

Axel Prieb

# Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung

Lohnt es sich, an den bisherigen planerischen Konzepten und Verfahren festzuhalten?\*

## *Spatial Planning and Sustainable Settlement Development*

*Are today's planning concepts and procedures worth persevering with?*

### Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die Bedeutung der klassischen planerischen Instrumente für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sowie den aktuellen politischen Kontext planerischen Handelns. Der Autor vertritt die Auffassung, daß dem gesellschaftlichen Gesamtinteresse, darunter einer dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichteten Siedlungsentwicklung, auch künftig nur über eine verbindliche räumliche Planung Geltung verschafft werden kann. Notwendig ist aber neben einer ständigen Überprüfung und Justierung der Planungsinstrumente eine informelle Begleitung der förmlichen Instrumente sowie eine Ergänzung um ökonomische Instrumente und vertragliche Regelungen.

### Abstract

*This article discusses the significance of the classical instruments of planning for sustainable settlement development and the current political context of planning actions. The author argues that the only viable course for the future to ensure settlement development of a type which takes full account of the interests of society in general, which includes being fully committed to the principle of sustainable development, is to persist in the use of legally binding planning instruments. In addition to the need for planning instruments to be subjected to continuous review and adjustment, there is also the need for more informal companions to the formal instruments of planning, and equally for them to be supplemented by the use of economic instruments and contractual agreements.*

### 1 Einführung und Vorbemerkungen

Welche Bedeutung und welche Perspektiven haben künftig die traditionellen planerischen Konzepte und Verfahren, welchen Beitrag können sie für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung leisten? Welche Veränderungen und Ergänzungen sind erforderlich? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen. Allerdings würde der Versuch, die Wirksamkeit der gängigen planerischen Instrumente umfassend zu diskutieren, den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Deswegen sollen vor allem die Möglichkeiten und Grenzen der klassischen planerischen Instrumente für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung diskutiert werden, wobei der Ebene der Regionalplanung besondere Aufmerksamkeit zuteil wird. Im Anschluß hieran soll auf neue bzw. ergänzende Strategien und ihre Bedeutung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eingegangen werden. Zum Einstieg ist

es dem Verfasser jedoch ein Anliegen, auf zwei grundsätzlichere Fragestellungen einzugehen, nämlich die generelle Einbindung der räumlichen Planung in politische Zusammenhänge und Entscheidungsstrukturen sowie den aktuellen gesellschaftlichen Kontext planerischen Handelns am Ende der 90er Jahre.

### 2 Räumliche Planung als politischer Prozeß

Räumliche Planungsvorstellungen werden nie abstrakt entwickelt, sondern sind immer Teil des gesellschaftlichen Werte- und Normensystems. Räumliche Planung in einem demokratischen Rechtsstaat ist ein Wechselspiel von Politik und Verwaltung. Sie basiert auf den einschlägigen Bau- und Planungsgesetzen und entwickelt Gestaltungskraft über die in einem intensiven politischen Prozeß aufgestellten Pläne und Programme der Gemeinden, Regionen und Länder. Die Sicherung

der Planungen bzw. einer rechtmäßigen Umsetzung der Pläne ist Aufgabe demokratisch kontrollierter Institutionen – von den Landesplanungsbehörden über die Plangenehmigungsbehörden bis hin zur Bauaufsicht. Der gesetzlich verankerte politische Einfluß auf die Planung bedingt, daß Pläne und Programme neben dem fachlichen Input stets auch den herrschenden Zeitgeist und politische Mehrheiten erkennen lassen – Pläne sind stets ein Stück räumlich konkretisierter Gesellschaftspolitik und werden entsprechend durch die gesellschaftlichen Strömungen erfaßt. Sie spiegeln die konkreten politischen Prioritätensetzungen wider, wenn es etwa um folgende Entscheidungen geht:

- Soll in einem Baugebiet das freistehende Einzelhaus Vorrang erhalten oder eine eher verdichtete Bauweise?
- Welche ökologischen Standards sollen angesetzt werden?
- Welche verkehrspolitischen Ziele werden definiert?

- Welche Restriktionen und Optionen werden aus regionaler Sicht für gemeindliche Entwicklungen für sinnvoll gehalten?

