

Peter Runkel

Zur Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung*

The Future Utility of the Instruments of Planning Law for Sustainable Settlement Development

Kurzfassung

Die Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums als Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung erfordert eine kontinuierliche Fortentwicklung auf der Grundlage bewährter Instrumente. Die dabei zu berücksichtigenden Anforderungen an die räumliche Planung und ihre Umsetzung werden anhand von acht verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet. Dabei wird dem durch das ROG 1998 geschaffenen Instrumentarium die Zukunftstauglichkeit bescheinigt und darauf hingewiesen, daß diesem ersten Schritt nun ebenso engagierte Schritte der Länder zur Umsetzung der rahmenrechtlichen Vorschriften in den Landesplanungsgesetzen folgen müssen.

Abstract

Ensuring that the instruments of planning law are a suitable means of contributing to the aim of sustainable settlement development requires that these instruments should be revised and improved continuously to incorporate the merits of instruments which have proved their worth. The demands now being made of spatial planning and plan implementation and which need to be taken into account are explored from eight different perspectives. The instruments created by the 1998 Federal Regional Planning Act (ROG) are attested to have future utility; the author insists that it is now vital for the federal states in Germany to follow up on this initial step by showing an equal level of commitment in translating this legislative framework into concrete provisions in state planning legislation.

I. Einleitung

Eine wissenschaftlich korrekte Erörterung dieses Themas setzt voraus, daß es gelungen ist, sich auf ein Konzept einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu verständigen. Die Realität sieht allerdings anders aus: Wir stehen erst am Anfang eines Diskussionsprozesses, an dessen Ende hoffentlich ein gesellschaftlicher Konsens über Grundstrukturen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung steht, der die Wünsche der Bürger nach einer Wohnung oder einem Haus, einem Arbeitsplatz und nach Mobilität in Übereinstimmung mit dem Wunsch nach einer intakten Umwelt bringt. Die Bundesraumordnung unterstützt diesen Prozeß auf mannigfache Weise, z.B. durch den zweistufigen Wettbewerb „Regionen der Zukunft“, in dem

Regionen ihre unterschiedlichen Konzepte, Strategien und Projekte einer nachhaltigen Raumentwicklung einbringen und voneinander lernen – und wir mit ihnen.

Unterstellt also, nicht jeder einzelne von uns, sondern wir alle zusammen wüßten, wie eine nachhaltige Siedlungsentwicklung aussehen sollte, dann stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten diese Konzeption umgesetzt werden kann, welche Rolle dabei das planungsrechtliche Instrumentarium spielt und ob es für diese Aufgabe tauglich ist.

Bisher ist die Siedlungsentwicklung allerdings nicht entscheidend durch öffentliche Planungen bestimmt worden. Siedlungsentwicklungen sind die Folge privater und öffentlicher Bodennutzungs- und Investitionsentscheidungen, die durch die öffentliche Planung

mit mehr oder weniger Erfolg räumlich kanalisiert worden sind. Die Einzelentscheidungen, deren Summe die Siedlungsentwicklung ausmacht, werden auch künftig maßgeblich von wirtschaftlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen beeinflusst, wie Einkommen und Vermögen, Wirtschaftsabläufe und Gewinnerwartungen, Bodenpreise, Mobilitätskosten, direkte und indirekte Bausubventionen, um nur einige zu nennen. Wer die Siedlungsentwicklung der kommenden Jahrzehnte unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gegenüber der bisherigen Entwicklung ändern will, muß daher bei diesen Rahmenbedingungen und nicht in erster Linie beim Planungsrecht ansetzen. Dabei ist zugleich zu bedenken, daß durch andere Rahmenbedingungen die Investitionsentscheidungen der Bürger und Wirt-

schaft zwar großräumig beeinflusst, nicht aber räumlich feingesteuert werden können; dazu bedarf es nach wie vor der Planung.

Die neue Bundesregierung ist bemüht, die Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung mit verschiedenen, sich ergänzenden Ansätzen in Richtung auf mehr Nachhaltigkeit zu verändern. Dies ist kein Prozeß eines abrupten Umsterns, sondern behutsamer – und hoffentlich kontinuierlicher – Schritte von einer eher ungebremsten räumlichen Entwicklung hin zu einer stärker Nachhaltigkeitsgesichtspunkten verpflichteten Raumentwicklung. Auf einige dieser Politikansätze soll kurz hingewiesen werden.

Vorhandenes *Bauland* – vorrangig im besiedelten Bereich – soll verstärkt mobilisiert werden, um bei der Neuausweisung stärkere Zurückhaltung üben zu können. Die Gemeinden sollen stärker an den durch kommunale Planung herbeigeführten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung von Infrastruktur beteiligt werden. Zu denken ist ferner daran, im Rahmen der anstehenden Grundsteuerreform eine baulandmobilisierende Komponente einzubauen und die Wiedernutzung brachgefallener Flächen zu einem Schwerpunkt der Städtebauförderung zu machen.

