

DIETER ZIMMERMANN/HANS-JÖRG DOMHARDT

Neue Wege der Raumplanung in Niedersachsen?

Problemstellung

Mit der Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf die Landkreise und kreisfreien Städte im Jahre 1978 begann sich eine neue Dimension der Landesplanung in Niedersachsen anzubahnen. Diese „Kommunalisierung“ der bis dato von den Regierungspräsidenten/Präsidenten der Verwaltungsbezirke wahrgenommenen Funktion wurde allgemein als ein bedeutender Schritt zur Stärkung der kommunalen Position bezeichnet, als Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, und sollte schließlich auch der Forderung nach mehr Demokratie gerecht werden¹.

Mit diesem Schritt betrat Niedersachsen insofern planerisches Neuland, als daß die Regionalplanung in den übrigen Bundesländern weitestgehend in staatlicher Hand oder aber zumindest oberhalb der kommunalen Ebene angesiedelt ist.

Im Sommer 1980 begann mit der Vorlage des Entwurfes des neuen Landesraumordnungsprogramms der zweite Schritt innerhalb dieses Reformansatzes. Der Entwurf selbst unterscheidet sich von seinen Vorgängern u.a. durch eine erhebliche Ausweitung der qualitativen und quantitativen Vorgaben, auf die später näher eingegangen wird.

Beide „Reformschritte“, zusammen betrachtet, lassen die Frage aufkommen, ob die neue Raumordnungspolitik des Landes Niedersachsen der zunächst verfolgten Intention der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene Rechnung trägt oder ob die neue Qualität der Zielaussagen des Landesraumordnungsprogramms im Gegenteil eine verstärkte Beeinflussung der Kommunen durch die Landesplanung bedeutet.

Mit der Verabschiedung des neuen Landesraumordnungsprogramms kommt nun eine längere Phase des Umbruchs zu einem vorläufigen Abschluß, der es erlaubt, die Frage nach der Perspektive der niedersächsischen Raumplanung zu stellen.

1. Das System der Raumplanung in Niedersachsen

Die Landesplanung war in Niedersachsen vor der Verwaltungs- und Gebietsreform im Jahre 1977 und mit Ausnahme der beiden Großraumverbände Braunschweig und Hannover eine rein staatliche Angelegenheit. Nach dem Landesplanungsgesetz (NROG) von 1966 stellte die oberste Landesplanungsbehörde (damals wie heute der Minister des Innern) ein Landesraumordnungsprogramm auf, in dem die Grundzüge der räumlichen Entwicklung dargelegt waren. Dieses Raumordnungsprogramm wurde von den höheren Landesplanungsbehörden (damals den Regierungspräsidenten/Präsidenten der Verwaltungsbezirke – RP/VP) für die Bereiche der Bezirke in Form von Regionalen Raumordnungsprogrammen weiter konkretisiert. Neben dieser Planungsaufgabe nahmen die RP/VP die Aufgaben zum Vollzug der Raumordnung, die Durchführung von Raumordnungsverfahren, die Führung des Raumordnungskatasters sowie die Bekanntgabe der Landesplanerischen Rahmenprogramme wahr².

Die unteren Landesplanungsbehörden – die Landkreise und kreisfreien Städte – besaßen demgegenüber keine Planungskompetenzen im landesplanerischen Bereich. Ihre Funktion lag hier in der Aufstellung von Raumbestandsaufnahmen, der Mitwirkung an der Führung des Raumordnungskatasters u.a.m.

Mit der Novellierung des Landesplanungsgesetzes von 1974 wurde ein neues Landesraumordnungsprogramm vorgezeichnet. Gegenüber dem Gesetz von 1966 wurden nunmehr die wesentlichen inhaltlichen Bestandteile von Landes- und Regionalem Raumordnungsprogramm bestimmt. Danach sollte das neue Landesraumordnungsprogramm aus zwei Teilen bestehen: aus Teil I mit den Grundsätzen der Raumordnung, aus denen die Ziele der Raumordnung zu entwickeln sind, sowie aus Teil II mit den weiteren Zielen der Raumordnung³. Neben

1 Siehe Anlage zum Rundschreiben Nr. 34/1978 des Niedersächsischen Landkreistages v. 20. 2. 1978, S. 2.

2 Zu den weiteren Funktionen von oberster und höherer Landesplanungsbehörde siehe § 8 NROG v. 30. 3. 1966, Nds. GVBl. Nr. 9/66.

