

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Landesplanung: Aufgabenverständnis und Forschungsbedarf*

A. Vorbemerkung

Die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit schließt es aus, das facettenreiche Aufgabenfeld der Landesplanung insgesamt auszuleuchten, zumal sich insoweit wissenschaftlich-interdisziplinäre Gesichtspunkte mit solchen der Planungs- bzw. Verwaltungspraxis verbinden.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf zweierlei: Vorangeschickt seien zunächst einige allgemeine Bemerkungen zum Aufgabenverständnis der Landesplanung; vor diesem Hintergrund lassen sich sodann aktuelle Einsatzbereiche der Landesplanung — und damit zugleich Forschungsfelder — herauskristallisieren, wobei exemplarisch auf die landesplanerische Befassung mit Abfallentsorgungskonzepten eingegangen und der diesbezügliche Untersuchungsbedarf skizziert werden soll.

B. Zum Aufgabenverständnis der Landesplanung allgemein

Was das Aufgabenverständnis der Landesplanung allgemein anbelangt, kann auf die Wiedergabe vielfach nachlesbarer Beschreibungen verzichtet werden. Von Bedeutung erscheinen hingegen folgende Akzentsetzungen bzw. -verschiebungen:

I.

Der *Koordinierungsauftrag* der Landesplanung wird weiterhin vielfach zu neutralistisch begriffen.

Das aufgabenspezifische Merkmal der "zusammenfassenden" Planung verlangt zwar von der Landesplanung eine gesamträumliche Abstimmung der raumrelevanten Planungen und Maßnahmen. Verfehlt wäre es aber, die Raumordnung als bloße verfahrensrechtliche "Koordinierungsstelle" der vielfältigen staatlichen wie kommunalen Belange und Tätigkeiten

anzusehen. Die Erfüllung des eigenständigen Gestaltungsauftrags als Querschnittsplanung verlangt darüber hinaus nach leitbildgerechter Koordination. Nur vor dem Hintergrund eines eigenen gesamträumlichen Leitbildes, gleichsam durch die Brille einer genuin landesplanerischen Vorstellung von der optimalen Ordnung des Gesamttraumes, kann der Abstimmungsauftrag materiell ausgefüllt werden.

Wenn als solcherart bedeutsames Leitbild landesplanerischer Aufgabenerfüllung die ("möglichste") Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse genannt wird, so ist das zwar nicht gänzlich unzutreffend, aber doch unvollständig und zu abstrakt. Schon die allgemeinen Leitvorstellungen des neugefaßten § 1 Abs. 1 ROG nennen neben der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weitere Ziel- und Zwecksetzungen, die unmittelbar, zumindest aber mittelbar ökologisch-räumliche Ausrichtung aufweisen. Dem entspricht der ebenfalls im Wege der letzten Novellierung des Raumordnungsgesetzes betonte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Katalog der Raumordnungsgrundsätze nach § 2 Abs. 1 ROG. Im Lande Nordrhein-Westfalen gilt entsprechendes aufgrund der Neufassung des Landesentwicklungsprogramms, des Freiraumschutzes durch den Landesentwicklungsplan III — bis hin zur Integration der Landschaftsrahmenplanung in die Gebietsentwicklungsplanung.

Aus alledem wird deutlich, daß nicht mehr, zumindest nicht mehr allein, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als eher leere Hülse den allgemeinen Auftrag und die Zielsetzung der Raumordnung und Landesplanung ausmacht. Die Koordinierung überörtlich-querschnittsorientierter Art dient vielmehr schwergewichtig ökologisch orientierten Zwecken, die sonstige, etwa ökonomische Belange zwar nicht verdrängen, aber ihnen nicht mehr jenes Übergewicht einräumen, wie es in den 60er bzw. 70er Jahren der Fall war.

Ich möchte dies als ökologischen Optimierungsauftrag der Landesplanung gegenwärtigen Zuschnitts bezeichnen. Hierauf wird zurückzukommen sein.

II.

Ein weiterer, das Aufgabenverständnis der Landesplanung im Verhältnis zu anderen Planungsträgern betreffender Bereich stellt das problembeladene *Verhältnis zur Bauleitplanung* dar — die Konflikte im Aufstellungsverfahren des Landesentwicklungsplans III oder des Gebietsentwicklungsplans Düsseldorf haben dies in jüngerer Zeit wieder einmal aufscheinen lassen.

