentralisierung des Verwaltungssystems und die Notwendigkeit einer Dezentralisierung. Die Gemeinden sind praktisch finanziell gelähmt und haben wenig Ressourcen, um Fachleute -für die Anfertigung der eigenen Raumordnungspläne- aus der Raumplanung zu bezahlen.

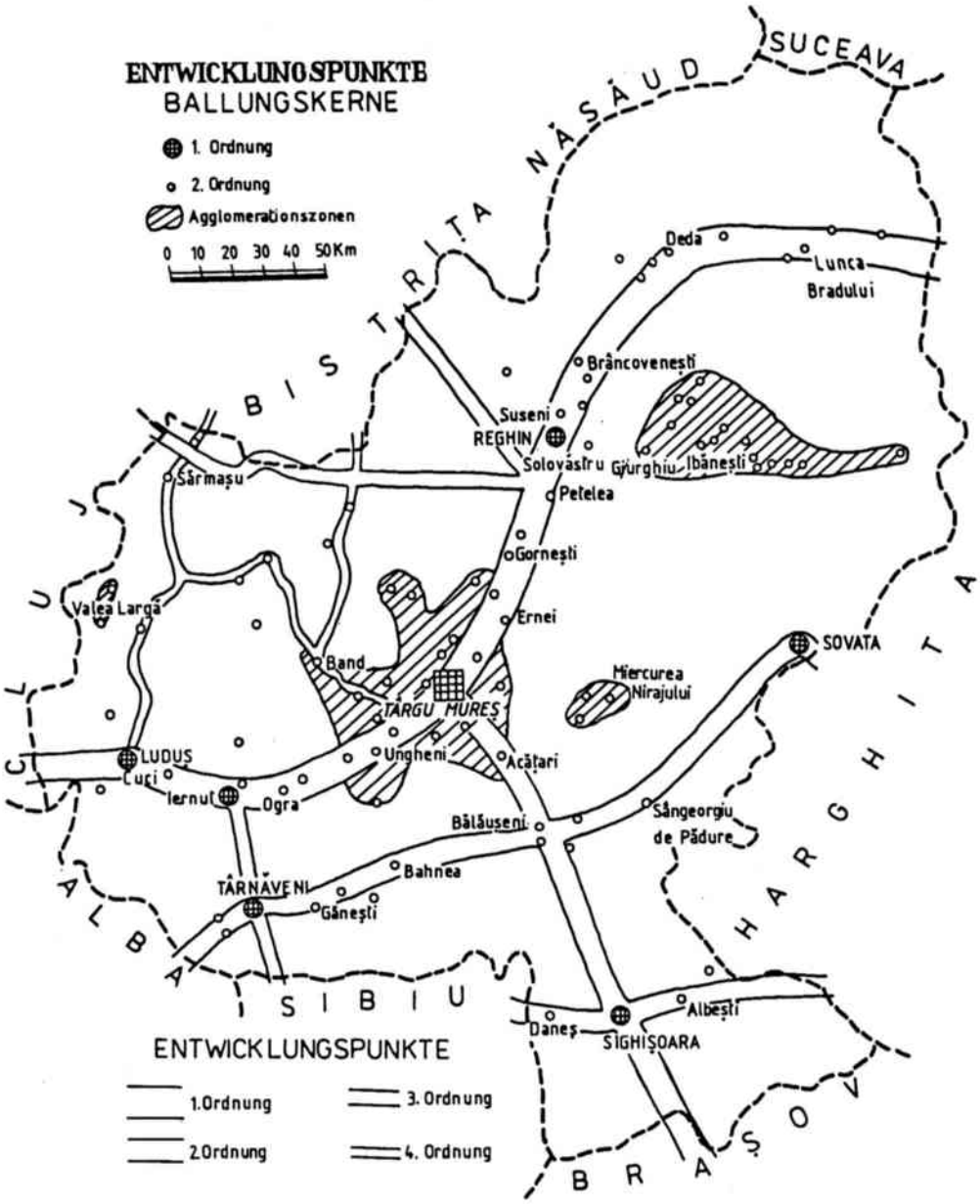

Abb. 4 Entwicklungsachsen und Wachstumspole des ländlichen Raumes

3. Die Rolle der Geographen im Planungsprozeß

Nach der Wende hat sich natürlich auch die Einstellung der Geographen gegenüber der Raumordnung geändert. Bisher sind jedoch keine nennenswerten Facharbeiten erschienen. Die Motive dafür sind verschieden, vor allem liegt es daran, daß vor der Wende an Universitäten das Thema Raumplanung nicht unterrichtet wurde, und jetzt -obwohl der Raumplanungskurs eingeführt wurde- eine große Verwirrung bezüglich der Konzepte und der Inhalte der Raumplanung besteht.

