

Dietrich Fürst und Ortwin Peithmann

„Schlanker Regionalplan“ – ein neuer Weg?

The "Lean Regional Plan" – a new way forward?

Kurzfassung

Die Autoren zeigen Beziehungen des Vorschlags „Schlanker Regionalplan“ zu aktuellen Diskussionssträngen aus der Reform der Verwaltung auf. Sie stellen den Regionalplan in eine dynamische Umgebung der angrenzenden Stufen von Raum- und Fachplanungen. Daraus leiten sie drei grundsätzliche Modelle der gegenseitigen Verdrängung ab, die Ansatzpunkte für die längerfristige Umgestaltung des Planungssystems sein können. Mit fünf Vorschlägen beschreiben sie, wie sich Inhalt und Verfahren in der Regionalplanung kürzerfristig reduzieren lassen, ohne die Steuerungsleistung des Planungssystems zu schmälern.

Abstract

The authors point out the links between the proposed "lean regional plan" and various strands of the current discussion on reforming public administration. They place the regional plan within a dynamic context incorporating the contiguous instances of spatial and sectoral planning. From this they go on to derive three basic models of reciprocal displacement, which might provide a starting point for a more long-term overhaul of the German planning system. In the five proposals they put forward, the authors describe possible ways of reducing the content and procedures of regional planning in the shorter term without diminishing the degree of control afforded by the planning system.

1 Problemstellung

Im Gefolge der Diskussion zum „schlanken Staat“ und zur „Deregulierung“ wird seit einiger Zeit¹ vom „schlanken Regionalplan“ gesprochen. Darunter soll ein Ansatz verstanden werden, der die Regionalplanung „effektiviert“: Damit verbindet sich meist die Vorstellung, die Inhalte der Planung auf die wesentlichen raumplanerischen Aussagen zu reduzieren und den Plan stärker in Richtung „strategische Planung“ fortzuentwickeln. Das impliziert wenigstens drei Fragenkomplexe:

- Welche Funktion soll ein Regionalplan der Zukunft haben und welche Inhalte eines „schlanken Planes“ (Kernaussagen) leiten sich daraus ab?
- Wie soll das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Fachplanungen gestaltet werden – daraus resultiert die erforderliche Aussagegeschärfe der übernommenen Planinhalte (nachrichtliche Wie-

dergabe, Wiedergabe als Grundsätze oder als Ziele der Regionalplanung) und die Frage, ob selbständig abwägungsfähige Inhalte von Fachplänen überhaupt konkreter Gegenstand der Regionalpläne sein müssen?

- Wie soll das Verhältnis von formaler zu informaler Planung und zu sonstigen planäquivalenten Steuerungsmöglichkeiten aussehen: „Schlanker Regionalplan“ kann zum einen bedeuten, einen Teil der verbindlichen Planung in die informale Planung zu verschieben. Zum anderen kann damit verbunden sein, planerische Aussagen zu reduzieren und stärker ökonomische Anreiz-Instrumente einzusetzen.

Die Thematik wird zudem erweitert, wenn man die Möglichkeiten eines „Regionalplanes neuen Typs“ einbezieht, also das Konzept einer Verknüpfung von Regionalplan und Flächennutzungsplan zu einem Plan gem. § 9 (6) ROG bzw. § 204 BauGB.

2 Der Bezug zwischen „Effektivierung des Regionalplanes“ und „Modernisierung der Verwaltung“

Regionalplanung ist einst aus der Erkenntnis von Defiziten der kommunalen und fachlichen Planung zu Beginn unseres Jahrhunderts entstanden. Ihr Anspruch auf umfassendes Begreifen und umfassende Regulierung wurde als notwendig und der Komplexität entwickelter Gesellschaften entsprechend angesehen. Dieser Anspruch ist seitdem weiter gestiegen, die Notwendigkeit zur Regulierung erlebt zudem unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit eine Renaissance.

Regionalplanung hat deshalb bei den Bemühungen um ihre Reform am Ende dieses Jahrhunderts eine behutsame und differenzierende Weiterentwicklung ihres Aufgabenbestandes verdient. Falsch oder zumindest einem wissenschaftlichen Beitrag unangemessen wäre es, in

reflexartiger Reaktion auf die Tendenz zur wachsenden Regeldichte in die Substanz der Regionalplanung zu schneiden. Regionalplanung könnte dadurch kurzfristig an Akzeptanz gewinnen; sie könnte dabei aber zugleich soviel an Substanz verlieren, daß später die Frage nach ihrem Existenzrecht im Gefüge der übrigen Planungsebenen und Fachplanungen zu stellen wäre. Überlegungen zur Entwicklung einzelner Planarten müssen deshalb einbeziehen, daß die Regelungsleistungen der verschiedenen Planungsebenen einerseits und der Fachplanungen andererseits gegeneinander substituierbar sind. Das bedeutet Konkurrenzverhältnisse der verschiedenen Planarten untereinander, mit dem aber auch ein „Evolutionsprozeß“ im Planungssystem insgesamt verbunden sein könnte.

Regionalplanung ist gekennzeichnet durch das Bemühen, Koordinationsaufgaben zwischen staatlichem und kommunalem Maßstab räumlicher Planung und den Anforderungen der Fachplanungen zu erfüllen. Hier hat sich in den letzten 30 Jahren nicht nur die Dichte der Planaussagen erhöht, sondern auch die Modi der Koordination haben sich diversifiziert: Neben die traditionelle Steuerung über den Plan unmittelbar sind eine Vielzahl informeller Interaktionsformen getreten, die teilweise „informale Planung“ beinhalten (z.B. wird vor die Erstellung der Regionalpläne die kollektive Entwicklung eines regionalen Leitbildes gestellt), teilweise kooperative Problembearbeitung mit einzelnen Fachressorts zum Gegenstand haben (z.B. Entwicklung regionaler Abfallwirtschaftskonzepte, regionaler Nahverkehrskonzepte).