3 § 4 NROG v. 24. 1. 1974, Nds. GVBl. Nr. 5/74.

diesen konkreten Festlegungen über den Inhalt der Raumordnungsprogramme enthielt die Novellierung eine weitere gravierende Änderung: Teil I sollte durch Gesetz festgestellt werden, Teil II durch Beschluß des Landesministeriums.

Das in dieser Form vorgezeichnete Landesraumordnungsprogramm wurde im Jahre 1980 im Entwurf vorgestellt und im Sommer dieses Jahres verabschiedet.

Mit der erneuten Änderung des NROG im Jahre 1978 in der Folge des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform wurde schließlich die Trägerschaft der Regionalplanung von der staatlichen Mittelinstanz auf die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises übertragen, wobei die Bezirksregierungen nach wie vor „obere“ (früher: „höhere“) Landesplanungsbehörde mit den entsprechenden Aufsichtsfunktionen blieben. Dies bedeutet, daß die von den Kreisen aufgestellten Regionalen Raumordnungsprogramme der Genehmigung der Bezirksregierung bedürfen. Die sonstigen Aufgaben der oberen Landesplanungsbehörde, wie Durchführung von Raumordnungsverfahren, Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, werden in Zukunft (nach der Aufstellung beschlossener und genehmigter Regionaler Raumordnungsprogramme) ebenfalls von den Kreisen bzw. kreisfreien Städten als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises wahrgenommen.

Neben der Landesplanung wird in Niedersachsen noch die Entwicklungsplanung – allerdings nur auf Landesebene – praktiziert. Diese Landesentwicklungsplanung, die im Gegensatz zur Landesplanung gesetzlich nicht fixiert ist, sondern lediglich auf einem Kabinettsbeschluß aus dem Jahre 1970 basiert, hatte die „Förderung der Landesentwicklung durch zentrale Planung“ zur Aufgabe, wozu u.a. ein Landesentwicklungsprogramm aufgestellt werden sollte. Organisatorische Stelle dieser Aufgabe war der Planungsstab in der Staatskanzlei des Ministerpräsidenten, der dann im Jahre 1973 nach zweijähriger Arbeit ein „Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985“, inhaltlich eine integrierte Entwicklungsplanung, vorlegte.

Der Einbezug der Entwicklungsplanung an dieser Stelle ist aus folgendem Grunde von Bedeutung: Nach dem Willen der Landesregierung sollten beide Programme (Landesraumordnungsprogramm und Landesentwicklungsprogramm) zusammen die Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung des gesamten Landes enthalten, wobei das Landesentwicklungsprogramm als das umfassendere die wesentlichen Zielaussagen des Landesraumordnungsprogramms mitenthalten sollte.

Inzwischen hat die Entwicklung jedoch dazu geführt, daß der Entwurf des Landesraumordnungsprogramms im Sommer 1980 fertiggestellt und in das Beteiligungsverfahren gegeben, der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms kommentarlos zu den Akten gelegt wurde. Die Landesentwicklungsplanung Niedersachsen soll deshalb auch im folgenden nicht weiter betrachtet werden.

2. Zur Kommunalisierung der Regionalplanung

Die Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf die Landkreise muß in Zusammenhang mit der Verwaltungs- und

Gebietsreform der 70er Jahre gesehen werden. Nach der bis 1974 weitestgehend abgeschlossenen Gemeindeneugliederung standen als nächste Schritte die Fortführung der Verwaltungsreform sowie die Kreisreform an. Beide Reformen wurden von der damaligen Landesregierung laut Regierungserklärung vom 10. Juli 1974 als vorrangige Schwerpunkte ihrer Aufgaben in der folgenden Legislaturperiode betrachtet.

