

DIETRICH FÜRST

Regionalplanung in Niedersachsen

Kurzfassung

In Niedersachsen sind die Kreise seit 1978 Träger der Regionalplanung – Ausnahme: Kreis Hannover, wo der Zweckverband Großraum Hannover die Regionalplanung übernommen hat. Die Beteiligung der Gemeinden an der Planung ist nicht institutionalisiert, sondern den Kreisen überlassen. Die inhaltlichen Vorgaben der Landesplanung beschränken sich auf den Ausweis von Vorranggebieten und Standorten sowie fachplanerische Leitlinien; zugrunde liegt eine Konzeption der „ökologischen Orientierung der Raumplanung“ (Schutz der Naturraumpotentiale). Die Regionalplanung hat folglich wenig Koordinationsaufgaben gegenüber Fachplanungen (Ausnahme: Landschaftsplanung). Sie kommt nur langsam voran; ihr fehlt weitgehend noch die politische Unterstützung. Einzelne Ansätze zeigen jedoch, daß das niedersächsische Modell besonders geeignet ist für die ökologische Fortentwicklung fachlicher Ver- und Entsorgungskonzepte (regionale Energie-, Wasser-, Abfallbeseitigungs- und Verkehrssysteme).

1. Institutioneller Rahmen

Niedersachsen ist das einzige Flächenland, das die Regionalplanung mit einer Gebietskörperschaft, dem Kreis, verbindet. Diese Organisationsformen wurden 1978 eingeführt, nachdem die Regionalplanung mehr als zehn Jahre lang auf der Ebene der Bezirksregierung angesiedelt war. Die Konzeption, die Kreise mit der Regionalplanung zu betrauen, entspricht einer alten verwaltungswissenschaftlichen Forderung (Einheit von Planungs- und Umsetzungsebene), wurde von der Weber-Kommission in der Vorbereitung der Gebietsreform in Niedersachsen mitverfolgt und vom Niedersächsischen Landkreistag seit 1973 stark favorisiert. Allerdings ging man damals noch von 15 Kreisen aus – als die Regionalplanung auf die Kreise übertragen wurde, war die Gebietsreform abgeschlossen und hatte 38 Kreise geschaffen.

Die Aufbauorganisation der Landesplanung Niedersachsen ist im Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) von 1978 i.d.F. von 1982 (Nds. GVBl. 1982, S. 339) geregelt. Danach sind die Kreise sowohl Träger der Regionalplanung (§ 7) als auch untere Landesplanungsbehörde (§ 11). Regionalplanung ist Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches. Die darüber liegende Hierarchie der landesplanerischen Aufsichtsbehörde sind die Bezirksregierungen (obere Landesplanungsbehörde) und das Innenministerium (oberste Landesplanungsbehörde). Die kreisfreien Städte werden wie Kreise angesehen; der Flächennutzungsplan ersetzt dort das Regionale Raum-

ordnungsprogramm – eine von vielen als bundesrechtswidrig empfundene Regelung (Meier, 1984, S. 165 f.). Eine Sonderstellung nimmt die Regionalplanung im Gebiet des Großraums Hannover ein. Hier ist Träger der Regionalplanung der Zweckverband Großraum Hannover, der von der Stadt Hannover und dem Landkreis Hannover gebildet wird. Der Zweckverband fungiert auch als untere Landesplanungsbehörde. Er ist außer für Raumplanung zuständig für den öffentlichen Nahverkehr der Region, für die Naherholung und für die Wirtschaftsförderung, soweit sie nicht von den Gemeinden selbst wahrgenommen werden. Bei einem Haushaltsvolumen von ca. 200 Mio. DM/Jahr (von dem allerdings ca. drei Viertel auf den Verkehr entfallen) ist der Verband nicht unbedeutend in seiner Kapazität der räumlichen Planung wie auch in der materiellen Umsetzung dieser Planung (Verkehrspolitik; Förderung von Naherholungsräumen; Wirtschaftsförderungspolitik/Industrieansiedlungspolitik) (vgl. Ganseforth/Güldenbergh 1977).