Offensichtlich ist — beidseitig — immer noch nicht die Erkenntnis herangereift, daß die trägerschaftliche Trennlinie — staatliche Planung einerseits, kommunale Trägerschaft andererseits — materiell-inhaltlich durch die weitgehend identische gesamtplanerische Aufgabenstellung überlagert wird — bzw. werden sollte. So ist weiterhin auch im Verhältnis der Gesamtplanungen zueinander ein Übergewicht vertikaler Koordination zu Lasten horizontaler Abstimmung zu konstatieren. Tendenzen einer stärkeren Zieleinbindung der Gemeinden erscheinen befremdlich angesichts dessen, daß Konfliktpotential aufgebaut wird, wo es um ein Zusammenhalten und gemeinsames Wirken zur effektiven Wahrnehmung des Abstimmungsauftrags gegenüber raumbedeutsamen Fachplanungen gehen sollte. Um an die früher eingebrachte Begriffsschöpfung von der "vertikalen Fachkumpanei" zu erinnern: Die Bruderschaft zwischen den Gesamtplanungen Landesplanung und Bauleitplanung ist nicht unbedingt durch eine entsprechende "Kumpanei", die der gemeinsamen Aufgabenerledigung und -wahrung förderlich wäre, gekennzeichnet. Hier Wege der Besserung aufzuzeigen, ist auch und gerade Aufgabe wissenschaftlicher Betätigung im Bereich der Landesplanung.

III.

Ein letzter Aspekt im Zusammenhang mit allgemeinen Fragen der landesplanerischen Aufgabenwahrnehmung sei angesprochen: die *instrumentelle Seite*.

Thesenartig formuliert ist damit die Aufwertung der Sicherungsmittel gegenüber dem planerischen Instrumentarium gemeint, und zwar mit Blick auf das Raumordnungsverfahren. Es handelt sich hierbei um einen teils faktisch, teils rechtlich bedingten Bedeutungsgewinn des projektbezogenen Abstimmungsinstruments. Angelegt ist diese Aufwertung neben den insbesondere aus dem süddeutschen Raum vermeldeten positiven Erfahrungen mit dem Raumordnungsverfahren zum einen in seiner Ausstattung mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung erster Stufe im Sinne des Gemeinschaftsrechts, festgeschrieben durch die Neufassung des Raumordnungsgesetzes. Aber auch das Baugesetzbuch hat — zum anderen — durch die Aufwertung der Planersatzvorschriften zu Lasten der Bauleitplanung dazu beigetragen, daß landesplanerisch die projektbezogene Beschäftigung mit Vorhaben im Rahmen von Raumordnungsverfahren ebenfalls zunehmen wird.

Mir erscheint diese Entwicklung nicht unbedenklich zu sein. Der erweiterte Einsatz des Raumordnungsverfahrens über seine bisherige komplementäre Funktion im Kanon landesplanerischer Mittel hinaus birgt die Gefahr einer Zurückdrängung der gesamtträumlichen Ordnung durch übergreifende Planung in sich. Dies mag von der Praxis begrüßt werden, die um das vergleichsweise geringere Konfliktpotential widerstreitender Raumansprüche im projektbezogenen Abstimmungsverfahren weiß. Längerfristig gesehen begibt sich indes die Landesplanung des ihren besonderen Auftrag kennzeichnenden und für eine geordnete, d.h. ausgewogene Ent-

wicklung des Gesamttraums unabdingbaren Instruments der großräumigen, (einzel-)projektunabhängigen Planung. Überdies nähert ein weithin planungsvertretender Einsatz des Raumordnungsverfahrens die Landesplanung in unzulässiger Weise dem typisch projektbezogenen Aufgabengehalt fachlich-sektoraler Aufgabenerfüllung an.

Angesichts dessen muß sich das Forschungsinteresse darauf richten, die Grenzen eines Einsatzes von Raumordnungsverfahren vor dem Hintergrund der landesplanerischen Aufgabenstellung aufzuzeigen und zugleich Planungshilfen zu entwickeln, die den für Landesplanung zuständigen Stellen ein Ausweichen auf das projektbezogene Koordinierungsinstrument entbehrlich erscheinen läßt.

C. Konkrete Aufgabenstellungen der Landesplanung — Forschungsfelder

Die damit umrissenen, nur beispielhaften und zwanglos erweiterungsfähigen aufgabenbezogenen Aspekte grundsätzlicher Art haben bereits — allgemeine — Forschungsfelder erkennen lassen. Nachfolgend soll es darum gehen, Bereiche aktueller und künftiger wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Landesplanung näher aufzuzeigen. Auch dies kann weder abschließend noch vertiefend geschehen. Vielmehr wird zunächst stichwortartig auf einzelne, bedeutsam erscheinende Fragenkreise hingewiesen; alsdann soll exemplarisch auf ein die Landesplanung praktisch wie wissenschaftlich absehbar bewegendes Problem eingegangen werden — exemplarisch auch deshalb, weil sich hier die Notwendigkeit eines interdisziplinären Forschungsansatzes deutlich artikuliert.

I.