Bei diesen Reformen, die aufgrund einer Aufgabenübertragung auf die Kreise und eines daraus resultierenden neuen räumlichen Zuschnitts derselben auch in Zusammenhang miteinander betrachtet werden müssen, ging die Landesregierung von dem Leitbild eines Kreises aus, der in stärkerem Maße als bis dato Planungs- und Entwicklungsaufgaben übernehmen und diese im Rahmen einer schwerpunktbildenden Gesamtkonzeption kommunalpolitisch, organisatorisch und finanziell realisieren sollte.

Während das grundsätzliche Ziel der Funktionalreform noch in einer möglichst „bürgernahen“ Verwaltung gesehen wurde – wozu u.a. „in möglichst großem Umfang Aufgaben aus der Ministerial-, Mittel- und Kreisinstanz auf die jeweils nachgeordneten Verwaltungsebenen“ verlagert werden sollten –, wurde die Übertragung der Regionalplanung auf die Kreise explizit mit der „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ begründet⁴. Dabei ging die Landesregierung davon aus, daß die „Landkreise grundsätzlich die für die Trägerschaft der Regionalplanung geeigneten kommunalen Körperschaften sein könnten“, weil ihnen bereits damals zahlreiche raumwirksame Aufgaben, sei es als Planungs- und Aufgabenträger (z.B. Schulentwicklungsplanung, Kreisstraßen, Wirtschaftsförderung u.a.), sei es nur als Träger von Aufgaben und Einrichtungen (z.B. Krankenhäuser, Abfallbeseitigung u.a.) oblagen. Da zwischen diesen fachlichen Aufgaben und den raumordnerischen Zielsetzungen in den Raumordnungsprogrammen „mannigfache Zusammenhänge“ bestehen, sollte „angesichts dieser engen Verknüpfung zwischen den Aufgaben mit räumlichem Bezug und den raumordnerischen Festlegungen im Regionalen Raumordnungsprogramm“ alles getan werden, diese Aufgabenbereiche in einer Hand zu vereinigen.

Als Vorteile – und damit zur weiteren Begründung – dieses Reformschrittes führte der Referentenentwurf zum Achten Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform u.a. an, daß

- mit der beabsichtigten Verlagerung der Regionalplanung auf die neuen Landkreise die Regionale Planung und Durchführung wesentlicher Entwicklungsaufgaben in eine Hand gegeben wird;
- mit der Wahrnehmung der Aufgabe der Regionalplanung durch die Körperschaft „Landkreis“ eine der bestehenden Verwaltungsebenen mit dieser Aufgabe betraut wird und die Zuständigkeiten übersichtlicher und damit für den Bürger und die Wirtschaft überschaubarer werden;
- die politische Willensbildung für die räumliche Ordnung sich in einem „kommunalen Parlament“ vollziehen wird und damit der gesellschaftspolitischen Bedeutung dieser Aufgabe am besten und deutlich Rechnung getragen wird;
- darüber hinaus die Erfahrung zeigt, daß die durch entspre-

4 Referentenentwurf zum VIII. Gesetz zur Gebiets- und Verwaltungsreform. – Hannover 1977. S. 9.

chende Beschlüsse einer kommunalen Vertretungskörperschaft festgelegten Ziele der Raumordnung im kommunalen Bereich bereitwilliger akzeptiert und daher mit größerer Effektivität durchgesetzt werden können.

Lediglich diese vier Punkte wurden schließlich in die „Allgemeine Begründung zur Änderung des NROG“ inhaltlich übernommen; das noch im Referentenentwurf explizit formulierte Ziel einer „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ durch die Verlagerung der Regionalplanung auf die Kreise blieb jedoch „auf der Strecke“.

3. Die Reaktion der Fachwelt

Die Intention, die Regionalplanungskompetenz im Rahmen des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform auf die Landkreise zu übertragen, rief eine unterschiedliche Reaktion bei den kommunalen Spitzenverbänden und in der Fachwelt hervor.