Beim Urteil darüber, wie gut oder wie schlecht politische Planungsentscheidungen sind, kann und muß es unterschiedliche Meinungen geben. Zu berücksichtigen ist bei diesem Urteil freilich, daß politische Entscheidungen stets in einem vielfältigen Spannungsfeld kontroverser Interessen entstehen. So muß gerade die regionale Politik stets ausgleichen zwischen übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen und teilträumlichen bzw. lokalen Betroffenheiten. Sie muß die Interessen der Allgemeinheit mit den Wünschen der Grundstückseigentümer und Investoren abwägen sowie versuchen, die Zielkonflikte zwischen den Sektoralinteressen der Fachpolitiken zum Ausgleich zu bringen. So unbequem die politische Komponente räumlicher Planung für Planerinnen und Planer häufig sein mag, so klar ist es, daß es keine „neutrale“ oder „optimale fachliche“ Lösung derartiger Interessengegensätze, sondern nur politische Lösungen gibt. Einmal ganz abgesehen davon, daß das Primat der Politik Verfassungsgebot ist, sind politische Entscheidungen für den Rückhalt planerischer Entscheidungen geradezu lebenswichtig. Je intensiver und engagierter sich die Politik mit planerischen Fragen befaßt, um so größer ist nicht nur ihr Verständnis für die Komplexität der planerischen Arbeit, sondern auch die Aktualität, Problemnähe und „Bodenhaftung“ planerischer Vorgaben. In diesem Sinne sollte auch in Deutschland das im dänischen Planungsgesetz enthaltene Gebot diskutiert werden, daß Kommunal- und Regionalpläne alle vier Jahre, d. h. einmal in jeder Wahlperiode, durch politischen Beschluß zu aktualisieren sind. Damit wären die politischen Gremien verpflichtet, sich laufend mit planerischen Grundsatzfragen auseinanderzusetzen bzw. hierzu Position zu beziehen.

### 3 Der gesellschaftliche Kontext räumlicher Planung am Ende der 90er Jahre

Eine zweite grundsätzliche Überlegung bezieht sich auf den aktuellen gesellschaftspolitischen Kontext von räumlicher Planung. Aus der Sicht eines Regionalplaners sind die politischen Rahmenbedingungen am Ende der 90er Jahre im Übergang zum 21. Jahrhundert für eine Gestaltung der Raumentwicklung und konkret auch für die Steuerung der Siedlungsentwicklung alles andere als günstig. Die anhaltende Individualisierung der Gesellschaft, die zunehmende Ausdifferenzierung der Lebensstile und die steigende Ablehnung staatlicher Vorgaben sind nicht zu übersehende gesellschaftliche Tendenzen.<sup>1</sup> Die Politik in Staat und Kommunen hat hierauf bereits reagiert – durch die Rücknahme ihres Steuerungsanspruchs, die Verlagerung von Verantwortlichkeiten auf Private und die Betonung bürger-schaftlichen Engagements in vormalis öffentlichen Aufgabenfeldern.

Nur wenige Politikbereiche versuchen heute noch in ähnlich einschneidender Weise wie die räumliche Planung, im Sinne des Gemeinwohls den wirtschaftlichen und privaten Einzelinteressen Grenzen zu setzen. Gerade deswegen sieht sich die räumliche Planung auf allen Ebenen einem wachsenden Druck ausgesetzt. Während die Einzelinteressen teilweise sehr massiv (und auch mit Unterstützung aus Teilen der Politik) vorgebracht werden, ist eine breite politische bzw. öffentliche Unterstützung räumlicher Planung bzw. daraus im Interesse des Gemeinwohls resultierender „unbequemer“ Konsequenzen, etwa Beschränkungen der Siedlungsentwicklung und der betrieblichen Standortwahl, kaum erkennbar. Zu fragen ist, ob die auch von politischer Seite immer wieder hervorgehobene Bedeutung des Nachhaltigkeitsprinzips, das sogar mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes zur Leitvorstellung der Raumordnung erklärt wurde, zu einem erkennbaren Bedeutungsgewinn räumlicher Planung geführt hat. Der Verfasser wagt

bereits an dieser Stelle die Einschätzung, daß dies nicht der Fall ist, obwohl (oder weil?) eine konsequente Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips zwingend verbunden ist mit bewußteren, in der Regel sogar deutlich restriktiveren Entscheidungen zur Inanspruchnahme von Flächen.