Zunächst ein Blick auf die Bandbreite des gegenwärtig sich stellenden Forschungsbedarfs, und zwar in Thesen:

Erstens: Die Leistungsfähigkeit der Landesplanung wie auch ihre Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen des *Freiraumschutzes* sind weiterhin untersuchungs- und klärungsbedürftig. Das gilt nicht nur mit Blick auf den durch die Umsiedler- und Aussiedlerbewegung bewirkten Druck auf den Wohnungsmarkt, sondern auch aufgrund des allgemeinen Siedlungsflächenzuwachses und des innerregionalen Dezentralisierungstrends der Siedlungsentwicklung.

Zweitens: Dem liegt u.a. die allgemeine Frage eines *Vorranges von Umweltbelangen* ("Ob" und "Wann") in der landesplanerischen Abwägung zugrunde.

Drittens: Das Verhältnis von *Landschaftsplanung* und Landesplanung wird nicht nur im Zuge der Novellierung des Landespflegegesetzes erneut erörterungsbedürftig; vielmehr stellen sich die damit zusammenhängenden Probleme in gleicher Weise im Feld der übrigen Umweltschutzplanungen, wobei zwischen nicht umweltbeanspruchenden und die Umwelt (ihrerseits) in Anspruch nehmenden Umweltschutzplanungen zu unterscheiden ist.

Viertens: Von besonderer Bedeutung werden die Konsequenzen der anstehenden europäischen Entwicklung zum *Binnenmarkt* für die Landesplanung sein, und zwar unter dem Aspekt einer Restriktion bzw. Umgehung landesplanerischer Förderungsmaßnahmen durch die hierauf gerade nicht abgestimmte Regionalpolitik der EG (aufgrund der Reform der Europäischen Strukturfonds). Auch geraten die Verdichtungsräume unter intereuropäischen Konkurrenzdruck. Es

wird Aufgabe der Landesplanung sein, die Position dieser Räume insoweit zu stärken. In den ländlichen Räumen dürften angesichts der intereuropäischen Konkurrenz die Chancen für Neuansiedlungen von Wirtschaftspotentialen noch weiter sinken; um zunehmenden interregionalen Entwicklungsunterschieden entgegenzuwirken, gilt es seitens der Landesplanung u.a., neue Standortgunstkriterien zu erarbeiten bzw. durchzusetzen.

Fünftens: Schließlich geht es aufgrund veränderter sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen um eine inhaltliche *Neuorientierung der Landesplanung* im Sinne einer Bestandsanpassung und -entwicklung, stichwortartig: Förderung der endogenen Wirtschaftsentwicklung von Teilräumen/Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts/Bestandsentwicklung öffentlicher Infrastrukturversorgung/Entfeinerung von Raumordnungsplänen — nunmehr (auch) unter diesem Aspekt.

II.

Soweit zu einigen längerfristig bedeutsamen Forschungsfeldern. Ein weiteres sei herausgegriffen und — im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit — näher beschrieben. Es geht um den Einsatz des landesplanerischen Instrumentariums in Bereichen staatlicher Aufgabenerledigung, die über keine eigenen — fachlichen — Planungsmittel verfügen.

Beispielhaft sei zum einen an die Diskussion um regionale *Energieversorgungskonzepte* erinnert; erfaßt wird der Regelungsbereich des Energiewirtschaftsgesetzes, das keine fachliche Energieplanung vorhält. Zum anderen ist die landesplanerische *Standortvorsorgeplanung* für Kernenergieanlagen u.ä. zu nennen, in Nordrhein-Westfalen im Wege des Landesentwicklungsplans VI; das damit primär angesprochene Atomgesetz kennt ebenfalls kein standortbezogenes fachliches Planungsinstrument.

1. Aktuelle Bedeutung gewinnen die damit angesprochenen Fragen und Forschungsfelder gegenwärtig im Bereich der *Abfallentsorgung*. Zwar gibt es nach dem Abfallgesetz eine spezifische Standortplanung für Abfallentsorgungsanlagen. Hiervon ist in der Praxis indes kaum Gebrauch gemacht worden. Die wenigen existierenden Abfallentsorgungspläne erschöpfen sich regelmäßig in einer bloßen Status-quo-Beschreibung, so daß von vornherein ihr Planungscharakter zu bezweifeln ist. Angesichts dessen mehrten sich Stimmen, die für eine Abschaffung der abfallrechtlichen Fachplanung durch entsprechende Änderung des Abfallgesetzes plädieren. Belegt findet sich diese Forderung meist unter Hinweis auf das zu beobachtende starke finanzielle Engagement der Versorgungswirtschaft im Entsorgungsbereich.

Die Konsequenz dieser Auffassung, der völlige Ausfall einer Planung im Abfallbereich, wird selbst von prominenter Seite der Umwelt(schutz)verwaltung begrüßt; das technische Know-how und die Finanzkraft der Ent-/Versorgungswirtschaft erübrige eine staatlich-planerische Einflußnahme im Bereich der Abfallentsorgung.