So forderte der Niedersächsische Städteverband (die Vereinigung der kreisfreien Städte) im Gegensatz zu dem o.a. Referentenentwurf, daß nicht die Kreise, sondern die „Planungsverbände für optimale Planungsräume“ Träger der Regionalplanung sein sollten. Diese Planungsverbände könnten aus mehreren Landkreisen, den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden bestehen. Sie sollten jeweils Planungsräume in einer Größenordnung von nicht unter 400 000 Einwohnern umfassen und eine echte Mitbestimmung dieser Gebietskörperschaften sicherstellen.

Des weiteren befürchtete der Städteverband, daß mit der geplanten Übertragung der Regionalplanung auf die Kreise „nicht mehr derselbe Inhalt gemeint ist, wie er bisher in § 6 NROG umschrieben ist“, sondern daß die Formulierungen des Entwurfes den Anschein erwecken, „als sollte einer umfassenden Kreisentwicklungsplanung mit maßgeblichen Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen der Kreise auf allen wichtigen Gebieten der Weg geebnet werden“.

Diese Gefahr einer Kreisentwicklungsplanung, die die gemeindliche Bauleitplanung bis ins Detail vorstrukturiert, sah auch der Niedersächsische Gemeindetag. Angesichts der Tatsache, daß ein Drittel der künftigen Landkreise weniger als 150 000 Einwohner gegenüber einer noch in der Begründung zur Änderung des NROG genannten Zahl von 400 000 Einwohnern aufweisen würde, bezweifelte er, daß die Landkreise hinreichend groß seien, um sich tatsächlich auf Regionalplanung im Sinne einer weitmaschigen Rahmenplanung zu beschränken.

Trotz dieser Bedenken befürwortete der Gemeindetag die Übertragung der Regionalplanung auf die Kreise, wobei er insbesondere auf das Ziel der beabsichtigten „Kommunalisierung der Regionalplanung“ abstellte, denn hierin sah er die Möglichkeiten zu einer stärkeren Bürgerbeteiligung an den „entwicklungsbestimmenden Regionalplänen“. In diesem Zusammenhang schlug der Gemeindetag bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf ein organisatorisches Modell zur Verstärkung der Bürgerbeteiligung durch eine institutionalisierte Mitwirkung der Gemeinden an der Regionalplanung der Landkreise vor, wozu „in jedem Landkreis ein Ausschuß von Bürgermeistern und Hauptverwaltungsbeam-

ten der kreisangehörigen Gemeinden“ eingerichtet werden sollte, „die in einem sehr frühen Stadium mit Vertretern des Kreistages und der Kreisverwaltung die Grundzüge der regionalen Entwicklungsplanung erarbeiten“.

Als Vertreter der Landkreise befürwortete der Niedersächsische Landkreistag die Verlagerung der Regionalplanung auf seine Klientel. Er betrachtete die Zuständigkeitsübertragung grundsätzlich als „kommunalfreundlich“, da es den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden „auf diese Weise besser möglich als bisher (ist), ihre Vorstellungen im Wege des sogenannten Gegenstromprinzips in die Raumordnung einfließen zu lassen“. Da nach der neuen Regelung die unmittelbar gewählten Kreistagsabgeordneten über die Ausgestaltung der Regionalen Raumordnungsprogramme entscheiden, sah der Landkreistag eine generelle „Stärkung der Selbstverwaltung, die im übrigen der Forderung nach mehr Demokratie“ gerecht werde.

Schließlich entspräche die Übertragung der Regionalplanung gerade auf die Landkreise dem Planungsverständnis des Landkreistages, wonach sich die Planung zum einen nicht in besonderen Planungsräumen, sondern in den vorgegebenen Verwaltungseinheiten zu vollziehen habe, und zum anderen nicht zentralistisch ausgerichtet sein dürfe, was bedeute, daß Planungszuständigkeiten auf die vorhandenen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise, Land) zu verteilen seien.