### 4 Räumliche Planung und ihr Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Nach diesen eher generellen Überlegungen stellt sich die Frage, wie der Anspruch, dem Nachhaltigkeitsprinzip in der Siedlungsentwicklung über räumliche Planung Geltung zu verschaffen, in konkrete planerische Instrumente umgesetzt werden kann. Aus der Sicht des Verfassers und seiner Erfahrung mit der Regionalplanung in einem Verdichtungsraum kommt es bei einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entscheidend darauf an,

- auch und gerade im Kernraum der Agglomerationen Freiräume zu erhalten bzw. zu regionalen Freiraumverbundsystemen weiterzuentwickeln,
- bei der Inanspruchnahme bzw. Bebauung und Versiegelung von Fläche stets die Begrenztheit dieser Ressource zu beachten, weswegen der Innenentwicklung und insbesondere auch der Revitalisierung von Brachen stets Priorität einzuräumen ist, sowie
- individuelle Mobilitätswänge durch kompakte Siedlungsstrukturen, sinnvolle Funktionsmischung und gute Erschließung durch öffentlichen Verkehr zu minimieren.

Diese Prinzipien sind nicht nur fachlich, sondern auch politisch weitgehend anerkannt und haben Eingang in zahlreiche Pläne und Programme gefunden. In diesem Zusammenhang sei der Hinweis erlaubt, daß wesentliche Elemente „nachhaltiger Siedlungsentwicklung“ schon lange vor der Einführung dieses Begriffs gängige Praxis gewesen sind. Als Beispiele seien hier

die seit den 20er Jahren durch die Regionalplanung im Ruhrgebiet praktizierte Grün- und Freiflächenpolitik oder das ebenfalls seit den 20er Jahren verfolgte Achsenkonzept in der Region Hamburg genannt.

Die trotz mancher Formelkompromisse fortbestehenden Interessengegensätze in der Siedlungsentwicklung lassen sich bei den konkreten Plandarstellungen in einem Regionalplan oder einem Bauleitplan nur noch begrenzt kaschieren. Bei der Umsetzung der allgemeinen Prinzipien in konkrete Flächendarstellungen wird nämlich deutlich, daß eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Planung gelegentlich „weh tun“ muß, um die Zersiedelung von Freiräumen oder die Entstehung diffuser Verkehrsströme zu verhindern. So bedeutet die Sicherung von Freiräumen, daß zur Vorbeugung gegen eine ungeordnete Zersiedelung auf der Ebene der Raumordnung die Festlegung von Vorranggebieten für die Freiraumsicherung und -entwicklung bzw. von flächenscharf abgegrenzten Siedlungsbereichen erforderlich ist. Auch diejenigen Siedlungen, die eine über den Eigenbedarf hinausgehende Entwicklung nehmen sollen bzw. dürfen, sind festzulegen – damit stehen aber auch diejenigen Orte fest, denen eine zusätzliche Siedlungsentwicklung verwehrt wird. Die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten oder von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung ist aber auch erforderlich, um schienengebundenen ÖPNV wirtschaftlich betreiben zu können; konkret geht es hier um die Zuordnung der Siedlungsschwerpunkte zu den Bahnhöfen und Haltepunkten sowie die Festlegung erhöhter Dichtewerte in deren Umfeld. Schließlich sind zentralörtliche Funktionszuweisungen notwendig, um öffentliche und private Dienstleistungen zu bündeln und Handelsagglomerationen mit zentrengefährdenden Sortimenten auf der „grünen Wiese“ abzuwehren. Diese Beispiele zeigen, daß die „klassischen“ Planungsinstrumente im Kontext der Nachhaltigkeitsdiskussion durchaus eine aktuelle Relevanz besitzen.

## 5 Grenzen der räumlichen Planung

Obwohl die rechtliche Reichweite des planerischen Instrumentariums, insbesondere die Bindung der öffentlichen Planungsträger an die Ziele der Raumordnung, eindeutig definiert ist, läßt sich eine zunehmende Aufweichung von Planungsprinzipien bzw. eine rückläufige Bereitschaft in Politik und Planung, das rechtliche Instrumentarium anzuwenden bzw. auszunutzen, nicht übersehen. Neben denjenigen Regionalplänen, die direkte oder indirekte Zielsetzungen und Festlegungen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung enthalten, gibt es auch eine Reihe von veralteten oder bewußt weit gefaßten Plänen, weil die jeweiligen Planungsträger eine pragmatische und einzelfallbezogene Planung bevorzugen. Einen ähnlichen Inkrementalismus zeigt die Praxis der Flächennutzungsplanung.<sup>2</sup> Insbesondere das hohe Durchschnittsalter der F-Pläne sowie die hohe Zahl von Änderungen bzw. die fast schon zur Regel gewordenen Parallelverfahren von F-Plan-Änderung und B-Plan-Aufstellung provozieren eine Reihe kritischer Fragen bezüglich des Umgangs der Kommunen mit ihrem Planungsinstrumentarium.