Dabei hat sich mit der Aufgabenentwicklung der Gebietskörperschaften und dem Erstarken der Fachplanungen eine Dynamik der Inhalte der Regionalplanung entwickelt:

– Regionalplanung hat oftmals frühzeitig Aufgaben aufgegriffen, die später von Fachplanungen übernommen wurden;

– sie hat – obwohl die Verrechtlichung zunahm – gleichwohl die Aussageschärfe ihrer Inhalte in der Folge der Gemeindereform zurückgenommen;

– sie erlebt eine ständige Infragestellung ihrer Planinhalte in Abgrenzung zu den Aussagekategorien der Fachplanungen.

Insofern hat die Diskussion zum „schlanken Regionalplan“ eine analoge Problemstruktur wie diejenige der Verwaltungsmodernisierung. Verwaltungsmodernisierung kann bedeuten

(1) „Entschlacken“ der Verwaltung von überflüssig gewordenen Regelungen,

(2) Verlagerung von Aufgaben auf andere Träger, die diese Aufgaben effektiver erledigen können,

(3) Effektivierung der Verwaltung durch neue Steuerungssysteme.

Der Bezug zwischen Verwaltungsmodernisierung und Planungssystem läßt sich entlang der drei genannten Aspekte konkretisieren, was im folgenden dargestellt werden soll.

2.1 „Entschlacken der Verwaltung“

„Entschlacken der Verwaltung“ ist eine Reaktion auf die inhärente Eigendynamik von Regelungssystemen, insbesondere, daß durch das Auftreten neuer Probleme neue Regelungen additiv aufgesetzt werden, ohne daß das System der Regelungen insgesamt gleichzeitig überprüft würde. In der Folge ergibt sich daraus eine wachsende Regeldichte, die in größeren Abständen im Hinblick auf das gesamte Regelungssystem überprüft und bereinigt werden müßte. Daraus folgen dann Forderungen an die Verwaltungsmodernisierung. Deshalb wird von „Verwaltungspolitik als Dauerauf-

gabe“ gesprochen, um deutlich zu machen, daß eine dynamische Gesellschaft sich ständig neue Regeln gibt, deren Gesamtsystem dabei aber in Schiefelage gerät und entsprechend fortlaufend korrigiert werden muß. Deshalb ist eine erste DiskussionsEbene, um über den „schlanken Plan“ zu sprechen, die Angemessenheit der bestehenden Regelungen der Planung zu prüfen.

2.2 Aufgabenverlagerung

Eine Diskussion zur Effektivierung der Planung hätte – wiederum analog zur Verwaltungsmodernisierung – die Frage zu beantworten, ob bestimmte planerische Aufgaben nicht besser von anderen Institutionen oder gar Trägern erfüllt werden können. Das wird in der Umweltpolitik seit geraumer Zeit diskutiert, wo vor allem qualitative Ziele der räumlichen Steuerung zum Gegenstand gemacht werden. Hierfür bieten sich zumindest als „andere Institutionen“ die „nationalen Umweltpläne“, die Umweltqualitätsziele-Systeme und die Umweltleitpläne (resp. die sog. Plan-UVP) an.

Für die Regionalplanung ist eine solche Diskussion aber insofern problematisch, als sie zur Fragmentierung der räumlichen Planung treibt und damit die wichtige Integrationsfunktion der Planung entwertet: Mit Verlagerung einzelner Planungsaufgaben auf andere Institutionen, die nicht mehr der Kontrolle der Regionalplanung unterliegen, werden u.a. neue institutionelle Eigeninteressen geschaffen. Entsprechend erschwert wird der Regionalplanung dann die abwägende Integrationsaufgabe, die insbesondere unter der Leitvorstellung der „nachhaltigen Raumentwicklung“ von wachsender Bedeutung ist. Diese Fragmentierung ist allerdings in der „Modernisierung der Verwaltung“ grundsätzlich angelegt, weil das sog. „Neue Steuerungsmodell“ den dezentralen Vollzugseinheiten ein hohes Gewicht gibt. Gleichwohl

wird man für die Frage des „schlanken Regionalplanes“ konstatieren können, daß diese Variante der Verwaltungsmodernisierung am wenigsten fruchtbar ist.

Die Frage der Verlagerung auf andere Institutionen ist aber gleichwohl für die „Effektivierung der Regionalplanung“ relevant. Zum einen betrifft sie Grundsatzentscheidungen, was im Regionalplan und was in anderen Planarten geregelt werden kann:

- So ist nicht unbedingt erforderlich, bei Planfortschreibung alle Planziele neu zu formulieren, weil es immer langfristig gültige (z.B. Zentrale Orte- und Vorranggebietsfestlegungen) und kürzerfristig veränderungsbedürftige Ziele gibt;
- der Regionalplan könnte in Arbeitsteilung mit einer Plan-UVP „verschlankt“ werden, indem der Regionalplan fachplanerische Flächenansprüche nur noch ratifizierend übernimmt, wenn diese einer Plan-UVP unterworfen wurden. Raumordnungsstrukturen sind im Zweifel umweltverträglich – fachliche Flächenansprüche häufig nicht. Andererseits werden dadurch aber auch Grenzen für einen „schlanken Plan“ gezogen, weil unterhalb einer Schranke von Mindestinhalten (auch qualitativer Zielaussagen) eine Plan-UVP nicht mehr gehaltvoll genug anzusetzen ist;
- ferner sind nicht alle Ziele der Regionalplanung im Plan verbindlich zu machen, es ist auch denkbar, „weiche“ Planungsformen komplementär zu nutzen. Hier bietet sich an, die Planziele stärker zu differenzieren nach langfristigen, ordnungspolitischen Zielen (die in einem verbindlichen Plan mit längerfristiger Geltungsdauer geregelt werden) und kürzerfristigen, entwicklungspolitischen Zielen (die in einem informellen Entwick-

lungskonzept oder Handlungsrahmen festgelegt werden und sich auf Raumeinheiten beziehen können, die kleiner als das Gebiet des verbindlichen Planes sind).