Für die innerorganisatorische Konstruktion der Regionalplanung auf Kreisebene gibt es keine verbindliche Vorgabe. Ein Organisationsvorschlag der KGSt, des Niedersächsischen Landkreistages und des Innenministeriums sah noch die Zuordnung als Stabstelle beim Oberkreisdirektor (OKD) vor – davon haben aber nur sehr wenige Kreise Gebrauch gemacht, und auch diese haben inzwischen die Regionalplanung in die Linienorganisation eingegliedert. (Die wesentlichen Gründe dafür waren, daß der kleine Verwaltungsapparat eines Kreises eine Stabstelle nicht trägt und daß die OKDs eine so enge Identifikation mit der Regionalplanung nicht eingehen wollten, gilt die Regionalplanung doch weithin als konfliktträchtig und ohne politisches Profilierungspotential.)

Infolgedessen sind verschiedene Organisationsformen auf Kreisebene gefunden worden, die von der Einbindung in das Bauverwaltungsdezernat über die Verbindung mit der Landschaftsrahmenplanung im gleichen Dezernat (Landschaftsrahmenplanung ist ebenfalls Kreisaufgabe) bis zur Ansiedlung in einem Dezernat reichen, das weder die Bauverwaltung noch die Landschaftsplanung noch die Naturschutzbehörde enthält. In den meisten Kreisen ist der Leiter der Verwaltungseinheit Regionalplanung gleichzeitig mit anderen Aufgaben befaßt, sei es durch Personalunion oder durch Kompetenzzuschnitt (z.B. Verbindung mit unterer Naturschutzbehörde, mit Aufsicht über die Bauleitplanung, mit Wirtschaftsförderung).

Der formalorganisatorische Status der Regionalplanung ist dabei relativ hoch: Zwei Drittel der Kreise haben dafür ein Amt eingerichtet, nur ein Drittel hat Regionalplanung auf Sachbearbeiterebene institutionalisiert. Zudem haben einige Kreise ein direk-

Abbildung 1:
Organisation und wichtigste Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung in Niedersachsen (gem. NROG)

Staatlicher Bereich

| | | |
|---|---|--|
| Landtag beschließt Landes-Raumordnungsprogramm Teil I § 5 Abs. 4 nimmt Stellung zu Landes-Raumordnungsprogramm Teil II § 5 Abs. 5 Satz 2 | Landesregierung beschließt Landes-Raumordnungsprogramm Teil II § 5 Abs. 5 Satz 1 berichtet dem Landtag alle 2 Jahre (Raumordnungsbericht) § 10 | |
| | Innenministerium = Oberste Landesplanungsbehörde § 11 Abs. 1 Satz 1 <i>(Referat Raumordnung und Landesplanung)</i> entwirft und schreibt fort Landes-Raumordnungsprogramm Teil I und II § 5 Abs. 1 koordiniert raumbedeutsame Planungen des Landes § 2 Abs. 1 Satz 2 raumbedeutsame Planungen mit dem Eund, den Nachbarländern und den Nachbarstaaten § 2 Abs. 1 Satz 2 führt durch Raumordnungsverfahren bei besonderer landesweiter Bedeutung § 14 Abs. 1 Satz 5 | |
| | 4 Bezirksregierungen (Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Weser-Ems) = Obere Landesplanungsbehörde § 11 Abs. 1 Satz 2 <i>(Dezernat für Raumordnung und Landesentwicklungsplanung)</i> genehmigen Regionale Raumordnungsprogramme § 8 Abs. 4 koordinieren raumbedeutsame Planungen auf Bezirksebene § 2 Abs. 1 Satz 2 führen durch Raumordnungsverfahren, die das Gebiet mehrerer unterer Landesplanungsbehörden betreffen oder von der obersten Landesplanungsbehörde übertragen wurden § 14 Abs. 1 Sätze 2 u. 3 führen Raumordnungskataster § 12 Abs. 1 Satz 1 führen Aufsicht über die unteren Landesplanungsbehörden | |

Kommunaler Bereich

| | | |
|--------------|---|--|
| | 37 Landkreise Zweckverband Großraum Hannover 8 kreisfreie Städte Stadt Göttingen = Träger der Regionalplanung § 11 Abs. 1 Satz 2 | |
| stellen auf | Regionales Raumordnungsprogramm (nur Landkreise und Zweckverband Großraum Hannover; für kreisfreie Städte ersetzt der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm) § 8 Abs. 1 bis 7 eigener Wirkungskreis | |
| koordinieren | = untere Landesplanungsbehörde § 2 Abs. 1 Satz 2 raumbedeutsame regionale Planungen übertragener Wirkungskreis | |
| führen durch | Raumordnungsverfahren übertragener Wirkungskreis § 14 Abs. 1 Satz 1 | |