Bedauerlicherweise ist die Bereitschaft, gerade die Regionalplanung mit tauglichen Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung auszustatten, in den Ländern der Bundesrepublik sehr unterschiedlich ausgeprägt.<sup>3</sup> Glücklicherweise wurde jedoch das Extrem dieser Tendenz, nämlich der in Niedersachsen seit Ende der 70er Jahre verordnete Rückzug der Regionalplanung aus der Siedlungssteuerung überhaupt sowie das Verbot gemeindeteilbezogener Festlegungen, im Jahr 1994 wieder aufgehoben. Entsprechende Ansätze sowie eine übermäßige Gängelung der Regionalplanung durch die Landesebene sind aber auch heute noch in einigen Ländern üblich. Zu den Erschwernissen der Regionalplanung trägt letztendlich auch ihre schlechte materielle und personelle Ausstattung bei, die vielfach auch ein wesentliches Hinder-

nis für die Weiterentwicklung der Regionalplanung zu einem überzeugenden Regionalmanagement darstellt.<sup>4</sup> Bedauerlich ist auch, daß die Instrumente der Plansicherung in der Regel bei staatlichen Behörden liegen und der kommunal verfaßten Regionalplanung vorenthalten werden. Aus der Erfahrung des Verfassers beim Kommunalverband Großraum Hannover, dem auch die Durchführung von Raumordnungsverfahren obliegt, hat sich die Kombination von Planung und Plansicherung durchaus bewährt.

Die Zurückhaltung im Planungs Bereich auf allen politischen Ebenen ist allerdings nicht zuletzt Ausdruck der am Ende der 90er Jahre vorherrschenden politischen Grundhaltung und muß als solche zur Kenntnis genommen werden. So ist zwar der Begriff einer regionalen Flächenhaushaltspolitik in aller Munde, wird aber de facto nicht einmal ansatzweise realisiert.<sup>5</sup>

## 6 Räumliche Planung als Schadensbegrenzungsstrategie

Vor dem Hintergrund der dargestellten Interessen und Tendenzen wäre es gefährlich bzw. naiv, allgemeine, abstrakte Bekenntnisse breiter Teile der Politik zu den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung gleichzusetzen mit der Bereitschaft, diese in der kommunalen und regionalen Politik auch konsequent den konkreten Entscheidungen zugrunde zu legen. Aus der Sicht des Verfassers dürfte bei vielen aktuellen, wissenschaftlich durchaus verdienstvollen Beiträgen eine deutliche Überschätzung der Akzeptanz nachhaltiger Siedlungsentwicklung im politischen Alltag vorliegen. Die tatsächliche politische Haltung in vielen Kommunen orientiert sich vorrangig an den vermeintlichen oder tatsächlichen Präferenzen der jeweiligen Bürgerinnen und Bürger. Die nach vorübergehender Stagnation zu Beginn der 90er Jahre wieder steigende individuelle Flächeninanspruchnahme ist u.a. ein Ergebnis der ungebrochenen Beliebtheit des freistehenden Einfamilienhauses sowie einer erstaunlichen Bereitschaft

vieler jüngerer Familien, für ein erschwingliches „Haus im Grünen“ auch längere Pendeldistanzen in Kauf zu nehmen. Auch beim Einkauf zeigt sich zumindest bei einem großen Teil der mobilen Bevölkerung eine „Abstimmung mit dem Kofferraum“ – großflächige, verkehrsorientierte Handelsagglomerationen finden ihre Kundschaft, auch wenn damit die Gefahr einer Amerikanisierung der Innenstädte, d. h. des Verlustes ihrer zentralen Einzelhandelsfunktionen, steigt.