Zum anderen zielt die Frage der „Auslagerung von Funktionen“ auch darauf, welches Planungsverständnis man zugrunde legt. Geht man vom interventionistischen Konzept aus („command-and-control“), dann bedeutet Effektivierung: Schärfung der Instrumente, um die Adressaten der Steuerung eindeutiger „kontrollieren“ zu können. Geht man dagegen von einem prozeßbezogenen Planungsverständnis aus, so bedeutet Effektivierung: Die Kommunikationsfähigkeit der Planer(innen) und des Planes zu verbessern, um die Selbstbindung und Selbststeuerung der Adressaten stärker an die übergeordneten planerischen Aufgaben anzubinden: Planung wirkt dann weniger durch „harte“ Planziele als durch „weiche“ paradigmatische Steuerung, indem in den „Köpfen der Adressaten“ ein Bewußtseinswandel erzeugt wird zugunsten regionaler kollektiver Belange. Das Thema der „paradigmatischen Steuerung“ gewinnt in der neueren Planungsdiskussion eher zunehmende Bedeutung, weil damit Planung als interaktiver Lernprozeß verstanden wird, in dem es darum geht, gemeinsame Leitbilder und Entwicklungsvisionen, „Planungsvorstellungen“, zu entwickeln und zu vermitteln, so daß die Regionalplanung nicht mehr „hierarchische Steuerung“ betreibt, sondern sich als Moderatorin regionaler Prozesse der Selbststeuerung versteht.

Technisch sind dabei noch viele Fragen ungelöst, u.a. semantische Fragen, Visualisierungsfragen, auch organisatorische Fragen, weil eine so verstandene Planung darauf hinwirken muß, die Adressaten der Planung möglichst effektiv in die Planung einzubeziehen, so daß sie sich am „Kollektivgut Planung“ aktiver (als bisher) beteiligen.²

2.3 „Neues Steuerungsmodell“

Über die Vorschriften- und Aufgabenbereinigung hinaus ist mit Verwaltungsmodernisierung auch die Frage nach dem Wandel der Funktionen, hier: der Planungsfunktionen, verbunden. Dabei ist zu beachten, daß „Schlankheit“ der Planung kein Selbstzweck ist, sondern Mittel, um die Effektivität der Planung zu erhöhen. Folglich muß sich die Diskussion aus den Aufgaben der Planung ableiten. Geht man aber aufgabenorientiert vor, so verweist die Frage nach dem „schlanken und effektiven Regionalplan“ auf Untersuchungen,

- (1) welche Leistungen von der Regionalplanung erwartet werden;
- (2) ob das von der Regionalplanung genutzte Instrumentarium für die erwarteten Leistungen noch adäquat ist, wobei im negativen Fall zwei Unterfälle möglich sind: Die Instrumente haben sich überholt, weil sie irrelevant sind, oder die Instrumente haben zu geringe Wirkung gezeigt, weil sie inadäquat konzipiert wurden. So wird zunehmend darauf aufmerksam gemacht, daß statt flächenbezogener Zielaussagen prüfbarere Regelsysteme im Umgang mit knapper Fläche resp. mit Freiräumen effektiver sein können oder daß Regelsysteme einem „best-practices“-Wettbewerb zwischen Regionalplanern geöffnet werden sollten (Experimentierklauseln);
- (3) ob die von der Regionalplanung erwarteten Leistungen von anderen Akteuren besser wahrgenommen werden können (z.B. staatliche Landesplanung, Fachplanungen oder Bauleitplanung) – zumindest sind hier Duplizierungen nicht auszuschließen;
- (4) ob es äquifunktionale Mechanismen gibt, welche die Leistungen der Regionalplanung ansatzweise bereits

jetzt wahrnehmen und zunehmend in Konkurrenz zur Regionalplanung treten (z.B. Regionalkonferenzen mit Regionalen Entwicklungskonzepten).

So verstanden steht die Diskussion zum „schlanken Regionalplan“ im Kontext des raumrelevanten Planungssystems (das äquifunktionale Steuerungsformen einbezieht) und des dieses bestimmenden Planungs-Managements.

3 Die bisher diskutierten Lösungsansätze zur „Modernisierung der Planung“

Die Diskussion zur Modernisierung der Planung ist implizit immer mit der Diskussion zur Modernisierung der Verwaltung (und des Staates) verbunden, auch wenn die Planungstheorie darauf nicht expressis verbis eingeht. Hier hat die Verwaltungsmodernisierung sicherlich mehr Aufmerksamkeit erfahren, etwa seit Ende der 70er Jahre mit dem Thema „Entbürokratisierung“³ und seit den 90er Jahren mit dem Thema „Modernisierung der Kommunalverwaltung“⁴ resp. „Neue Steuerungsmodelle“ in der öffentlichen Verwaltung⁵ und „Verwaltungsmodernisierung“ oder gar „Modernisierung des Staates“⁶. Die wichtigsten Stichworte dieser neueren Diskussion – die gleichermaßen auch die Planungsdiskussion betreffen – sind:

- Verwendung „Neuer Steuerungsmodelle“,
- Abbau überflüssiger Regelungen,
- Reformulierung inadäquater Regelungen,
- neue Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Handlungssphäre sowie
- Förderung von endogenen Entwicklungskräften im Sinne dezentraler Selbststeuerung.

Auch wenn die Beziehungen zwischen „Modernisierung von Staat und Verwaltung“ und dem Wandel

des Planungssystems faktisch eng sind, hat die Planungsdiskussion sich des Themas erst relativ spät angenommen.⁷ Zwar hat es immer wieder Kritik an der Verfahrensdauer und der Überregelung der Planung gegeben⁸, aber diese war primär auf die Bauleitplanung bezogen und kam eher aus analogen Überlegungen zu den sog. Investitionshemmnissen durch Verfahrens-Überkomplexität, speziell bei Genehmigungsverfahren.⁹ Aber das macht auch deutlich, daß die Planungslandschaft tendenziell immer auch in die Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland einbezogen wird. Und wenn das expressis verbis geschieht, dann in der Regel nach dem gleichen Muster der Kritikpunkte, die man auch in der „Modernisierung der Verwaltung“-Diskussion finden kann:

- Die Überkomplexität des deutschen Planungssystems,
- die damit verbundene zu geringe Flexibilität gegenüber neuen Herausforderungen,
- die zu große Regelungsdichte mit daraus folgenden langen Planungszeiten und möglichen Kostensteigerungen für Grundstücke,
- die Ineffektivität vieler Planungsinstrumente,
- die unzureichende Steuerungskraft der räumlichen Planung gegenüber Menge und Ort des Flächenverbrauchs..