Von der wissenschaftlichen Seite her kommt die Akademie für Raumforschung und Landesplanung in ihrer Stellungnahme zur Organisation der Regionalplanung in Niedersachsen^{4a} zu dem Schluß, daß die Kreise als kommunale Gebietskörperschaft oberhalb der Gemeindeebene zwar durchaus als Träger der Regionalplanung angesehen werden könnten, zumal der „parlamentarische Bezug“ durch die Kreistage gegeben sei und in diesem Falle günstige Voraussetzungen für den Ausbau der räumlichen Regionalplanung zur integrierten Entwicklungsplanung institutionell gegeben wären. Sie schränkt jedoch ein, daß eine solche Lösung nur dann denkbar wäre, wenn sich sowohl der strukturelle Verwaltungsaufbau der Kreise als auch ihr räumlicher Zuschnitt „weitgehend von dem unterscheiden, was bisher mit der Verwaltungs- und Gebietsreform ... geschehen oder beabsichtigt ist“; das heißt, diese Lösung würde dementsprechend großräumige und verwaltungsstarke Kreise voraussetzen.

Da diese Anforderungen bei dem Zuschnitt der neuen Kreise nicht oder nur in Ausnahmefällen erfüllt werden, empfahl die Akademie schließlich, die Aufgabe der Regionalplanung schrittweise weiteren Regionalverbänden (etwa den damaligen Großraumverbänden Hannover oder Braunschweig entsprechend) zu übertragen und nicht auf die Landkreise. Hinzu kommen verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber diesem „kommunalisierten“ Regionalplanungsmodell, die aber hier nicht weiter verfolgt werden sollen⁵.

4a Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Landesarbeitsgemeinschaft Norddeutsche Bundesländer (Hrsg.): Stellungnahme zur Organisation der Regionalplanung in Niedersachsen. – Hannover 1975.

5 Vgl. dazu Blümel, W.: Das verfassungsrechtliche Verhältnis von Gemeinden und Landkreisen. – Hannover 1979. = Schriftenreihe des Niedersächsischen Städteverbandes, H. 5.

Angesichts dieser – mit Ausnahme derjenigen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – stark klientelbezogenen Stellungnahmen erscheint eine kritische Würdigung an dieser Stelle problematisch. In welchem Umfang die in den Stellungnahmen formulierten Befürchtungen oder Erwartungen im einzelnen berechtigt waren, wird letztlich erst anhand der konkreten Erfahrungen im Zusammenhang mit der Aufstellung der ersten Regionalen Raumordnungsprogramme entschieden werden können.

4. Sechs Thesen zur Einschätzung der „kommunalisierten“ Regionalplanung

1. Die Verlagerung der Regionalplanung auf die Kreisebene erscheint von ihrer Funktion und Aufgabenstellung her durchaus sinnvoll: Der doppelte Integrationsanspruch einer Regionalplanung, nämlich einerseits als Interpret der Landesplanung die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu konkretisieren und andererseits als „Instanz zur intraregionalen Konsensbildung“ die Interessen der einzelnen Gemeinden zu einem gemeinsamen Konzept zusammenführen⁶, ließe sich – aufgrund der Doppelfunktion der Kreise – am ehesten auf der Kreisebene verwirklichen. Somit scheint eine alte Forderung der Verwaltungs- bzw. Planungswissenschaft erfüllt; Planung und Durchführung der überörtlichen (Entwicklungs-) Aufgaben wären auf einer Verwaltungsebene zusammengefaßt.

2. Eine Belassung der Regionalplanung bei den Regierungsbezirken nach der Gebietsreform (seit 2. 1. 1978 nur mehr vier Regierungsbezirke in Niedersachsen) hätte aufgrund der Größe dieser Regierungsbezirke zu einer größeren „Bürgerferne“ und schwierigeren Handhabung der Regionalplanung geführt. Durch die Neuordnung der Kreise (-gebiete) kann sich eine bessere Überschaubarkeit für die planenden Instanzen und die Betroffenen (Bürger, Wirtschaft) ergeben.