Aus raumplanungsrechtlicher, insbesondere landesplanerischer Sicht kann solchen Entwicklungen m.E. nicht deutlich genug entgegengetreten werden. Denn der Hinweis auf die technischen bzw. finanziellen Möglichkeiten der Entsorgungsunternehmen mag für die auch ökologische Qualität der einzelnen Abfallentsorgungsanlage(n) von Bedeutung sein; nicht aber wird hierdurch das Stand-

ortproblem im Kontext mit anderen räumlichen Gegebenheiten ökonomischer wie ökologischer Art gelöst — und schon gar nicht jenes der großräumigen Verteilung der Anlagen. Das alles bedarf der Planung, um eine ungeordnete Verteilung zu verhindern und eine Abstimmung mit anderen raumrelevanten Belangen sicherzustellen.

2. In den Mittelpunkt des Forschungsinteresses rückt damit die Frage, ob sich insoweit ein Feld landesplanerischer Aufgabenwahrnehmung eröffnet oder ob es sich um einen fachplanerisch zu bewältigenden Auftrag handelt. Wie bedeutet, mischen sich insoweit juristische und planungswissenschaftliche Problemstellungen, die an dieser Stelle nur ansatzweise skizziert werden können:

- Zunächst gilt es der grundsätzlichen Frage nach einer *landesplanerischen Zuständigkeit* im Bereich der Planung von Abfallentsorgungsanlagen nachzugehen. Solches wird sich begründen lassen, soweit es um die großräumige Festlegung der diesbezüglichen Standorte in Abstimmung mit sonstigen Belangen bzw. Ansprüchen an den Raum geht.

- Was die *instrumentelle Seite* der Bewältigung jener (Planungs-)Aufgabe anbelangt, so steht mit Blick auf die überörtliche Verteilung der Abfallentsorgungsanlagen eine planerische Befassung, vornehmlich auf der Ebene der Regionalplanung, im Vordergrund. Dem Einsatz des Raumordnungsverfahrens kann jedoch aufgrund seines Projektbezugs flankierende Bedeutung zukommen — etwa, wenn nachträglich neue bzw. neuartige Anlagen sich als erforderlich erweisen oder errichtet werden sollen.

3. Vor diesem Hintergrund lassen sich aus dem Forschungsfeld "*Entwicklung von regionalplanerischen Abfallentsorgungskonzepten*" u.a. folgende *Teilaufgaben* ableiten:

- Bestimmung der Grenzen *regionalplanerischer* Aufgabenerledigung, d.h. Abgrenzung rein fachlich-technischer Vorgaben von solchen räumlich-struktureller Art.

- Festlegung des hinreichenden und zulässigen *Bestimmtheitsgrades* regionalplanerischer Zielfestlegungen in diesem Bereich.

- Überprüfung des Verhältnisses regionaler Abfallentsorgungskonzepte im Verhältnis zum *gemeindlichen Aufgabenbereich*.

- Untersuchung der landesplanungsgesetzlichen *Beteiligungsvorschriften* unter dem Aspekt einer Mitwirkung von Trägern der Versorgungs-/Entsorgungswirtschaft.

- Überprüfung der landesgesetzlichen Vorschriften über die *Verbindlichkeitserklärung* der Regionalpläne bzw. Gebietsentwicklungspläne.

- Verhältnis regionaler Abfallentsorgungskonzepte zu konkurrierenden *Umweltschutzplanungen*, etwa Luftreinhalteplanung.

Des weiteren unter vornehmlich *planungswissenschaftlichen* Aspekten:

- *Art* der regionalplanerischen Festsetzung von Abfallentsorgungskonzepten.

- *Umfang* und *Umsetzung* der regionalplanerischen Festsetzungen zur Abfallentsorgung.

- Planungswissenschaftliche Bestimmung der *umweltschutzbezogenen* Ausweisungen regionalplanerischer Art in Abgrenzung von solchen technisch-naturwissenschaftlicher Qualität (ggf. Auswirkungen auf Standortfrage).
- Landespflegerische und forstliche *Fachbeiträge* etc. zu den regionalen Entsorgungskonzepten.

D. Fazit

Insgesamt gesehen erschließen sich der wissenschaftlichen Betätigung im Bereich der Landesplanung eine Vielzahl neuartiger und zugleich weitreichender Forschungsfelder. Auch aus dieser Sicht erscheint das Schlagwort vom Bedeutungsverlust bzw. von der Schwäche der Landesplanung unschwer widerlegbar.

Anmerkung

*) Vortrag, gehalten vor dem Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund am 30.10.1989.

*Prof. Dr. Wilfried Erbguth
Ruhr-Universität Bochum
Juristische Fakultät
Universitätsstraße 150
4630 Bochum 1*