Diese individuellen Handlungen und Prioritätensetzungen definieren im planerischen Alltag die Grenze einer wirklich nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Räumliche Planung ist in der Praxis deswegen häufig nur noch (aber immerhin!) Schadensbegrenzung. Entsprechend schwierig ist die Erfolgskontrolle in der räumlichen Planung. Trotzdem spricht vieles dafür, daß die täglichen Anstrengungen räumlicher Planung zur Schadensbegrenzung in den vergangenen Jahrzehnten entscheidend dazu beigetragen haben, daß sich die Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland nicht willkürlich, sondern vergleichsweise ausgewogen entwickelt hat. So hat sich die Siedlungsentwicklung in den meisten Verdichtungsräumen immer noch recht deutlich an der schienegebundenen ÖPNV-Infrastruktur orientiert; wo dies nicht möglich war, wurden neue Stadtteile durch neue Linien erschlossen. Eine ungeordnete Zersiedelung konnte weitgehend verhindert werden, während Freiraumsysteme erhalten bzw. entwickelt wurden. Sogar die Innenstädte konnten trotz des Vordringens großflächiger Einkaufseinrichtungen überwiegend als lebendige Kristallisationspunkte für Handel, Dienstleistung und Kultur erhalten werden.

Auch wenn es keinen Anlaß gibt, den Beitrag der räumlichen Planung unter Wert zu verkaufen, gibt es keinen Anlaß zur Selbstzufriedenheit und erst recht keine Entwarnung. Da es beim Planen und Bauen stets um handfeste wirtschaftliche Interessen geht, können die Interessen der Allgemeinheit bzw. des Allgemeinwohls nur über

rechtlich verbindliche Pläne zur Geltung gebracht werden. Die vergleichsweise intakte Siedlungsstruktur Deutschlands ist also keine Selbstverständlichkeit – sie wird täglich bedroht durch eine Vielzahl von Einzelinteressen der privaten Haushalte und der Wirtschaft, die sich nur sehr begrenzt oder gar nicht dem Allgemeinwohl verpflichtet fühlen. Auch (und gerade) eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, wie sie oben in ihren Kernelementen angesprochen wurde, kann nicht ohne Rückhalt im Planungsrecht gegen häufig sehr massiv vorgebrachte entgegengesetzte Vorstellungen und Projekte verfolgt werden. Konkret bezogen auf Verdichtungsräume, bedeutet dies nach der Überzeugung des Verfassers, daß auf der überörtlichen Planungsebene, d. h. vor allem in der Regionalplanung, ein stringentes und räumlich konkretes Zielsystem für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung erforderlich ist, um gegenläufige lokale oder private Begehrlichkeiten abzuwehren. Sogar in dem Fall, daß sich Grund und Boden ganz oder überwiegend in kommunalem Eigentum befinden, überwiegen teilräumliche bzw. örtliche Egoismen, die letztendlich durch das geltende Steuersystem belohnt oder geradezu erzwungen werden.

Schließlich sei noch die Frage aufgeworfen, wie es mit dem gesellschaftspolitischen oder auch „moralischen“ Anspruch der räumlichen Planung steht. Angesichts der genannten Individualisierungstendenzen der Gesellschaft und der Rückzugstendenzen des Staates aus der Steuerung der Raumentwicklung ist die Frage nicht ganz unberechtigt, ob sich die Planung als „gesellschaftlicher Reparaturbetrieb“ verstehen soll oder sogar muß. Planerinnen und Planer in öffentlichen Institutionen haben in ihren dienstlichen Funktionen zweifelsohne das Primat der Politik zu respektieren. Allerdings ist der Verfasser überzeugt, daß sie sich der unbequemen Rolle als Mahner, als Warner oder gelegentlich auch als „Spielverderber“ nicht entziehen können und verpflichtet sind, sowohl Politik und Verwaltungsspitzen auf

drohende Fehlentwicklungen hinzuweisen als auch Wege zur am Gemeinwohl orientierten Problemlösung aufzuzeigen. Dabei wird das „standing“ der Planung freilich um so besser sein, je konstruktivere und konsensfähigere Kompromißvorschläge sie anbieten kann. Auch diese Strategie ist damit vorrangig eine der Schadensbegrenzung und der kleinen Schritte. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert die Interessen des Gemeinwohls zu vertreten, sogar die so häufig beschworene Nachhaltigkeit, bleibt also eine Aufgabe, bei der auch und gerade kleine Erfolge nicht zu unterschätzen sind.