Gleichwohl ist aus dieser Kritik eine systematische Diskussion zur Fortentwicklung von Planungssystem, Planungsinstrumenten und Modi der Planung – im Unterschied zur Landschaftsplanung¹⁰ – bisher nicht entstanden, wenn man von kritischen Auseinandersetzungen mit ausgewählten Plänen in (thematisch und räumlich) begrenzter Auftragsforschung¹¹ absieht. Direkt zum Thema „schlanker Regionalplan“ oder „Effektivierung der Regionalplanung“ liegen lediglich einige Grobübersetzungen zu möglichen Varianten eines „schlanken Regionalplanes“

vor¹², die Anregungen enthalten, aber noch nicht in eine systematische Fachdiskussion eingebunden wurden.

Selbst die Evaluationsforschung zur Planung ist in den Anfängen stekengeblieben.¹³ Hier sind andere Länder (z.B. Österreich¹⁴; die Niederlande¹⁵, die USA¹⁶) offenbar weiter.

Gleichwohl lassen sich aus diesen analogen Diskussionen Anregungen ableiten

- zum systematischen Vorgehen: von den Aufgaben her zu denken, im Planungssystem zu operieren (die Arbeitsteilung zwischen Regionalplan, Landesraumordnung und Fachplänen zu nutzen);
- zum inhaltlichen Vorgehen: politisch-administrative Wirkungszusammenhänge und Einflußfaktoren stärker zu thematisieren, die auch in Planungsprozessen analog relevant sind;
- (teilweise) zum methodischen Vorgehen: das Potential zu entwickeln, über Expertengespräche relativ schnell auf Kernprobleme und mögliche Lösungsansätze vorzustoßen.

Solche analogen Erkenntnisse und Überlegungen sollten systematischer in der Diskussion zum schlanken Plan ausgewertet und in die Diskussion einbezogen werden. Im folgenden sollen einige Vorstellungen entwickelt werden, die sich daraus nach Ansicht der Autoren ergeben.

4 Handlungsoptionen für einen „schlanken Regionalplan“

4.1 Auf das Planungssystem bezogene Optionen

Akzeptiert man die These, daß die Regelungsleistungen der verschiedenen Planungsebenen einerseits und der Fachplanungen andererseits in gewissen Grenzen substituierbar sind und insofern zwischen verschiedenen Planarten ein Konkur-

renzverhältnis besteht, so sollte Gegenstand der „Verschlankung“ nicht allein der Regionalplan, sondern das gesamte Planungssystem sein. Dabei lassen sich drei grundsätzliche Optionen für Reformen bestimmen: (a) daß der Regionalplan im Abgleich mit den Fachplanungen „ausgedünnt“ wird; (b) daß Fachplanungen und die an die Regionalplanung angrenzenden Raumplanungen anderer Ebenen „verschlankt“ werden, (c) eine ganze Planungsstufe zur Disposition gestellt wird.

(a) Modell 1: Der Regionalplan wird schlanker

Der Regionalplan verzichtet auf Inhalte, die von Fachplanungen oder den Raumplanungen der angrenzenden Planungsebenen festgelegt werden können. Das bietet sich vor allem in den Ländern an, die – wie Bayern und Sachsen – über „fachliche Entwicklungspläne“ verfügen, d.h. Fachpläne, an deren Aufstellung die Raumplanung beteiligt wird. Das bedeutet aber auch: Fachplanungen erhalten gegenüber der Regionalplanung mehr Wirksamkeit. Ihre Inhalte werden nur bei wesentlicher Raumbedeutsamkeit und bei Vorrangbedeutung in die Regionalplanung integriert, abwägungserhebliche Ergebnisse der Fachplanungen werden über Abwägungsregeln in den Gesetzen über Planung und Genehmigung eigenständig wirksam, sie können im Regionalplan zitiert werden, sind darin aber nicht Gegenstand der Entscheidung.

Für den Fall, daß wirksame Anforderungen an den Umwelt- und Ressourcenschutz durch Instrumente einer integrierten Umweltplanung (z.B. Umweltleitplan, Plan-UVP) gestellt werden, kann die Regionalplanung von entsprechenden Bindungen entlastet werden.

Flächenbezogene Vorgaben aus übergeordneten Plänen werden dort abschließend abgegrenzt und entlasten die Regionalplanung von Aufgaben des Konkretisierens oder des Näher-Darlegens.

Der Regionalplan verzichtet auf besonders kontroverse Inhalte im Verhältnis zur Planung der Gemeinden. Der Verzicht auf die Darstellung der Siedlungsgebiete in den Regionalen Raumordnungsprogrammen in Niedersachsen zeigt, daß das möglich ist.

(b) Modell 2: Die Fachplanungen und die angrenzenden Raumplanungen werden schlanker

Fachplanungen, deren Ergebnisse über den Regionalplan Wirksamkeit entfalten können, werden als behördeninterne Gutachten erarbeitet und nur über ihre Integration in den Regionalplan verbindlich; die Fachplanung kommt an der Regionalplanung nicht vorbei. Dieses Modell entspricht dem der Primärintegration der Landschaftsplanung.