Quelle: Niedersächsisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Raumordnung — Landesplanung. — Hannover 1982 (2. Aufl.), S. 35.

tes Zugriffsrecht des OKD eingeführt. Die Ressourcenausstattung sieht für die Regionalplanung weniger günstig aus: Zwar ist die Planerstelle überwiegend mit einem Akademiker besetzt — üblicherweise ist die Zahl der Akademiker in der niedersächsischen Kreisverwaltung niedrig. Aber weder verfügen die Regionalplaner über Finanzen zur Gutachtenvergabe noch ist die Personalausstattung besonders auffallend: Ca. 60 % der Planer haben zu ihrer Unterstützung eine Voll- oder Teilzeitkraft, etwa ein weiteres Fünftel verfügt über mehr als einen Mitarbeiter, aber ca. 20 % der Regionalplaner müssen ohne zusätzliches Personal auskommen — sie haben lediglich Zugriff auf einen technischen Zeichner, ohne daß dieser ihnen zugeordnet ist.

Die Kreise übernehmen — als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises — die Sicherung der Raumordnung. Dem dienen die Mitwirkung bei der Führung des Raumordnungskatasters durch die Bezirksregierung (§ 12 NROG) und die Durchführung des Raumordnungsverfahrens (§ 14 NROG und Rd.Erl. d. MI von 1978, MBl. 1978, S. 47) — aber erst, wenn die Kreise ein wirksames Regionales Raumordnungsprogramm besitzen. Bis dahin liegt das Raumordnungsverfahren bei der Bezirksregierung (§ 21 NROG und Rd.Erl., a.a.O.), die dabei das Landesraumordnungsprogramm von 1982 zugrundelegt. (Zum System der Raumplanung in Niedersachsen vgl. Abb. 1.)

2. Ablauforganisation der Regionalplanung

Die Kreise sind im Planungsprozeß weitgehend frei. Weder ist ihnen eine Frist vorgegeben, innerhalb derer sie das Regionale Raumordnungsprogramm erstmals aufgestellt haben müssen, noch gibt es detaillierte Verfahrensvorschriften: Das NROG regelt das Aufstellungsverfahren nur in den wesentlichen Punkten (Beteiligung öffentlicher Planungsträger, der Gemeinden; Erörterung der Einsprüche); der Runderlaß des Innenministeriums von 1978 (Nds. MBl. S. 922) über die Wahrnehmung der Regionalplanung und über die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde gibt technische Hinweise zur Planerstellung. Die Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms von 1982 (Nds. GVBl. S. 401) regelt lediglich grob das Aufstellungs- und Beteiligungsverfahren. Sie gibt jedoch detailliert die zulässigen Planzeichen vor. Da die Regionalplanung von den Kreisen im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen wird, sind die Gemeinden nicht über Beiräte, Planungsverbände o.ä. in den Planungsprozeß integriert; sie werden jedoch intensiv beteiligt und sind durch Kreistagsabgeordnete indirekt einbezogen.

Die Regionalplanung hat im Rahmen landesplanerischer Ziele eigene regionale Ziele zu entwickeln und die Landesraumordnung zu konkretisieren. Dabei darf sie aber einerseits nicht den Zielrahmen des Landesraumordnungsprogramms überschreiten, andererseits muß sie die Grenze der Planungshoheit der kreisangehörigen Gemeinden beachten (Nds. RAUMORDNUNGSBERICHT 1984, S. 170) — letztere ist sehr eng gezogen, seit ein Kabinettsbeschluß von 1978 (MBl. S. 722) die Raumplanung erheblich zurückstutzte (z.B. Verbot der Funktionszuweisungen an Gemeinden; Verbot der Richtwertvorgabe). Die inhaltlichen Vorgaben der Regionalplanung durch das Land sind überwiegend vom Typus der Restriktionsplanung, indem sie nach einem