---

## 7 Notwendige Überprüfung und Justierung der Planungsinstrumente

---

In den vorangegangenen Ausführungen sollte deutlich werden, aus welchen Gründen der Verfasser die klassischen Planungsinstrumente für unverzichtbar hält. Allerdings müssen diese stets überdacht und erforderlichenfalls justiert werden. Diese Reflexion ist möglicherweise in den vergleichsweise ruhigen 80er Jahren nicht in der notwendigen Ernsthaftigkeit erfolgt. Vor dem Hintergrund der Anfang der 90er Jahre zu bewältigenden Probleme blieb für die notwendige Diskussion nicht die erforderliche Zeit. Trotz der geschilderten aktuellen Herausforderungen und der noch kürzer gewordenen Personaldecke liegt in der kritischen Reflexion des planerischen Instrumentariums jedoch eine wichtige gemeinsame Aufgabe der Raumwissenschaften und der Planungspraxis, was an zwei Beispielen illustriert werden soll:

### (1)

Trotz einer Reihe empirischer Arbeiten<sup>6</sup> gehören die planungsstrategischen Konsequenzen, die aus veränderten Lebensgewohnheiten und Mobilitätsmustern zu ziehen sind, zu den Themen, die noch offensiver bearbeitet und untersucht werden müssen. Auch hier stellen sich Fragen, die wiederum aus den genannten gesellschaftlichen Veränderungen resultieren:

Was bedeuten die Auflösung bzw. Differenzierung eindimensionaler Wohnungs-Arbeitsplatzrelationen, die Entstehung diffuser Freizeit- und Versorgungsverkehre und die freiwillige Mobilität als Ausdruck individueller Freiheit für unsere Siedlungsstrukturkonzepte? Welche Justierungen und Ergänzungen des planerischen Instrumentariums, z. B. des grundsätzlich sehr verdienstvollen Achsenkonzeptes für suburbane Räume, müssen daraus abgeleitet werden?

(2)

Ein anderes Thema ist die Festlegung zentralörtlicher Funktionen in Verdichtungsräumen. Hier läßt sich nicht mehr ohne Modifikationen die gleiche Hierarchie zentraler Standorte anwenden wie in ländlichen Regionen. Vielmehr geht es hier darum, neben den raumordnerischen Idealstandorten die tatsächliche Versorgungslandschaft in eine Gesamtkonzeption einzubeziehen und dem differenzierten und kritischen Verbraucherverhalten Rechnung zu tragen. Insbesondere ist zu prüfen, wie räumliche Planung aus der Defensive herauskommt. So konsequent sie die Entstehung innenstadtgefährdender Handelsagglomerationen an autoorientierten Standorten verhindern muß, so sehr muß sie auch versuchen, Angebote an verträglichen Standorten zu machen, um Investitionen des Handels zu ermöglichen. Auch mit der These, daß die Verbraucher(innen)gewohnheiten ein „duales Standardsystem“ erfordern, muß sich die räumliche Planung auseinandersetzen. Diese Fragen werden derzeit auch in der Region Hannover intensiv diskutiert.<sup>7</sup>

Auch bei grundsätzlicher Bereitschaft zur Überprüfung und Justierung der klassischen Planungsinstrumente zeigt sich allerdings immer deutlicher, daß mit diesen Ordnungsinstrumenten lediglich ein „passiver“ Rahmen für die räumliche Entwicklung gesetzt werden kann, jedoch nur begrenzt eine bestimmte Entwicklungsrichtung initiiert und begleitet werden kann. Es hat sich deswegen die Erkenntnis durchgesetzt, daß es für eine umsetzungsorientierte und gestaltungswillige Regionalpla-

nung mehr denn je darauf ankommt, ergänzend bzw. begleitend zu den förmlichen Ordnungsinstrumenten weitere informelle und finanzielle Instrumente einzusetzen<sup>8</sup>, worauf im folgenden Kapitel einzugehen ist.

## 8 Notwendige Ergänzung der Planungsinstrumente

Die Ergänzung des Planungsinstrumentariums ist nicht zuletzt deswegen erforderlich, weil die förmlichen Instrumente einen tendenziell passiven und langfristigen Charakter haben, während neue Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft immer häufiger eine aktive, aktuelle und teilweise auch flexible Reaktion der Regionalplanung erfordern. Hinzu kommt die nicht zu unterschätzende Findigkeit der privaten Haushalte, die eine Flächenkontingentierung in den Verdichtungsräumen durch Ausweichen in die zweiten oder dritten Ringe der Großstädte durch Ausnutzung des Bodenpreisgefälles konterkarieren – und durch die in Europa offenbar einzigartige Kilometerpauschale des deutschen Steuerrechts dafür sogar belohnt werden. Auch im Bereich des Einzelhandels ist schon seit geraumer Zeit erkennbar, daß die Handelskonzerne in der Entwicklung neuer Vertriebsformen der Gesetzgebung und Planung stets einen Schritt voraus sind, weswegen eine Reihe von Fehlentwicklungen, insbesondere bei der Herausbildung großflächiger zentrengefährdender Handelsagglomerationen in autoorientierter Lage, nicht verhindert werden konnte. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist es deswegen von existentieller Bedeutung, die Möglichkeiten des Einsatzes informeller (persuasiver) Instrumente, einer stärkeren Steuerung über Preise sowie von vertraglichen Vereinbarungen auszuloten.