Angrenzende Raumplanungen anderer Planungsträger reduzieren den Umfang ihrer Festlegungen zugunsten der Regionalplanung:

- Pläne der Landesstufe der Raumplanung reduzieren ihre Regeldichte und überlassen der Regionalplanung eine größere Verantwortung.
- der Flächennutzungsplan der Gemeinden verzichtet auf Festlegungen, die durch Aussagen des Regionalplans abschließend abgedeckt werden (z.B. Flächen für Windkraftanlagen). Das hieße, die vielfach kritisierte „Außenbereichslücke“ der Kommunalplanung zu bejahren – der F-Plan bleibt in diesem Punkt schlank – und die Ausgestaltung der Flächenbindungen im Freiraum weitgehend der Regionalplanung zu überlassen.

(c) Modell 3: eine der Planungsebenen steht zur Disposition

Damit stellt sich unter dem Aspekt „schlank“ die Frage, ob es im gestuften System der räumlichen Planungsebenen von Ländern, Re-

gionen und Gemeinden eine Planungsstufe zuviel gibt? Welche könnte man weglassen?

Aus europäischer Sicht könnte die Raumplanung auf der Landesebene entfallen, damit starke Regionen als Standard-Gebietskörperschaften entstehen. Dies spricht für eine bedeutende Regionalplanung und für vergleichsweise große regionale Planungsräume.

Unter dem Legitimationsaspekt könnte man es vorziehen, Pläne auf solche politischen Ebenen zu beschränken, die mit direkter demokratischer Legitimation ihrer Parlamente ausgestattet sind (Gebietskörperschaften). Dieser Aspekt spricht in Deutschland – mit Ausnahme des Verbands Region Stuttgart und möglicherweise zukünftig der Region Hannover – gegen Regionen als Planungsträger.

Unter dem Gesichtspunkt der Konkurrenz von Flächennutzungs- und Regionalplan könnten diese zum bereits erwähnten „Regionalen Flächennutzungsplan“ (entspr. § 9 (6) ROG bzw. § 204 BauGB) zusammengeführt werden. Das hätte den Vorteil, daß die erwähnte „Außenbereichslücke“ beim F-Plan besser gefüllt werden kann und bessere übergemeindliche Beurteilungsgrundlagen für Genehmigungen nach § 35 BauGB (Bodenabbau, Windenergie, Massentierhaltung u.a.) und für die Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten geschaffen werden könnten.

Die drei Modelle schließen sich nicht gegenseitig aus; ihre Elemente können miteinander kombiniert werden. Modell 3 wird langfristig als Option zu verfolgen sein. Im folgenden sollen Ansätze aus den Modellen 1 und 2 in die Überlegungen einfließen.

Neben der Frage nach Substitution innerhalb der (Raum-)Planung sei aber auch auf die oben bereits angesprochene Aufgabe verwiesen, daß instrumentartenübergreifende Substitutionen zu prüfen sind: so die

Frage, ob die Steuerung bei Themen der Regionalplanung, wie Flächenverbrauch und Verkehrserzeugung, nicht durch ökonomische Instrumente unterstützt werden muß. Die von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ geforderte drastische Reduzierung des Flächenverbrauchs¹⁷ ist von den Gemeinden nicht zu erwarten und fordert einen Rahmen durch die Regionalplanung; diese würde sich aber ohne Unterstützung durch ökonomische Instrumente an dieser Aufgabe verschleifen.

4.2 Auf den Regionalplan bezogene Optionen

Für die aktuelle Diskussion um „schlank“ und „effektiv“ ist das Verhältnis der Entscheidungsträger zur Regionalplanung maßgeblich. Die dafür relevanten Reformangebote sollten aber mindestens zwei Kriterien genügen: erstens den historischen Rationalitätsanspruch an die Regionalplanung aufrechtzuerhalten und zweitens zu versuchen, die Entscheidungsträger zu entlasten. Dafür bietet sich an:

- den Umfang der „Beschlussvorlage Regionalplan“ zu reduzieren;
- abwägbare Inhalte in der Verantwortung der Fachplanungen zu belassen;
- bilanzbezogene Inhalte als Parameter auszudrücken;
- Bindungen mit restriktiver Wirkung auf die Landesplanung zu verlagern;
- den Planungsprozeß zu verstetigen und den Aufwand der „Großen Novellierung“ weitgehend zu vermeiden.

(a) Umfang der „Beschlussvorlage Regionalplan“ reduzieren

Ein Problem für den Planungsprozeß und speziell den Aufstellungsbeschluß ist der Umfang des Regionalplanes. Nicht von ungefähr hängt sich der eingängige Begriff

„schlank“ an einem als zu dick empfundenen Volumen auf. Hier besteht – bei Betrachtung der derzeit gültigen Planwerke – ein Spielraum für Reduzierungen, ohne daß damit zugleich steuerungsrelevante Inhalte des Plans aufgegeben werden müßten. Das Ziel muß sein: weniger Seiten bei gleichem Regelungsgehalt.

Einen Einsparungsansatz bietet der Verzicht auf Wiederholungen von Grundsätzen und Zielen aus übergeordneten Planstufen und der Verzicht auf die Erwähnung selbstverständlicher Erfordernisse. Ein weiterer Ansatz besteht in der Möglichkeit, entscheidungsrelevante Inhalte auf die fortschreibungsbedürftigen zu reduzieren. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Regionalplanung – nach einer längeren Auseinandersetzung über ihre Inhalte in den Bundesländern und einer damit verbundenen Dynamik sowie der vereinheitlichenden Funktion der Bestimmungen des ROG-1998 (§ 7) – nunmehr eine Konvergenz bzw. inhaltliche Konstanz ihrer inhaltlichen Kategorien erleben darf. Unter solchen Bedingungen kann sich der Entscheidungsträger auf diejenigen Aussagen und Darstellungen konzentrieren, die sich gegenüber dem Planvorläufer geändert haben. Eine entsprechende Aufbereitung der Texte und der Karte wird vorausgesetzt. Das Potential von Inhalten, die in der Fortschreibungssituation zu ändern sind, muß sich im übrigen zwangsläufig verringern. Das ergibt sich aus dem Prozeß der „Widmungsbestätigung“, d.h. dort, wo die Regionalplanung wirkungsvoll steuert, bestätigt sie ihre Vorgaben selber. Das Regelwerk „Regionalplan“ wird damit zwar nicht schlanker, für die Entscheidungsträger entsteht jedoch ein entlastender Effekt.