Konzept der „ökologisch orientierten Raumplanung“ wichtige Naturraumpotentiale (Wasser, Arten- und Biotoppotential, Wald, ertragreiche Böden, erholungswirksame Potentiale) und Standorte für überregionale Großinfrastrukturvorhaben abgrenzt und sichert. Die niedersächsische Landesplanung ist vom Ansatz her Ordnungsplanung (Landesraumordnungsprogramm) und enthält insofern kaum nennenswerte Ziele einer Entwicklungsplanung. Das Landesraumordnungsprogramm überträgt auf die Regionalplanung die Aufgabe, Konfliktbereich zwischen sich überlagernden Vorrangfunktionen zu regeln und die Abgrenzung der Vorranggebiete zu konkretisieren. Dabei werden absolute und relative Vorränge für Natur und Landschaft, Wasser, Erholung, Rohstoffe sowie zusätzlich „relative Vorränge“ (Gebiete mit besonderer Bedeutung) für Landwirtschaft und Forstwirtschaft ausgewiesen, neben Vorrangstandorten für großindustrielle Anlagen am seeschifftiefen Fahrwasser, Kraftwerken, Verkehrseinrichtungen, Sonderdeponien, Zwischen- und Endlagern von radioaktiven Stoffen.

3. Koordinationsfunktion der Regionalplanung

Da die Regionalplanung in Niedersachsen weitgehend dem ordnungspolitischen Ansatz der Landesplanung folgt, dieser primär Freiraum- und Ressourcenschutz oberhalb Gemeindeebene zum Gegenstand hat, ist ihr Koordinationsbedarf gegenüber Fachplanungen — im Vergleich zu einer regionalen Entwicklungsplanung — niedrig. Er ist lediglich hoch im Verhältnis zur Landschaftsrahmenplanung, die sehr ähnliche Bereiche abdeckt, und gegenüber der Bauleitplanung, um die Freiraumfunktionen zu sichern. Die Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung liegen folglich zwischen den Extremen: Anstoßplanung gegenüber Fachressorts, diese zu einer „ökologischen Erneuerung“ anzuregen, und „räumliche Fachplanung“, die den Koordinationsbedarf mit Fachressorts minimiert. Regionalplanung in Niedersachsen tendiert zum Rückzug auf eine „Fachplanung“, wenn auch nicht in der Konsequenz der Landschaftsrahmenplanung, die gem. Richtlinien des niedersächsischen Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von 1982 (Nds. MBl. 1983, S. 57) als „fachplanerisches Gutachten“ für den Naturschutz und die Landschaftspflege im übertragenen Wirkungskreis der Landkreise aufzustellen ist. Obwohl Landschaftsrahmenplanung und Regionalplanung gleichgerichtete Orientierungen verfolgen — die niedersächsische Regionalplanung kann als „ökologisch orientierte Raumplanung“ bezeichnet werden — treten Koordinationskonflikte auf, die allerdings weniger inhaltlich als institutionell bestimmt sind: Sie sind häufig Ausfluß von Abgrenzungsbemühungen zweier institutionell verselbständigter Planungssysteme.

Die faktische Koordinationsleistung der Regionalplanung wird stärker in die Phase der Planumsetzung verschoben, d.h. Regionalplanung wirkt über Modi der prozeßbezogenen Planung. Schon vom konzeptionellen Ansatz einer „Ordnungsplanung“ her liegt der Wert der Planung im problembezogenen Abwägungsprozeß. Denn nicht die mit jeder Ordnungsplanung verbundene „Konfliktregelung auf Vorrat“ ist das Ziel, sondern Kriterien und Abwägungsregeln zu bekommen, wie im konkreten

Abwägungsfall entschieden werden sollte. Entsprechend konsequent ist der Runderlaß des Innenministeriums zur Verfahrensweise bei Einzelhandels-Großprojekten vom März 1986 (Nds. MBl. S. 291): Danach müssen betroffene Gemeinden diese Vorhaben der Landesplanung mitteilen, wobei im Beratungswege zwischen oberer und unterer Landesplanungsbehörde die raumordnerische Beurteilung festgelegt wird. Das ist nicht unproblematisch; Koordination kann — mangels Ressourcen — zur „reaktiven Koordination“ reduziert werden: In Reaktion auf vorgetragene raumrelevante Maßnahmen wird „koordiniert“, wobei der Freiheitsgrad bereits durch die Planvorgabe der raumrelevanten Maßnahme eng definiert wird. Entsprechend hoch sind die Koordinationskosten (geringer Kompromißspielraum).