Um eine genauere Annäherung an den Problemkreis zu schaffen, habe ich versucht, eine Typologisierung des ländlichen Raumes auszuarbeiten. Bei uns herrscht die Tendenz, daß die administrative Einheit auf der Mittleren Ebene (die Kreise) als ein einheitliches Ganzes betrachtet wird. Demzufolge werden die Entwicklungspläne für diese Einheiten angefertigt. Ich wollte darauf hinweisen, daß solch eine Generalisierung nicht sinnvoll ist. Wir müssen diese Einheit der Kreise in mehrere Kategorien, nach Problemspektren gegliedert, aufteilen, und für jeden Typ eine problembezogene Strategie ausarbeiten. Auf der Basis von unterschiedlichen statistischen Daten (Beschäftigungsstruktur, Altersgruppen, Bevölkerungsdichte, Migrationen, natürliches Wachstum, Arbeitslosigkeit) habe ich vier Typen getrennt (siehe Abb. 2):

- verdichtete ländliche Räume, die in der Nähe von Großstädten und in Zonen mit wichtigen Ressourcen oder großen Investitionen während der vergangenen Jahre liegen;
- ausgeglichene ländliche Räume, die den zweiten Ring um die Städte bilden. Diese zwei Typen werden von den Unternehmern bevorzugt und zeigen deswegen gute Entwicklungschancen. Sie verfügen über eine relativ gute Infrastruktur und qualifizierte Arbeitskräfte. Die Planung neuer Gewerbeflächen ist unabdingbar für diese Räume, denn der größte Teil der Arbeitskräfte pendelt in die Städte, wo jedoch einige Großfabriken geschlossen werden;
- Abnehmende ländliche Räume sind überwiegend landwirtschaftlich geprägte Räume, bei denen die Bemühungen in Richtung Restrukturierung der Landwirtschaft gerichtet werden müssen. Dieser Prozeß ist aufgrund von Kapitalmangel, schlechter Finanz- und Bankpolitik, niedrigen Preisen für Ararprodukte und hohen Preisen für Industrieprodukte schwierig;
- Kritische ländliche Räume liegen in der Peripherie der Kreise. Hier scheint eine Bevölkerungskonzentration zur Verbesserung der Dienstleistungen eine gute Lösung zu sein. Die konkrete Verwirklichung aber stößt auf Schwierigkeiten psychologischer Art: das Konzept und die Institutionen der Raumplanung in Rumänien wurden durch die brutale Einmischung des Staates diskreditiert. Andererseits zeigt die Erfahrung westeuropäischer Länder (Großbritannien), daß dieser Prozeß sehr hohe soziale Kosten impliziert und daß noch die lange Zeitspanne für die Realisierung eines positiven Wandels hinzukommt.

Nach der Art der ländlichen Räume und auf der Basis des Wissens, daß in den Städten in den letzten zwei Jahrzehnten ein starkes wirtschaftliches und Bevölkerungswachstum stattgefunden hat, habe ich versucht, die wichtigsten Entwicklungsachsen und Wachstumspole zu skizzieren (siehe Abb. 4).

Wie ich schon am Anfang des Referates erwähnt habe, ist unsere Fakultät von der Direktion für Urbanität, Raumplanung und Öffentliche Dienste des Kreises Cluj aufgefordert worden, Verbesserungen zum Raumordnungsplanprojekt des Kreises aufzuzeigen. Aus der Analyse des Projektes habe ich folgende Bemerkungen, die sehr relevant für die aktuelle Lage der Raumplanung in Rumänien sind, gemacht:

a) Es fehlt die Typologisierung des Raumes nach Problemen, und die Generalisierung ist zu hoch ohne Berücksichtigung der Funktionalität des einzelnen Raumes. Zum Beispiel sind die Kontaktzonen nicht abgegrenzt, obwohl bewußt ist, daß sich gerade diese Zonen in Rumänien durch eine große Konzentration und Komplexität von natürlichen, aber vor allem von ökonomischen Elementen auszeichnen.

b) Zu diesem Zeitpunkt funktioniert keine regionale Assoziation im Bereich der Raumplanung. Die interregionale Zusammenarbeit sollte ein sehr wichtiger Punkt im Agenda der Direktionen sein. Sehr viele Probleme sind ähnlich und viele Problemregionen erstrecken sich über das Gebiet mehrerer Kreise, was eine gemeinsame Betrachtung erfordert.

c) Die Komponenten des erforschten Gebietes sind nur deskriptiv und sehr mangelhaft dargestellt. Wichtige Komponenten wie die Arbeitskraft oder der politische Faktor sind gar nicht analysiert worden. Es fehlt sogar eine genaue quantitative Analyse, denn in Rumänien gibt es noch wenig Anspruch auf eine einheitliche, strukturierte, aktualisierte und genaue Datenbasis. Die Daten, auf denen die späteren Bearbeitungen und Auswertungen basieren, sind auf mehrere Institutionen gesplittet. Sie sind nicht immer aktuell und glaubwürdig und sie sind nicht digitalisiert. Der letzte Aspekt macht die Behandlung der Daten und das Schaffen einer quantitativen Basis für die Auswertungen sehr schwierig und langwierig.