(b) abwägbare Inhalte in der Verantwortung der Fachplanungen lassen

Eine substantielle, aber für den Regelungsanspruch der Regionalpla-

nung zweitrangige Bedeutung haben diejenigen Inhalte der Regionalpläne, die keine strikt zu befolgenden – also „zu beachtenden“ – Ziele, sondern lediglich „zu berücksichtigende“ Ziele sind. Hier handelt es sich um Erfordernisse, die trotz ihrer räumlich konkreten Darstellung in ihrer Wirkung eher den Charakter von – allerdings gehobenen – Grundsätzen haben. Diese Ziele nehmen viel Platz in Text und Karte ein und bleiben für die Entscheidungsträger in ihrer Wirkung oft unklar. In der Regel handelt es sich dabei zudem um weitgehend unveränderte Übernahmen aus Fachplanungen mit Gutachtencharakter. Diese Inhalte haben dann Bedeutung, wenn es um die Aufstellung von Plänen der Bauleitplanung oder um die Genehmigung von Vorhaben geht. Die Bedeutung entsteht dabei sogar unabhängig von der Aufnahme der Fachplanungen in den Regionalplan, weil sie durch die in den Vorschriften zur Bauleitplanung (neuer § 1a BauGB) und zur Vorhabengenehmigung verankerten Klauseln automatisch berücksichtigungspflichtig werden.

Eine Möglichkeit zur Entlastung besteht deshalb darin, diese Inhalte gar nicht erst in den Regionalplan aufzunehmen, sondern deren Berücksichtigung lediglich durch verweisende Zielaussagen einzubinden. Damit kann zusätzlich ein Gewinn an Aktualität erzielt werden, denn so gelangen auch fachplanerische Ergebnisse in die Abwägung, die aufgrund ihrer Aktualität im Erarbeitungsverfahren noch nicht bekannt sein konnten.¹⁸

(c) Bilanzbezogene Inhalte als Parameter ausdrücken

Ein strittiger Aspekt der Inhalte von Regionalplänen ist deren Bindungswirkung bei solchen Raumnutzungsentscheidungen, welche die Gemeinden als (Kern-)Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ansehen (Art. 28 (2) GG). Ein Teil der Auseinandersetzung um die Inhalte

in Regionalplänen geht regelmäßig um räumliche Nutzungs-Verteilungen, die zwar im Prinzip, nicht aber in ihrer „gängelnd“ konkreten Form von den Gemeinden akzeptiert werden. Hier ist die Frage zu stellen, ob das Anliegen der Regionalplanung nur über eine konkrete Raumausprägung erreicht werden kann oder ob es lediglich um den Umfang der Zulässigkeit bestimmter Flächennutzungen insgesamt geht. Letzteres ist dann der Fall, wenn die Regionalplanung ein bestimmtes Mengenziel durchsetzen muß, bei dessen Verwirklichung der Gemeinde aber Spielraum gelassen werden kann.¹⁹

Neuere Einsatzmöglichkeiten für parametrische Ziele stehen im Zusammenhang mit Umweltqualitätszielen, insbesondere in der Ausprägung als Stoffstromparameter (Emissionen, Rohstoffverbrauch, „Flächenverbrauch“²⁰). Soll die Regionalplanung einen wirksamen eigenen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten, wären Umweltqualitätsziele als Mengenziele unumgänglich. Diese können praktisch nur in parametrischer Form vorgegeben werden, andernfalls würden sie mit dem Einwand der „Ökodiktatur“ von den Gemeinden abgewehrt.

Parametrische Zielformulierung bedeutet für bereits eingeführte Zielkategorien eine Entlastung der Regionalplanung; für neue einschränkende Ziele im Umweltschutz stellt sie eine vertretbare Form der Entscheidungslast dar.

(d) Bindungen auf die Landesstufe der Raumordnung verlagern

Die Regionalplanung tut sich schwer mit der Übernahme übergeordneter Zielsetzungen der Landesplanung, die sie als Einengung ihrer Entwicklungsspielräume betrachtet. Wenn sie dabei selbst konkretisierend tätig werden muß, wie das im Regelfall aufgrund der größeren „Sachnähe“ dieser Ebene von der Landesstufe gefordert wird, so bedeutet das hohe Anforderungen

an die Loyalität des regionalen Entscheidungsträgers. Die Auseinandersetzung mit der Konkretisierung von vorgegebenen Bindungen nimmt den regionalen Entscheidungsträger in die Verantwortung, verstärkt gleichzeitig aber das Gefühl von Abhängigkeit und erschwert die Vertretung der Ergebnisse nach außen. Derartige Konfliktlagen entstehen i.d.R. bei Anwendung des Instruments der Vorranggebiete (Grundwasserschutz, Biotopschutz, Sicherung von Rohstoffvorkommen).

Fragt man nach den Informationsquellen für die Konkretisierung, dann fällt auf, daß die Regionen ganz selten eigene Dienststellen dafür unterhalten, sondern auf die Zusammenarbeit staatlicher Fachämter angewiesen sind: Fachbehörden, die der Landesregierung zugeordnet sind. Diese organisatorische Schiefelage kann zur Entlastung der Regionalstufe genutzt werden: Warum soll die Planung auf der Landesebene Inhalte der Regionalpläne, die sie aus ihren Notwendigkeiten, gestützt auf das Wissen ihrer eigenen Fachbehörden, einfordert, nicht auch zugleich konkret im Maßstab des Regionalplans vorgeben? Dafür spricht die Tatsache, daß Vorranggebiete der Landesstufe bei ihrer Erörterung in der Regel so konkret diskutiert werden (können), daß deren Abgrenzung im Maßstab der Regionalplanung impliziert ist.