Diese Konstellation dürfte einer der Gründe sein, warum die Regionalplanung in Niedersachsen relativ wenig vorangekommen ist: Seit 1978 (Stand November 1986) haben von 36 Kreisen (der LK Hannover hat die Kompetenz an den Zweckverband Großraum Hannover abgetreten) nur 12 neue Regionale Raumordnungsprogramme in Kraft gesetzt, einige haben noch gar keine Ansätze unternommen. Denn eine Regionalplanung, die für einen Oberkreisdirektor (OKD) wenig Gestaltungspotential, dafür aber Konfliktpotential bereithält, animiert wenig zu politischem Engagement. Aber auch die Regionalplaner sind mit dieser Aufgabe nicht sehr glücklich; werden sie doch tendenziell die „Prügelknaben des Kreises“: In Reaktionen darauf neigen sie dazu, sich mehr ihren sonstigen Aufgaben zuzuwenden, die Regionalplanung aber eher mit geringem Nachdruck zu verfolgen.

Dennoch gestattet die niedersächsische Regionalplanung auch weitgehende Ansätze, wie von einigen Regionalplanern bereits praktiziert. Sie ist zumindest offen für konzeptionelle Vorhaben, fachplanerische Programme dort zu entwickeln, wo entweder die Fachplanungen nicht tätig werden oder wo zuständige Fachplanungen zur Zeit keinen Handlungsbedarf sehen. Beispiele aus Niedersachsen sind: Regionale Energieversorgungskonzepte, regionale Nahverkehrskonzepte (unter Einbindung des Schülerverkehrs und des Radwegenetzes), regionale Arbeitsmarktkonzepte. Solche Konzepte sind dadurch gekennzeichnet, daß sie erstens Fachplanungen regionalisieren, d.h. dabei von den Belangen der ganzen Region (statt von denen der Fachplanungen) ausgehen, daß sie zweitens „ökologisch orientiert“ sind und damit eine von Fachplanungen zur Zeit noch vielfach unterberücksichtigte Handlungsdimension einbringen und daß sie drittens überfachlich ausgerichtet sind, d.h. in der Regel die über die Fachplanung hinausgehenden Querbezüge zu anderen Bereichen (z.B. bei Energieversorgung: zu Abfallbeseitigung und Siedlungswesen) einbeziehen. Diese Ansätze erfordern eher einen anderen Typus der Koordination: die „steuernde Koordination“, bei der die Regionalplanung Initiativ- und Moderatorfunktionen gegenüber anderen Behörden übernimmt und versucht, diese zur Mitarbeit an einer neuen Idee zu gewinnen.

Es bedarf keiner Argumentation, daß dabei nur Erfolge zu erwarten sind, wenn der Regionalplaner die Unterstützung des OKD besitzt. Aber auch hier kann sich ein gewisses Dilemma der niedersächsischen Regionalplanung auftun: Der Regionalplaner bewegt sich gelegentlich in Bereichen, für die der Kreis keine formale Zuständigkeit hat, so daß bereits formalrechtliche Widerstände mobilisiert werden können (z.B. durch Energieversorgungsunternehmen, vgl. *Herrmann* 1985, S. 337 ff.).

Die OKDs sind i.d.R. zurückhaltend gegenüber solchen Ansätzen, weil diese einmal Befürchtungen der kreisangehörigen Gemeinden auslösen können, damit wolle der Kreis die alten Kreisentwicklungspläne wieder aufleben lassen und folglich stärkere Führungsfunktion beanspruchen, und weil zum anderen die Gemeinden seit der Gebietsreform argwöhnen, daß die größeren Kreise Tendenzen zur Aufgabenzentralisierung entwickeln würden. Aber auch allgemeiner läßt sich fragen, ob der Kreis gegenüber Fachplanungen des Staates wirksame räumliche Koordinationsimpulse abgeben kann. Die räumliche Bündelfunktion liegt eigentlich eine Stufe höher, bei der Bezirksregierung. Der Kreis kann darauf kaum nennenswert Einfluß nehmen, sofern nicht die Kooperationsbeziehungen zwischen Kreis und Bezirksregierung enger und effektiver gestaltet werden. Das wird bereits durch die Konstruktion der Bezirksregierung, die nachgeordnete Behörde des Landes ist, erschwert — zumindest ist schwer vorstellbar, wie ein Regierungspräsident sich zum Anwalt seiner Region gegenüber staatlicher Fachplanung machen kann.