3. Nicht übersehen werden darf auch, daß die Regionalplanung auf Landkreisebene eine große „politische Legitimation“ besitzt, denn die regionalen Raumordnungsprogramme werden letztlich vom Kreistag als unmittelbar gewähltem kommunalem Parlament verabschiedet. Hier zeigt sich deutlich der Unterschied zwischen der „kommunalisierten“ Regionalplanung in Niedersachsen und einer in vielen Bundesländern vorherrschenden „gemeinschaftlichen“ Regionalplanung⁷.

Allerdings erscheint es fraglich, ob im Kreistag nicht doch „Gemeindeinteressen“ viele Entscheidungen beeinflussen, da sich in der Praxis sehr oft Kandidaten zur Kreistagswahl stellen, die auch für Gemeinderatswahlen nominiert sind. Es läßt sich von daher vermuten, daß die inhaltlichen Bestandteile der Regionalen Raumordnungsprogramme von den Gemeinden bereitwilliger akzeptiert werden, wenn sich vorher im politischen Entscheidungsprozeß die eigenen „gemeindlichen“

Zielvorstellungen durchgesetzt haben und damit keine „Behinderung“ der eigenen Entwicklungschancen befürchtet werden muß.

4. Eine Zusammenfassung von regionaler Planung und Durchführung wird zwar auf einer kleinräumigen Verwaltungsebene erreicht; allerdings können Verflechtungsbeziehungen und Entwicklungen, die sich zwischen den Kreisen ergeben, in ihrer Gesamtheit nicht planerisch erfaßt werden. Dies ist in Niedersachsen aufgrund der zum Großteil kleinräumigen Landkreisgebiete häufiger der Fall.

Besonders trifft dieser Vorwurf auf die größeren kreisfreien Städte zu, da hier die engen Verflechtungen zwischen den Städten und ihrem Umland (Stadt-Umland-Wanderung in den Ordnungsräumen) aufgrund der Organisation der Regionalplanung in Niedersachsen nicht planerisch erfaßt werden können. Da die kreisfreien Städte ebenso wie die sie umgebenden Landkreise die Regionalplanungskompetenz übertragen bekommen haben, werden grenzübergreifende Probleme zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen kaum auf der Ebene der Regionalplanung zu lösen sein. Organisatorische Ansätze wie Stadt-Umland-Verbände könnten hier unter Umständen als sinnvoll betrachtet werden, wobei allerdings berücksichtigt werden muß, daß die Tendenz in Niedersachsen derzeit eher in die entgegengesetzte Richtung zeigt, wie die Bestrebungen zur Auflösung der Großraumverbände Hannover und Braunschweig zeigen.

5. In aller Konsequenz zeigen sich die Auswirkungen der Herabzonung der Regionalplanung bei den kreisfreien Städten, die als Träger der Regionalplanung allerdings kein Regionales Raumordnungsprogramm aufstellen, sondern einen Flächennutzungsplan⁸. Da die Stadtplanung in Form der Flächennutzungsplanung hierbei die regionale Raumordnung ersetzt, existiert für die kreisfreien Städte keine übergeordnete regionale Planungsebene mehr. Dies bedeutet, daß die Flächennutzungsplanungen dieser Städte Ziele und Vorgaben direkt aus dem Landesraumordnungsprogramm übernehmen oder einfließen lassen müssen. Hier muß die Frage gestellt werden, ob unter diesen Umständen überhaupt noch von einem durchgehenden System der Landesplanung gesprochen werden kann. Durch diese Regelung klafft eine große Lücke zwischen Stadtplanung und Raumordnung auf Landesebene.

6. Die Neuordnung der Regionalplanung scheint darüber hinaus in einigen Punkten nicht konsequent durchgeführt. Dies kann am Beispiel der Neuordnung der Bauleitplanungsgenehmigung⁹ verdeutlicht werden: Unter bestimmten Voraussetzungen erfolgt die Genehmigung von Bauleitplänen bestimmter Qualität der kreisangehörigen Gemeinden mit Ausnahme der großen selbständigen Städte durch die Landkreise und nicht mehr durch die Bezirksregierungen. Entscheidend für die Entwicklung einer Gemeinde ist nun allerdings die Flächennutzungsplanung, und gerade die Genehmigung eines

6 Schulz zur Wiesch, Jochen: Regionalplanung ohne Wirkung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 17. Jg. (1978) S. 21–39.