Mit dieser Entlastung könnte die Regionalplanung mehr Spielraum für die Integration von gestaltbaren, auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region gerichteten Inhalten gewinnen. Das ist um so dringlicher, als die Regionalplanung Gefahr läuft, hier den Anschluß an neuere Entwicklungen zu verlieren. Denn in den 90er Jahren sind die regionalen Entwicklungsaufgaben aus der Regionalplanung in Regionalkonferenzen und Regionale Entwicklungskonzepte (REK) abgewandert.

(e) Den Planungsprozeß verstetigen

Umfassende Planung ist sowohl im Prozeß der Planerarbeitung als auch in der Verbreitung der Planungsergebnisse ein aufwendiger Vorgang, der deshalb nur in größeren zeitlichen Abständen angegangen wird. Das Bild der Planungsstände der Regionalplanung in den Bundesländern zeigt, daß der Aufwand der „großen Novellierung“ dazu führt, diese Aufgabe möglichst aufzuschieben.

Die Schwerfälligkeit der großen Pläne kontrastiert mit zeitgebundenen neuen Aufgaben, deren „Themenzyklen“ sich nicht mit Planungsrhythmen synchronisieren lassen. Sie steht aber auch im Gegensatz zur eigendynamischen Entwicklung der Fachplanungen. Deren Ergebnisse stehen selten dann zur Verfügung, wenn die Regionalplanung sie benötigt. Sie widerspricht aber auch dem Interesse der Entscheidungsträger an problembezogenen Entscheidungen.

Im Wettbewerb der Planungsarten untereinander ist die Regionalplanung daher strukturell im Nachteil: Was die Politik durch Fachplanung „in den Griff“ bekommen kann, wird sie eher über Fachplanung regeln wollen. Auf dieses Konkurrenzverhältnis wirkt auch der Entscheidungsdruck der Medien ein. Das Interesse an kommunikativen Politikstilen und die Bereitschaft zum Ausweichen auf informale Ergebnisse zwingt zu einer Flexibilisierung der Regionalplanung.

Die Regionalplanung sollte deshalb sämtliche Möglichkeiten wahrnehmen, den Planungsprozeß in einzelne Themen und räumliche Konfliktbereiche zu zerlegen. Das ermöglichen die meisten Bundesländer mit der Aufstellung der Regionalpläne in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten. Auch das bayerische Instrument der „Teilraumgutachten“ nimmt auf diesen Bedarf Rücksicht. Man könnte sogar so weit gehen, die Ergebnisse von

Raumordnungsverfahren zu Änderungen des Regionalplans aufzugreifen. Allerdings setzt das voraus, die Formalitäten der Feststellung durch diejenigen eines Zielfindungsverfahrens zu ersetzen.

Für diese Verstetigung der Raumplanung als Prozeß bietet die Digitalisierung der Informationen eine hervorragende technische Unterstützung. Mittels geographischer Informationssysteme (GIS) kann das Planwerk in Teilen verändert und mit geringem Aufwand im Ganzen neu vorgelegt werden. Ein Exemplar des Regionalplans kann so um den Faktor 10 billiger erstellt und wesentlich schneller und in flexibler Auflage weitergegeben werden als beim Druck von Text und Karte. Diese Technik ermöglicht eine völlig neue Aktualität des Regionalplans. Aktualität kommt dabei auch mittelbar zum Tragen, als strittige Punkte des Entscheidungsprozesses nicht länger den Entscheidungsprozeß insgesamt blockieren können (Geleitzugprinzip). Vielmehr können sie vertagt werden, ohne damit für längere Zeit von der Tagesordnung zu sein.

Die Kapazität der üblichen Datenträger (CD-ROM, später DVD) und die Möglichkeit der freien Kombination kartographischer Inhalte gestattet die Verbindung mit einigen der o.a. Vorschläge zu neuer Synergie:

- ausgelagerte abwägungserhebliche Aussagen der Fachplanung und nachrichtliche Übernahmen können beigefügt und ergänzend zu den Plandarstellungen des Regionalplans ausgewertet werden.
- Vorgaben der Landesebene, die dort ohne regionalen Konkretisierungsbedarf abschließend getroffen werden, können ohne längeren Konkretisierungsstau zeitnah überlagert werden, sobald darüber auf der Landesebene entschieden wurde.
- Durch den Einsatz von GIS können bei der zeichnerischen Darstellung die Veränderungen ge-

genüber dem vorlaufenden Plan gesondert dargestellt werden (Differenzdarstellung). Sie ermöglichen es, auf dem alten Konsens der Beteiligten aufzubauen, und gestatten dem Entscheidungsträger, die von ihm zu vertretenden neuen Inhalte zu identifizieren. Das große unübersichtliche Kartenblatt verliert so seinen „Schrecken“.

- Durch den Einsatz von GIS wird die Quantifizierung der kartographisch dargestellten Inhalte in Form von Flächenbilanzen möglich, und zwar insgesamt und nach Teilräumen (Naturräume, Gemeindegebiete, Wassereinzugsgebiete usw.). Dieser Umgang mit raumbezogenen Informationen liefert die Grundlage für Argumentation und Kontrolle bei der Setzung parametrischer Ziele.
- Die Kapazität moderner Datenträger ermöglicht auch die Lexikonfunktion, d.h. die unmittelbare Zuordnung von Erläuterungsteilen zu planerischen Zielaussagen. Zusätzlich kann das Raumordnungskataster, das in einigen Bundesländern digitalisiert wird, für das Verständnis der Zielaussagen (und Auslassungen) der Regionalpläne zur Verfügung gestellt werden.

Die technischen Voraussetzungen, mit denen digitale Pläne an den Arbeitsplätzen gelesen werden können, sind bereits heute in der Breite vorhanden. Die Software dürfte kein Problem sein; sie wird zusammen mit den Daten zur Verfügung gestellt. Zudem lassen sich mit mäßigem Aufwand auch Farbdrucke auf Papier herstellen. Das Konzept eines digitalen Regionalplans wird allerdings sicher noch einer gründlichen juristischen Prüfung unter dem Aspekt des Zugangs zu den Informationen bedürfen. Für einen kleinen Kreis dürften Schwierigkeiten bleiben, für einen neuen großen Kreis von interessierten Bürgern werden die geringen Kosten eines Regionalplans auf CD oder auch im Internet

allerdings den ersten Zugang zur Regionalplanung überhaupt ermöglichen.