4. Organisationsform und Koordination in der Regionalplanung

Eine in Niedersachsen durchgeführte Studie über den Einfluß der Formalorganisation auf Planungsprozesse und -inhalte (*Fürst/Philippsohn* 1985) zeigte — bei allen forschungstechnischen Problemen, die solche Studien an sich haben — in der Tendenz, daß die Aufbauorganisation offenbar wenig Bedeutung hat. Gemessen an Indikatoren wie: Inhalte und Differenzierung der Planung, Geschwindigkeit des Verfahrensablaufs, Konsensfindungsformen, Erweiterung des regionalplanerischen Handlungsspektrums in andere raumrelevante Bereiche hinein, Status und Einflußpotentiale gegenüber Gemeinden, zeigten die Kreise trotz sehr unterschiedlicher organisatorischer Regelungen keine systematischen Zusammenhänge zwischen Formalorganisation und Planungsergebnissen. Das läßt sich auf drei Faktoren zurückführen:

(a) Die Kreisverwaltungen sind i.d.R. zu klein, als daß die Formalorganisation einen stringenten Ordnungsrahmen für Interaktionen, Machtzuschreibungen und Verhaltensweisen abgeben würde. Wohl hat ein Amtsleiter mehr Status und formale Macht als ein Sachbearbeiter; aber wichtiger für Informationsflüsse und Koordinationserfolge sind persönliche Kontaktnetze.

(b) Das Verhalten und die Interaktionsabläufe werden primär von der Persönlichkeit des Planers, professionellen Standards („das in der Planung Übliche“) und ablauforganisatorische Regelungen, aber kaum durch Anreize und Restriktionen, die in der Aufbauorganisation begründet sind, bestimmt. Die Aufbauorganisation kann jedoch situativ zum Instrument werden: um Ansprüche anderer abzuwehren, Zugänge zu Entscheidungsgruppen zu nutzen, Status einzusetzen etc.

(c) Die Formalorganisation wirkt, wenn andere sich darauf einlassen; hier haben neue Organisationseinheiten Nachteile: Sie müssen sich diese Anerkennung innerhalb der Verwaltung, gegenüber dem politischen Raum, vor allem aber gegenüber der Verwaltungsspitze (hier: OKD) erst durch fachliche und inhaltliche Bedeutung erringen.

Die Koordinationsfähigkeit der Regionalplanung hängt dann weitgehend vom persönlichen Verhalten des Planers ab. Da der Koordinationsbedarf der niedersächsischen Regionalplanung relativ niedrig ist (Tendenz: räumliche Fachplanung), bleiben Unterschiede zwischen den Kreisen vergleichsweise gering. Koordinationsbedarf besteht jedoch zu Gemeinden; hier sind Regionalplaner durch die Aufbauorganisation dann in gewissem Maße privilegiert, wenn sie gleichzeitig auch die Aufsicht über die Bauleitplanung haben: Damit wird die Kontaktintensität zu den Gemeinden erhöht. Kontakthäufigkeit kann eine wichtige Voraussetzung für persuasive Einflußnahme schaffen: Vertrauen und Akzeptanz. Aber auch hier hängt es von der Persönlichkeit ab, wie die ambivalente Doppelrolle (Aufsichtsbehörde und [raumplanerische] Beratungsfunktion) gehandhabt wird.

Das niedersächsische Modell der Regionalplanung wird hingegen sehr stark vom Verhalten des OKD bestimmt: Über ihn erlangt Regionalplanung faktische Bedeutung und Koordinationsmacht.

5. Perspektiven für die Regionalplanung in Niedersachsen

Die Diagnose ist sicherlich richtig gestellt, daß die Nachfrage nach Regionalplanung zur Zeit stark gesunken ist (Peithmann, 1985, S. 162) — unter den Rahmenbedingungen, daß Regionalplanung räumliche Ordnungsfunktionen übernimmt, daß der Siedlungsdruck demographisch und wirtschaftlich bedingt abnimmt, daß die zur Zeit drängendsten Probleme in den Fachplanungen behandelt werden. Soweit Regionalplanung — in Niedersachsen — den neuen gesellschaftlichen Prioritäten zum Umweltschutz folgt, gerät sie zudem in schärfere „Anbieter-Konkurrenz“ zur Landschaftsplanung und zur Umweltplanung. Sie hat dabei zwar den formalen Vorteil, rechtlich verbindlich zu sein (wenn auch nur behördenintern), was die Landschaftsrahmenplanung nicht ist (sie hat in Niedersachsen lediglich den Status eines gutachterlichen Fachplanes). Aber damit sind auch die Restriktionen der härteren politischen Kontrolle verbunden: In den Plan gehen nur konsensfähige Ergebnisse ein, also der größte gemeinsame politische Nenner. Ihre Entwicklungsmöglichkeiten dürften in diesem Konkurrenzfeld auch nur sehr begrenzt sein — eher wird sie zum „Transportmittel“ für landschaftsplanerische Aussagen umgewidmet und empfängt von dort Impulse, als daß sie selbst wesentliche Anstöße geben könnte.