d) Eine Reform des Verwaltungssystems könnte die Raumplanungsaktivität wirksamer machen. Diesen Punkt sollte man auf zwei Ebenen betrachten:

(1) Eine Umstrukturierung auf Kreisebene ist ein sehr komplizierter Prozeß. Das heutige Kreissystem wurde im Jahre 1968 erstellt. Später sind noch einige Veränderungen unternommen worden, aber die Funktionalität des Systems blieb unberührt. Es ging um die Bildung von zwei neuen Kreisen in der Nähe von Bukarest im Jahre 1981 (Calarasi und Giurgiu). Nach der Wende ist der Bund der aufgelösten Kreise gegründet worden. Mitglieder dieses Bundes sind die Kreise (21), die im Jahr 1968 aufgelöst wurden. Sie üben auf die Regierung Druck aus,

um die Wiederaufstellung dieser Kreise zu erzielen. Dieser Anspruch ist aus mehreren Gründen nicht gerechtfertigt:

- Einige Kreise waren schon 1968 aufgrund ihrer Ausdehnung, Bevölkerungszahl, Wirtschaft und Infrastruktur nicht überlebensfähig;
- In den Kreisstädten, die diese Regionen infolge der durch die Verwaltungsreform von 1968 entstandenen neuen Städtehierarchien und Wirtschaftsbeziehungen polarisiert haben, waren in den meisten Fällen Rückgänge zu verzeichnen.

Heute sind sie, mit einigen Ausnahmen, in starkem Maße von den heutigen Kreiszentren polarisiert und haben den größten Teil ihres Hinterlandes verloren. Nur in vier Fällen (Odorheiu Secuiesc, Barlad, Turnu Magurele und Caracal) können die ehemaligen Kreiszentren mit den heutigen Kreiszentren konkurrieren, und in diesen Fällen wäre die Wiederaufstellung der ehemaligen Kreise gerechtfertigt;

- Die Bildung neuer Kreise oder eine neue Verwaltungsreform sind sehr teure Operationen, und bei der heutigen Wirtschaftslage Rumäniens würde dies die Verdoppelung der Budgetkosten für die Verwaltung und die Zerstückelung einer noch zentralisierten und bürokratischen Institution bedeuten.

(2) Die Verwaltungsreform auf Gemeindeebene sieht sich mit denselben Kostenproblemen konfrontiert wie die auf Kreisebene, mit einigen Unterschieden. Auf dem Gebiet von Rumänien sind etwa 13.000 Dörfer, die in 2.700 Gemeinden zusammengefaßt sind. Das heißt, daß im Durchschnitt 5 Dörfer eine Gemeinde bilden. In der Realität müssen zahlreiche Gemeinden mehr als fünf Dörfer verwalten. Die eigentlichen Gewinner dieser Situation waren die Gemeindezentren. Sie bildeten die Hauptempfänger der staatlichen Subventionen, vor allem im Bereich der Infrastruktur. Nach der Wende haben viele Dörfer versucht, administrativ selbständig zu sein, bisher ohne Erfolg. Diese Möglichkeit ist nicht ausgeschlossen, aber man muß objektive Kriterien für den Gemeindezusammenschluß auswählen.

4. Schlußfolgerungen

In dieser Arbeit versuchte ich kurz die Hauptangelegenheiten der Raumplanung in Rumänien darzustellen, ohne Anspruch auf eine vollständige Behandlung. Aus dem bisher Geschriebenen geht hervor, daß der Weg zu einer "kritischen" Raumplanung noch relativ lang ist. Es bedarf in erster Linie einer Änderung der Mentalität und im Rahmen der alltäglichen Realität eines soliden Gesetzesrahmens und eines starken Engagements zur Dezentralisation. Natürlich ist diese Darstellung aus geographischer Sicht, und die Rolle dieser Disziplin in der Ausbildung von Fachleuten im Bereich der Raumplanung bleibt ein zentrales Problem in Rumänien. Die Einführung der Raumplanung als Fachdisziplin an einer Universität könnte in der Zukunft die Situation verbessern. Dazu brauchen wir die Erfahrung der Länder,

die auf eine lange Tradition im Bereich der Raumplanung zurückblicken können.

Es geht auch um das Eindringen der Geographen in einen Bereich, der ausschließlich anderen Fachleuten vorbehalten war (Architekten, Wirtschaftsspezialisten usw.). Noch fehlen die "fachübergreifenden" und wichtigen Facharbeiten der Geographen, die die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger auf sich ziehen könnten.

Jozsef Benedek
"Babes-Bolyai"-Universität, Klausenburg
Geographische Fakultät
Lehrstuhl für Humangeographie