Anmerkungen

(1) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen.* – Hannover 1995, S. 275 ff.

(2) Vgl. Needham, B.: *Planning strategies and planning methods.* In: Healey, P. u.a. (Ed.): *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe.* – London: UCL 1997, S. 269–282

(3) Vgl. Mayntz, R.; Lex, Chr.: *Voraussetzungen und Aspekte administrativer Praktikabilität staatlicher Handlungsprogramme. Wissenschaftliche Ausarbeitung.* – Bonn 1983. = Bundesminister des Innern (Hrsg.): *Schriftenreihe Verwaltungsorganisation*, Bd. 6

(4) Reichard, Chr.: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung.* – Berlin: Sigma 1994; Naschold, F.; Oppen, M.; Wegener, A.: *Innovationen und Fehlentwicklungen. Internationale Erfahrungen kommunalen Verwaltungsumbaus.* – Berlin: Sigma 1997

(5) Jann, W.: *Neues Steuerungsmodell.* In: Bandemer, St. v. u.a. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform.* – Opladen: Leske + Budrich 1998, S. 70–80

(6) Naschold, F.: *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa.* – Berlin: Sigma 1995

(7) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Zukunftsaufgabe Regionalplanung, a.a.O.* [siehe Anm. (1)]

(8) Bund-Länder-Kommission Wohnbauland (Hrsg.): *Bericht vom 3. Juli 1991 (unveröffentl. Manuskript)*

(9) Vgl. dazu Rombach, P.: *Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren. Verfahrensdauer und Beschleunigungsansätze in Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten.* – Baden-Baden: Nomos 1994. = *Verwaltung 2000; „Schlichter-Kommission“: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, ebenda*

- (10) Kiemstedt, H.; Mönnecke, M.: Wirksamkeit kommunaler Landschaftsplanung. Hrsg.: Bundesamt für Naturschutz. – Bonn 1990; Kiemstedt, H.; Wirz, S.; Ahlsweide, H.: Effektivierung der Landschaftsplanung. – Bonn 1990. = UBA-Texte 11/90; Gruehn, D.; Kenneweg, H.: Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung. Hrsg.: Bundesamt für Naturschutz. – Bonn-Bad Godesberg 1998. = Angewandte Landschaftsökologie, Bd. 17
- (11) Kistenmacher, H. u.a.: Vorschläge zur inhaltlichen und methodischen Verbesserung der Regionalplanung am Beispiel des Regionalen Raumordnungsplanes Südhessen. – Hannover 1988. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Beiträge, Bd. 108; Kistenmacher, H. u.a.: Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Gutachten im Auftrage des BMBau. – Kaiserslautern, Sept. 1996
- (12) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 199 ff.
- (13) Dies. (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. – Hannover 1984. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 154; Benz, A.: Zur Theorie der Planungskontrolle. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. – Hannover 1998, S. 254–273
- (14) Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.): Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. – Wien 1993. = ÖROK-Schriften, H. 105
- (15) Mastop, H.; Needham, B.: Performance studies in spatial planning: the state of the art. In: Environment and Planning B: Planning and Design 24 (1997), S. 881–888; Damme, I. van u.a.: Improving the performance of local land-use plans. In: ebenda, S. 833–844
- (16) Landis, J.D.: Do growth controls work? A new Assessment. In: APA-Journal 58 (1992), S. 489–508; Marwedel, J.: Opting for performance: An alternative to conventional zoning for land use regulation. In: Journal of Planning Literature 13 (1998), S. 220–231
- (17) Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht. – Bonn 1998. = Zur Sache (1998) 4
- (18) Diese Sichtweise ist zu unterscheiden von den Vorschlägen, die den Verzicht auf nachrichtliche Übernahmen in den Regionalplänen fordern [Lämmerhirt, A. u.a. (Projektgruppe Kaiserslautern: Lämmerhirt, A., Richter, S., Schiesko, D., Stenger, D.): Der schlanke Regionalplan. Erarbeitung der Grundstruktur eines schlanken Regionalplanes für den Planungsraum Landkreis Osnabrück. Hrsg.: Universität Kaiserslautern. – Kaiserslautern, Wintersemester 1997/98]. Jene Position lautet: Nachrichtliche Inhalte stellen keine Entscheidungsgegenstände der Regionalplanung dar und müssen deshalb auch nicht darin aufgenommen werden. Die hier vertretene Position lautet dagegen, nachrichtliche Übernahmen im Regionalplan zu belassen. Sie belasten den Entscheidungsträger nicht und stellen doch i.d.R. ganz wesentliche, zwingend zu beachtende Bedingungen für die regionale Flächennutzung dar (z.B. Überschwemmungsgebiete, Sperrbezirke, Fluglärmmzonen).
- (19) Ähnliche mengenorientierte Ziele könnte man sich für den Abbau von Rohstoffen vorstellen. Hier geht es darum, daß die Gemeinde ihren Beitrag zur Rohstoffversorgung der Region leistet. Wo die Rohstoffe im Detail abgebaut werden, kann aus regionaler Sicht offenbleiben, wenn das Mengenziel und die Suchflächen auf Ebene der Regionalplanung definiert sind. Allerdings tritt hier möglicherweise ein für Gemeinden nicht lösbares Verteilungsproblem auf, das dann die „hierarchische Steuerung“ der übergeordneten Raumplanung notwendig machen kann.
- (20) Vgl. Hoffmeister, S.; Hübler, K.-H.: Stoff- und Energiebilanzen als Instrument der räumlichen Planung. – Hannover 1990. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Beiträge, Bd. 118

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung
und Raumforschung
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover

Prof. Dr. Ortwin Peithmann
Hochschule Vechta
Fach Raumplanung
Universitätsstraße 5
49377 Vechta