Entwicklungsperspektiven — und damit „Nachfrage“ — lassen sich prinzipiell aus ihren klassischen komparativen Vorteilen entwickeln:

- daß sie fachübergreifend, konzeptionell für eine Region planen kann,
- daß sie nicht durch Kurzfristinteressen einer fachspezifischen Klientel restringiert wird, sondern längerfristig orientiert ist und für ihre Region „Frühwarnfunktion“ wahrnehmen kann,
- daß sie strukturell offen für Belange des Umweltschutzes ist, ohne an Umweltmedien gebunden zu sein,
- daß sie den formalen Koordinationsauftrag über die Fachbelange und Gebietskörperschaften hinweg wahrzunehmen hat (§ 4 BROG).

In der Tat finden sich zunehmend Problemfelder, die von der traditionellen sektoralisierten und fragmentierten Verwaltung schlecht bearbeitet werden können. Das sind vor allem neuere Ausrichtungen zum ökologischen Ressourcenschutz, die innovativ und fachübergreifend sein müssen und wozu die traditionellen Handlungsträger aus institutionellen Gründen nur schwer Zugang finden. Zu nennen sind die „vernetzten“ Systeme der Ver- und Entsorgung, die zunehmend im Zusammenhang mit anderen Handlungsfeldern gesehen werden:

- Energieversorgung mit umweltschutzbezogenen Energiesparmaßnahmen und -gewinnungsformen,
- Wasserversorgung mit Maßnahmen der Wasser-Wiederverwendung, des Wassersparens und der Sicherung des Wasserdargebots einer Region (Fließwasserschutz),
- Abfallbeseitigung mit Abwasserklärung (Klärschlammverwertung), Energiegewinnung und Abfallverwertung („recycling“),
- öffentliche Nahverkehrskonzepte u.ä.

Konkret: Hier entwickeln sich Themen, die überlokales und überfachliches „Problemmanagement“ verlangen, wobei nicht nur die Handlungsträger zusammengeführt werden müssen, sondern auch die „Vernetzung“ der Problemfelder wahrgenommen, eine längerfristige Konzeption der Problembearbeitung anvisiert, aber auch neue Ideen eingespeist werden müssen.

Des weiteren treten Aufgaben auf, für die kein geeigneter Träger gefunden werden kann oder wo die Regionalplanung komparative Kostenvorteile der Problembewältigung bietet: Umweltverträglichkeitsprüfungen lassen sich bis zu einem gewissen Grade an die bereits bestehende Institutionalisierung der Raumordnungsverfahren knüpfen; die neuere Diskussion zum Bodenschutz bietet sich förmlich für die Regionalplanung als Trägerstruktur an; die Probleme der Einzelhandels-Großprojekte — für die einzelne Gemeinde kaum politisch zu bewältigen — wird von der Regionalplanung leichter bearbeitet werden können (entsprechend wird die Regionalplanung in Niedersachsen auch federführend eingesetzt zur Prüfung solcher Vorhaben: Runderlaß des Nds. IM 1986, MBl. 291).

Die niedersächsische Regionalplanung ist mehr oder weniger gezwungen, diese Offensive in Richtung der Fachplanungen zu führen, will sie aus dem *circulus vitiosus* einer regulativen Raumordnungspolitik herauskommen: Regulative Raumordnungspolitik (wie in Niedersachsen vom Ansatz her konzipiert) führt zu zentrifugalen Kräften *gegen* die Regionalplanung: Einerseits wird die Landesplanung stärker gefordert, im Ersatzwege für die geringe Konfliktfähigkeit der Regionalplanung einzuspringen und mit „hierarchischer Steuerung“, d.h. von oben vorgegebene Regelungen, Entscheidungen („Ziele“) durchzusetzen — in Niedersachsen läßt sich die Tendenz beobachten, daß die Landesplanung punktuell konkretisierte Standorte (für Großindustrie, Großkraftwerke, Entsorgungsanlagen, Sondermülldeponien) ausweist, aber auch den Maßstab der Ziele verfeinert und zudem den formalen Handlungsspielraum der regionalplanerischen Darstellung durch Planzeichenverordnung sowie vorgegebenes Gliederungssystem des Regionalen Raumordnungsprogramms einengt. Andererseits entziehen sich die Gemeinden der raumplanerischen Steuerung, indem sie die raumplanerischen Möglich-