Ferner soll *Wohnungseigentum* wieder stärker in den Ballungsräumen innerstädtisch und stadtnah geschaffen werden – und zwar durch Neubau wie durch Erwerb aus dem Bestand. Das stabilisiert die Sozialstrukturen der Städte und entlastet die Umwelt von zusätzlichem Verkehr. Deshalb soll auch über eine stärkere Bestandsförderung nachgedacht werden. Bereits jetzt stellen einzelne Länder Wohnungsbauförderungsmittel nur für Objekte im Einzugsbereich von ÖPNV-Haltpunkten zur Verfügung.

In der *Verkehrspolitik* wird ein stärker integriertes Verkehrssystem angestrebt, das die verschiedenen Verkehrsträger und -netze miteinander verknüpft, damit die Kapazität des gesamten Verkehrsnetzes besser genutzt

werden kann. Der Ausbau von Schnittstellen und Verkehrsknotenpunkten soll stärker als bisher berücksichtigt werden. Dabei geht es z.B. um die Anbindung von Flughäfen an das Schienennetz sowie um den Ausbau von Umschlaganlagen für den kombinierten Verkehr sowie um die Modernisierung der Binnenhäfen.

In der *Städtebaupolitik* ist ein Schwerpunkt die „soziale Stadt“. Es soll dafür gesorgt werden, daß sich nicht in immer mehr Stadtteilen die sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Probleme verschärfen, was eine weitere Abwanderung des Mittelstandes aus den Städten in das Umland zur Folge hätte. Die soziale Erosion und die Flächenerosion sollen so gleichermaßen gestoppt werden.

II. Geänderte Anforderungen an die räumliche Planung und deren Umsetzung

Das räumliche Planungssystem kann ökonomische und gesellschaftspolitische Trends nicht umkehren, sondern nur kanalisieren und in ein räumliches Gesamtsystem einbauen. Akzeptiert man diese Aufgabenzuweisung für die Raumordnung, wie sie nun auch in § 1 Abs. 1 ROG bundesrechtlich niedergelegt ist, so kommt der räumlichen Planung und ihrer Umsetzung nach wie vor eine wichtige Rolle auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu. Sie hat die privaten Bodennutzungs- und Investitionsentscheidungen als die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen (§ 1 Abs. 2 ROG).

Diese neue Leitvorstellung der Raumordnung erfordert ein weiterentwickeltes Verständnis von Planung und Planumsetzung, wobei acht Aspekte näher beleuchtet werden sollen.

1. Verhältnis von örtlicher zu überörtlicher Planung

Auf der Regionalebene verwischen sich zunehmend die Konturen zwischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als Selbstverwaltungsaufgaben der jeweiligen Gemeinde und überörtlichen Angelegenheiten im Sinne staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Örtliche und überörtliche Aufgaben lassen sich auch durch Gebietsreformen nicht länger getrennt halten, bei denen der Radius um das Rathaus immer größer geschlagen wird; dies machen die Bürger offenbar nicht mit. Vielmehr werden immer mehr bislang örtliche Angelegenheiten im überörtlichen, kommunal gesteuerten Verbund wahrgenommen und durch Zweckverbände oder Gesellschaften des privaten Rechts durchgeführt. Es besteht längst eine Ebene regionaler Aufgabenerfüllung in gemeinsamer kommunaler Trägerschaft, sei es beim ÖPNV, der Wassergewinnung, Abfallbeseitigung und zunehmend bei der Energieversorgung. Nur die räumliche Planung hält an dem Unterscheidungskriterium von örtlich und überörtlich mit unterschiedlichen Aufgabenzuweisungen fest, obwohl eine nachhaltige Raumentwicklung insbesondere in verdichteten Regionen verstärkt von den Gemeinden gemeinsam getragene Planungskonzepte benötigt. Gemeinsame Gewerbegebiete und regionale Einzelhandelskonzepte, aber auch naturschutzrechtliche Ausgleichskonzepte im regionalen Maßstab mögen als Beispiele dienen.

2. Die Organisationsformen der Planung

Der Gesetzgeber des BauROG hat mit dem Regionalen Flächennutzungsplan nach § 9 Abs. 6 ROG den dafür zuständigen Landesgesetzgebern den Weg gewiesen: Planung im regionalen Maßstab und in kommunaler Verantwortung. Dies bedingt allerdings leistungsfähige zwischengemeindliche Strukturen, für die der jeweilige Landesgesetzgeber zunächst die Voraus-

setzungen schaffen muß. Dies ist in den anderen Bereichen gemeinsamer gemeindlicher Aufgabenerfüllung im regionalen Maßstab möglich und sollte es auch bei der Planung sein. Das Ministerium wird die inhaltlichen und organisatorischen Vertiefungen hierzu, die im Rahmen der Akademie geleistet werden, auch weiterhin unterstützen. Ein solches Planungs- und Organisationskonzept erfordert seinerseits eine Landesplanung, die den Regionen in zentralen Nachhaltigkeitsfeldern verbindliche Vorgaben macht. Ein solches Konzept stärkt damit zugleich die Landesplanung.