Unter dem Begriff „persuasive Instrumente“ sollen alle Ansätze verstanden werden, eine geordnete Entwicklung der Raumstruktur durch Beratung, Überzeugung und Konfliktmoderation zu erreichen.<sup>9</sup> Neben die hierarchi-

schen Steuerungsinstrumente treten zunehmend regionale Netzwerke, deren Aufbau und Pflege vordringlich Aufgabe einer engagierten räumlichen Planung ist. Auch das Arbeiten mit Modell- und Demonstrativvorhaben („best practices“) gewinnt an Bedeutung. Mit Blick auf die Dominanz der Einfamilien-Typenhäusern in den prosperierenden „Zwischenstädten“ ist es schließlich eine für die europäische Kulturlandschaft als geradezu existentiell zu bezeichnende Herausforderung, dem Diktat einiger Bausparkassen und Bauträger die Vorbildwirkung origineller und attraktiver Alternativen – etwa kosten- und flächensparende Reihen- und Stadthäuser – entgegenzustellen. Diese guten Beispiele verdienen auch deswegen eine öffentliche Förderung, weil sich so das unpopuläre Flächensparen, die bauliche Ästhetik und die politisch wesentlich interessantere Erhöhung der Eigentumsquote miteinander verbinden lassen.

Eine entscheidende Schwäche der Ausbildung und des Selbstverständnisses von Planerinnen und Planern liegt darin, daß bei der Umsetzung der räumlichen Leitvorstellungen zu stark an die faktische Kraft des Normativen geglaubt wird. Es wird zukünftig viel stärker darauf ankommen, sich mit den individuellen Präferenzen der Haushalte und anderer Raumnutzer auseinanderzusetzen und insbesondere deren ökonomisches Kalkül nachzuvollziehen. Recht hilflos reagiert die Regionalplanung bislang auf den Vorwurf, sie hätte durch die Verknappung von Flächen kräftig an der Bodenpreisschraube mitgedreht, bauwillige Haushalte weit in die Fläche gedrängt und damit der Suburbanisierung im Umland der Verdichtungsräume Vorschub geleistet.<sup>10</sup> Allerdings dürfte es zutreffen, daß eine langfristige regionale Strategie zur Ordnung der Siedlungstätigkeit, welche die Wohnpräferenzen der Menschen zur Kenntnis nimmt und aktiv damit umgeht, eine aktive Beobachtung des Marktes und einen bewußten Umgang mit den Marktkräften erfordert. Hierfür bieten sich grundsätzlich zwei Strategien an, nämlich ein offensiveres Flächenangebot an re-

gional erwünschten bzw. unproblematischeren Standorten, um preisdämpfend zu wirken, sowie der Einstieg in eine aktive regionale Bodenvorratspolitik bzw. Schaffung regionaler Flächenpools.<sup>11</sup>

Außerordentlich interessant ist es aus der Sicht des Verfassers schließlich auch, die seit der letzten Novellierung ausdrücklich in § 13 des Raumordnungsgesetzes genannten vertraglichen Vereinbarungen zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen hinsichtlich ihrer Steuerungswirkung auszuloten. Der Vorteil vertraglicher Lösungen könnte zum einen darin liegen, daß die gestaltende Kraft von Verträgen dem Einzelfall stets viel eher gerecht wird als eine abstrakte Rechtsnorm oder eine prophylaktische Plan-darstellung. Zum anderen sind die Akteure – Kommunen, Träger der Regionalplanung, Investoren bzw. Projektentwickler – Vertragspartner, während bei Plänen und anderen hoheitlichen Planungsinstrumenten stets die Hierarchie im Vordergrund steht. Es erscheint dem Verfasser als sinnvoll und erfolgversprechend, die Möglichkeiten konkreter vertraglicher Gestaltungsmöglichkeiten auch in den kritischen Fragen der regionalen Siedlungsentwicklung (z. B. bei der Standortentwicklung des großflächigen Einzelhandels) über Modellvorhaben zu erproben, wobei naturgemäß auch die Möglichkeiten der Sanktionen bei Verletzung vertraglicher Vereinbarungen zu prüfen sind.<sup>12</sup>