keiten, Ziele zu präzisieren, sehr eng begrenzen (mit Verweis auf Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz) (Peithmann 1985, S. 96 f.). Zudem wird die Regionalplanung von konkurrierenden räumlichen Planungen der Fachressorts mit punktuellen und linienbezogenen Planvorgaben eingeschnürt.

Die Offensive der Regionalplanung in die Bereiche der Fachplanungen hinein ist keine „sichere“ Strategie; ohne komplementäre Aktionen zur Aufbesserung des Images der Regionalplanung (Abkehr vom Negativimage der „Verhinderungsplanung“) und ohne eine bessere Ressourcenausstattung (Aufwertung durch die OKDs) dürfte sie langfristig nicht zu realisieren sein.

Zur Zeit befindet sich die Regionalplanung in Niedersachsen im positiven Sinne „in einer Krise“: Sie kann einerseits untergehen, andererseits Bedeutungsgewinn erzielen. Zu welcher Seite die Waage kippt, hängt entscheidend von den OKDs ab. Aber genau so wichtig wird sein, daß die Regionalplaner selbst mehr tun, um ihre Nützlichkeit und die Potentiale der Regionalplanung für Politikvorbereitung den zuständigen Kräften zu verdeutlichen.

Für Regionalplanung ist zweifellos ein Problem, daß sich nur diejenigen mit ihr auseinandersetzen, die ihre Kritiker sind: die Gemeinden und die Wissenschaft, letztere häufig in Verkennung der praktischen Schwierigkeiten des Geschäfts. Was die Regionalplanung in Niedersachsen braucht, sind nicht weiter düstere Bestands- und Effizienzanalysen, sondern konzeptionelle Vorschläge, wie das Potential der Raumplanung effektiver genutzt werden kann. Ein Großteil dieser Vorschläge müßte sich auf „Marketing-Strategien“ konzentrieren. Zur Zeit macht der Regionalplanung ihr negatives Image noch sehr zu schaffen: Es min-

dert die Allianzbereitschaft im politischen Raum. Das wiederum wirkt lähmend, zumindest nicht motivierend, auf Regionalplaner. Die „Psychologie der Planung“ dürfte ein gerade in der näheren Zukunft wichtiges Feld sein, in dem Rahmenbedingungen für die Planung verbessert werden können.

Literaturverzeichnis

- Cassing, G.: Raumordnung und Gemeindeentwicklung. Zum Formwandel der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. — Hannover 1983.
- Davis, C.-H.: Rechtsprobleme der Plankonkretisierung und der Wehrfähigkeit der Regionalplanung in Verdichtungsräumen. — Münster 1980 (Rechtsgutachten).
- Fürst, D.; Philippsohn, B.: Untersuchung der kreisgebundenen Regionalplanung in Niedersachsen als Modell zukünftiger dezentraler Raumordnungspolitik. — Hannover 1985 (Manuskript).
- Güldenbergh, E.; Ganseforth, H.: Regionalplanung in Verdichtungsräumen. Dargestellt am Beispiel der Diskussion um das Modell „Großraum Hannover“. In: Der Landkreis, 47 (1977), S. 512 ff.
- Herrmann, H. P.: Energieversorgungskonzepte im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht. In: Die öffentliche Verwaltung, 38 (1985), S. 337–345.
- Janning, H.: Räumliche und trägerschaftliche Alternative zur Organisation der Regionalplanung. Die Kreise als Träger der Regionalplanung. — Berlin 1982.
- Meier, H.: Regionalplanung und kommunale Selbstverwaltung. — Köln u.a. 1984.
- Peithmann, O.: Krise der Regionalplanung – Ursachenstruktur und Lösungsansätze. Dissertation Dortmund 1986.
- Zimmermann, D.: Vertikale Plankoordination: Probleme der Realisierung integrierter Landesentwicklungsplanung in Niedersachsen. Dissertation Dortmund 1978.