3. Das Nebeneinander von formeller und informeller Planung

Eine der nachhaltigen Siedlungsentwicklung verpflichtete Raumordnungsplanung bedarf neben den nach wie vor notwendigen formellen Plänen zusätzlich informeller Planungen, um vor allem dem Entwicklungsanspruch besser gerecht zu werden. Der formelle Raumordnungsplan mit seiner mittelfristigen Perspektive sollte durch informelle Pläne mit kurzfristigerem Zeithorizont ergänzt werden. Diese könnten regionale Entwicklungsimpulse geben oder anstehende raumbedeutsame Maßnahmen in ein räumlich integriertes Konzept einbinden.

4. Die Inhalte formeller Pläne

Dieses Zusammenspiel von formeller und informeller Planung bedingt, daß sich die Inhalte formeller Pläne auf die harten Kerne räumlicher Entwicklung konzentrieren, zugleich aber auch beschränken sollten. Die formellen Raumordnungspläne werden so immer stärker zu Rechtsplänen anstelle von regionalpolitischen Absichtserklärungen. Mit einem Forschungsvorhaben „schlanker und effektiver Regionalplan“ wird das Ministerium unter Einbeziehung offener Diskussionsrunden einen Konsens über die Frage herbeizuführen suchen, zu wel-

chen Bereichen ein solcher Plan Festlegungen mit Zielcharakter treffen sollte. Oder anders ausgedrückt: Was sollte ein Plan, der eine nachhaltige Raumentwicklung zur Leitvorstellung hat, mit welcher Verbindlichkeit, aber auch mit welchen Gestaltungsräumen für andere Planungsträger festlegen? Raumordnungsplanung ist integrierende Rahmenplanung. Über diesen Rahmen – schlank und effizient – wollen wir mit Planern und Wissenschaftlern ins Gespräch kommen.

5. Das Zustandekommen formeller Planungen

Eine nachhaltige Raumentwicklung setzt einen weitgehenden gesellschaftlichen Konsens über Schutz-, Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen voraus – gerade auch im regionalen Maßstab. Es ist nur schwer vorstellbar, wie dieser Konsens ohne Beteiligung der Bürger und ohne parlamentarisch-demokratische Legitimation erreicht werden kann. Der Bundesgesetzgeber hat dies den Länderparlamenten als Merkposten mit auf den Weg gegeben. § 7 Abs. 6 ROG bestimmt rahmenrechtlich, daß vorgesehen werden kann, die Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Raumordnungspläne einzubeziehen oder zu beteiligen. Dies erfordert allerdings auch neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Aufbereitung von Planungsalternativen und -entscheidungen für die parlamentarischen Gremien. Wer dies als neue Aufgabe anzunehmen bereit ist, der wird auch eine Plan-UVP als ein wichtiges Instrument zur Nachhaltigkeitsfindung und gesellschaftlichen Konsensbildung nutzen wollen.

6. Die Gewährleistung von Beständigkeit und Flexibilität

Raumordnungspläne werden für einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum von 15–20 Jahren aufgestellt. Das entspricht dem Nachhaltigkeitspostulat sicher eher als Kurzzeitplanungen.

Dennoch sollte niemand sich der Hoffnung hingeben, daß in Zeiten immer schneller werdender Veränderungen die Raumordnungspläne mittelfristig konstant gehalten werden können. Wir brauchen vielmehr einen neuen Mix aus beständigem Plan und flexibler Anpassung. Bei den Abweichungen und Änderungen sollte stärker zwischen solchen unterschieden werden, die die Grundzüge der Planung verändern, und solchen, die dies nicht tun. Je nachdem müssen die verfahrensrechtlichen und materiellen Hürden anders gesetzt werden. Das Raumordnungsverfahren ist ein vorzügliches Instrument der Einzelfallbeurteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, das auch im Falle möglicher Zielabweichungen genutzt werden sollte. Abweichungen und Änderungen sollten auch nicht länger als ein einseitiges Nachgeben der Planung gegenüber privaten und öffentlichen Investitionsvorhaben verstanden werden, sondern als ein Geben und Nehmen; vertragliche Vereinbarungen haben hier ein noch nicht ausgeschöpftes Anwendungsfeld. Das Ministerium klärt z. Zt. den Einsatz vertraglicher Vereinbarungen im Rahmen eines Forschungsauftrages und wird mit Vertragsmustern Verwaltungshilfe leisten.