## 9 Bilanz

Abschließend soll versucht werden, die im Untertitel dieses Beitrags aufgeworfene Frage zu beantworten, ob sich ein Festhalten an den bisherigen planerischen Konzepten und Verfahren lohnt. Wie bereits dargelegt wurde, kann aus der Sicht des Verfassers – trotz mancher Defizite – nicht auf förmliche, rechtlich verbindliche Darstellungen und Festlegungen in Plänen und Programmen verzichtet werden. Da es für die einzelnen Nutzenmaximierer stets um die jeweiligen finanzi-

ellen Vorteile geht, kann sich das gesellschaftliche Gesamtinteresse – und hierunter ist an zentraler Stelle eine dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtete Siedlungsentwicklung zu subsumieren – auch künftig nur über eine verbindliche räumliche Planung Geltung verschaffen. Diese aufzugeben hieße die Einzelinteressen über das Gemeinwohl zu stellen – für das Zusammenleben in einer hochentwickelten, dicht besiedelten Nation aus der Sicht des Verfassers ein unakzeptables Szenario. Allerdings bedarf es neben einer laufenden Überprüfung und Justierung der Planungsinstrumente und -konzepte mehr denn je einer informellen Begleitung dieser formalen Instrumente, einer Ergänzung um ökonomische Instrumente sowie einer verstärkten Prüfung des Einsatzes vertraglicher Regelungen. Hier ist Kreativität und Engagement von Wissenschaft und Planungspraxis erforderlich. Dringend notwendig ist es auch und gerade in der aktuellen gesellschaftspolitischen Situation, unter Hinweis auf das in der Politik zumindest verbal akzeptierte Nachhaltigkeitsprinzip die Bedeutung räumlicher Planung im Sinne verbindlicher „Spielregeln“ offensiv zu vertreten.<sup>13</sup>

## Anmerkungen

\* Überarbeitete Fassung eines Referates anläßlich der Jahresschlußveranstaltung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 3.12.1998 in Mainz zum Thema „Räumliche Planung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? Vom Reflex zur Reflexion“.

(1) Vgl. hierzu Danielzyk, Rainer: Zur Neuorientierung der Regionalforschung. – Oldenburg 1998. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, 17

(2) Vgl. Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike: Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. – Berlin 1996. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 20

(3) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. – Hannover 1995. = Forschungs- und Sitzungsberichte, 200

(4) Wiechmann, Thorsten: Regionalmanagement auf dem Prüfstand. Anspruch und Wirklichkeit

kommunikativer Verfahren in der Regionalplanung. In: Standort, Berlin 23 (1999) 1, S. 43–47

(5) Prieb, Axel: Regionale Flächenhaushaltspolitik. In: Sander, Robert (Hrsg.): Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort. Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe. = Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Seminar-Dokumentation „Forum Stadtökologie“, 6, Berlin 1998, S. 7–19

(6) Vgl. z.B. Kagermeier, Andreas: Siedlungsstruktur und Verkehrsmobilität. – Dortmund 1997. = Verkehr spezial, 3; Apel, Dieter u.a.: Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich. = Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Difu-Beiträge zur Stadtforschung 24, Berlin 1997

(7) Koschny, Ralf-Peter; Mensing, Klaus; Rohr, Götz H.-G. von: Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. Das Beispiel Nordraum Hannover. In: Standort, Berlin 22 (1998) 2, S. 12–20

(8) Prieb, Axel: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. – Hannover 1999, S. 303–313

(9) Vgl. hierzu Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi: Informieren-Beteiligen-Kooperieren. – Dortmund 1995

(10) Vgl. hierzu Aring, Jürgen: Die Bedeutung der Raumordnung in den verstärkten Metropolregionen. In: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Raumordnung in der Region Frankfurt am Main. – Frankfurt a.M. 1998, S. 20–27

(11) Aring, Jürgen: Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die regionale Planung und Steuerung. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Arbeitsmaterialien, Hannover 1999 (im Druck)

(12) Spannowsky, Willy: Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und raumordnerischer Vertrag. In: Umwelt- und Planungsrecht (1999)

(13) Vgl. auch Empfehlung des Beirates für Raumordnung v. 11.1.1998: „Beitrag der Siedlungsflächenpolitik zum Ziel nachhaltiger Entwicklung“.

Prof. Dr. Axel Prieb  
Kommunalverband Großraum Hannover  
Armswaldstraße 19  
30159 Hannover