7 Vgl. dazu Benz, A.; Henrich, F. W.: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1980) H. 12, S. 699 ff.

8 § 8 (1) NROG i.d.F.v. 2. 1. 1978, Nds. GVBl. Nr. 1/78, S. 4.

9 2. VO zur Änderung der Niedersächsischen Verordnung zur Durchführung des Bundesbaugesetzes vom 10. 12. 1980, Nds. GVBl. Nr. 52/80, S. 490.

Flächennutzungsplans der kreisangehörigen Gemeinden ist bei den Regierungsbezirken geblieben. Durch diese institutionelle Trennung der Genehmigungspraxis bei der Bauleitplanung der Gemeinden hat die Regionalplanung nicht mehr den Einfluß auf die Entwicklung der Gemeinden in ihrem Gebiet wie früher.

Davon unberührt bleiben natürlich die Vorschriften des BBauG zur Aufstellung von Bauleitplänen (§ 1 [4] und § 2 [4] BBauG), in denen die Einflußmöglichkeiten der Träger der Regionalplanung weiterhin gesichert sind. Es wird deutlich, daß durch diese Neuorganisation im Zuge der Verlagerung der Regionalplanung nicht unbedingt eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht worden ist. Das Ziel der niedersächsischen Landesregierung, den Gemeinden mehr Eigenverantwortung zu überlassen, wird hier bei den organisatorischen und institutionellen Veränderungen sehr deutlich; inhaltliche und instrumentelle Veränderungen und ihre Auswirkungen werden im folgenden noch zu prüfen sein.

5. Das neue Landesraumordnungsprogramm^{9a}

Der Umbruch in der niedersächsischen Planung läßt sich besonders deutlich an Hand des neuen Landesraumordnungsprogramms aufzeigen. Gerade im inhaltlichen und instrumentellen Bereich ergaben sich wesentliche Veränderungen infolge des Entwurfs 1980 gegenüber dem alten Landesraumordnungsprogramm in der Fassung vom 23. 5. 1978.

Entscheidendes Merkmal des Entwurfs vom Juni 1980 ist der Rückzug der niedersächsischen Landesplanung aus einer möglichen Steuerung der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung der Gemeinden durch entsprechende, jetzt aufgegebene Instrumente wie Siedlungsentwicklungsflächen, besondere Entwicklungsaufgaben „Wohnen“ und „gewerbliche Wirtschaft“ usw., wobei das Schwergewicht jetzt sehr viel mehr auf der Sicherung naturräumlicher Ressourcen liegt.

Diese seit 1978 zu beobachtende Tendenz ist vor allen Dingen auf die landespolitische Absichtserklärung zurückzuführen, den Entscheidungsspielraum der Gemeinden zu erweitern¹⁰. Man kann im Falle Niedersachsens feststellen, daß nach einer Phase der Betonung einer mehr zentralen Planung jetzt der Pendelausschlag mehr in die andere Richtung geht und man – um mit Wahl zu sprechen – eines der „freiheitlichsten Planungsrechte“ schaffen wollte¹¹. Aufgrund der Maxime der Erweiterung des gemeindlichen Handlungsspielraumes will der neue Entwurf des Landesraumordnungsprogramms die gemeindliche Entwicklung nicht mehr „gängeln“.

Im folgenden soll diskutiert werden, ob diese Absicht durch den neuen Entwurf des Landesraumordnungsprogramms er-

Darstellung der zeitlichen Rangfolge der einzelnen Landesraumordnungsprogramme

Gesetzliche Grundlagen	Programme
<i>NROG i.d.F.v. 30. 3. 66 (Nds. GVBl. Nr. 9/1966)</i>	<i>LROP i.d.F.v. 18. 3. 69 1. Änderung der LROP vom 2. 2. 71 2. Änderung der LROP vom 3. 4. 73</i>
<i>NROG i.d.F.v. 24. 1. 74 (Nds. GVBl. Nr. 5/1974) Achstes Gesetz z. Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28. 6. 77 (Nds. GVBl. Nr. 24/1977) NROG i.d.F.v. 2. 1. 78 (Nds. GVBl. Nr. 1/1978) Entwurf zur Änderung des NROG i.d.F.v. Juni 1981 Landtagsdrucksache 9/2602</i>	<i>3. Änderung der LROP vom 23. 5. 78 Entwurf zur Neuaufstellung des LROP i.d.F.v. Juni 1981</i>

reicht wird und welche Auswirkungen dadurch in Niedersachsen zu erwarten sind.