7. Verhältnis von Planung und Umsetzung der Planung

Pläne sind künftig noch weniger als heute eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Sie setzen sich auch nicht ausschließlich nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam um. Neben die Planungsebene tritt vielmehr gleichbedeutend die Umsetzungsebene. Diese vollzieht sich in Projekten und deren Bündelung in regionalen Entwicklungskonzepten sowie durch vertragliche Absprachen. Auch die Städtenetze gehören hierhin. Das Ministerium wird ab 1999 in regelmäßigen Abständen Foren abhalten, auf denen bestehende oder geplante Städtenetze untereinander in einen Informationsaustausch eintreten können. Daneben wird zu prüfen sein, ob

weitere Umsetzungsinstrumente formeller und informeller Art notwendig sind. Die drei Modellvorhaben der Raumordnung zu Sanierungs- und Entwicklungsbereichen im Okertal, im Raum Johannegeorgenstadt und Vechta/Cloppenburg können hierzu erste Anhaltspunkte liefern. Es geht dabei um großflächig umweltbelastete Räume, in denen Regionalentwicklung Hand in Hand mit Umweltverbesserungsmaßnahmen gehen. Zu fragen ist also nach dem Instrumentenkasten der Raumordnung für die Umsetzungsaufgabe, wobei ich noch weit davon entfernt bin, neben einem allgemeinen auch ein besonderes Raumordnungsrecht zu fordern, wie es das Umwelt- oder Städtebaurecht kennt.

8. Rolle der für Raumordnung zuständigen Stelle bei der Umsetzung der Pläne

Die Umsetzung der Raumordnungspläne erfolgt durch die Gemeinden, die Fachplanungen und -verwaltungen sowie durch Private. Diesen Prozeß voranzubringen, ist neben der Planung der zweite Aufgabenbereich der für Raumordnung zuständigen Stellen. Neben den Planer tritt so der Regionalmanager, der auch auf Projektebene für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Leitvorstellung der Raumordnung sorgt und den ausgewogenen Vollzug der Planung begleitet, damit nicht die ökonomischen Teile umgesetzt und die ökologischen und sozialen Festlegungen auf dem Papier stehenbleiben. Verschiedene Modellvorhaben der Raumordnung zielen gerade auf diesen neuen Typ eines Regionalmanagers ab, z. B. in strukturschwachen ländlichen Räumen.

III. Schlußfolgerungen

Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung erfordert sich ändernde Rahmenbedingungen. Durch Planung allein ist Nachhaltigkeit nicht zu erreichen. Zur formellen Raumordnungsplanung gibt es aber auch künftig keine Alternative,

wohl aber Ergänzungen vielfältiger Art, wie informelle Planungen, vertragliche Vereinbarungen und Umsetzungsmaßnahmen. Es geht dabei nicht um die Frage, ob eine Entwicklung durch Projekte effizienter sei als eine Entwicklung durch Planung. Beides ist notwendig; das Wechselspiel zwischen beiden Ansätzen und die gegenseitige Befruchtung könnte allerdings noch verbessert werden. Dazu wäre es hilfreich, wenn die Raumordnung Zugriff auf öffentliche Mittel für konkrete raumbedeutsame Projekte hätte. Die EU-Gemeinschaftsinitiative Raumordnung – INTERREG II C – hat gezeigt, daß durch eine integrierte Verknüpfung unterschiedlicher Projekte auf der Grundlage eines räumlichen Entwicklungsschemas wichtige Impulse für transnationale Kooperationsräume wie z. B. den Ostseeraum gegeben werden können. Dieser integrierte Ansatz von räumlicher Planungskonzeption und Projektvernetzung sollte auch im Rahmen von INTERREG III und damit im Zeitraum von 2000 bis 2006 fortgesetzt werden.

Das durch das BauROG 1998 geschaffene Instrumentarium ist zukunftstauglich; im Bereich der Raumordnung muß es noch weitgehend durch die Landesgesetzgeber umgesetzt werden. Diese Umsetzungen sollten die rahmenrechtlichen Angebote des ROG positiv aufgreifen und um organisatorische Entscheidungen ergänzen, die nur vom Landesgesetzgeber getroffen werden können. Die Vorlage des Bundes durch Abschnitt 2 des ROG und ein beherztes Zugreifen der Landesgesetzgeber anstelle von Minimallösungen können der Raumordnung ein insgesamt effizientes und zukunftstaugliches Instrumentarium verschaffen. Zu wünschen ist für diesen Transformationsprozeß der bundesrechtlichen Rahmenvorschriften in das Landesrecht eine genauso intensive und befruchtende wissenschaftliche Begleitung durch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, wie dies bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes der Fall gewesen ist.

Anmerkung

* 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“.

MDg Dr. Peter Runkel
Bundesministerium für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen
Scharrenstraße 2–3
10178 Berlin