6. Zum Entwurf 1980

Beim Entwurf des Landesraumordnungsprogramms 1980 fällt auf, daß die Grundsätze der Raumordnung und die allgemeinen Ziele der Raumordnung in Teil I vom Parlament durch Gesetz beschlossen werden, während die mehr konkreten Ziele der Raumordnung in Teil II von der Landesregierung per Beschluß festgestellt werden.

Den Zielen ist eine größere Bindungswirkung immanent als den Grundsätzen der Raumordnung, zudem sind die Festlegungen der Ziele in Teil II wesentlich konkreter, so daß diese einen größeren Bedeutungsinhalt besitzen als die vom Parlament beschlossenen Grundsätze oder allgemeinen Ziele.

Im Landesraumordnungsprogramm Entwurf 1980 werden im Vergleich zum Landesraumordnungsprogramm von 1978 ganze Zielkategorien aufgegeben:

- Einwohnerrichtzahlen,
- besondere Entwicklungsaufgaben „Wohnen“ und „Gewerbliche Wirtschaft“,
- Schwerpunkträume,

allerdings werden neue Raum- und Zielkategorien eingeführt:

- Ländliche Räume,
- Gebiete mit besonderer Bedeutung,
- Vorranggebiete,
- Vorrangstandorte
- Fluglärmbereiche.

Auf den ersten Blick scheint die zeichnerische Darstellung dieses Entwurfs sehr viel differenzierter zu sein als im Landesraumordnungsprogramm i.d.F.v. 23. 5. 1978. Diese neuen und differenzierteren Ausweisungen betreffen in erster Linie die nicht besiedelten Außenbereiche; u.a. soll hier eine Siche-

9a Redaktionsschluß des Artikels war das Frühjahr 1982. Das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – wurde am 1. 6. 1982 vom Landtag beschlossen (NGVBl. Nr. 20 v. 4. 6. 82, S. 123/124). Der Teil II wurde am 25. 5. 82 vom Landesministerium durch Beschluß festgestellt (NMBl. Nr. 30 v. 20. 7. 82, S. 717–724).

10 von Hinüber, H.: Reflexionen zur Aufstellung ... In: Neues Archiv Niedersachsen, S. 97–102.

11 Wahl, R.: Die Rolle der einzelnen administrativen Ebenen ... – Hannover 1981. = Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 48.

rung gerade der naturräumlichen Ressourcen erreicht werden; allerdings werden auch bestimmte Industriegebiete sowie Vorrangstandorte für Kraftwerke u.ä. im Landesraumordnungsprogramm ausgewiesen. Hierdurch wird nicht mehr versucht, auf die Siedlungsentwicklung direkt Einfluß zu nehmen, sondern durch eine verstärkte Flächensicherungsplanung ergibt sich eine Abkehr von einer mehr die Entwicklung beeinflussenden Positivplanung zu einer Negativplanung.

Dabei erscheint zum Beispiel die Ausweisung von Vorranggebieten (Erhaltung von Natur und Landschaft, Wassergewinnung und Rohstoffgewinnung) nicht unproblematisch, da sich einige Vorranggebiete überlagern. Dies ist deshalb bedenklich, da „alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ... mit dieser besonderen Aufgabe vereinbar sein (müssen)“¹². Bei einer eventuellen Überlagerung soll die Bestimmung des endgültigen Vorranges einer Festschreibung oder näheren Festlegung vorbehalten sein¹³. Dies bedeutet faktisch, daß in erster Linie die Regionalplanung und damit die Landkreise als deren Träger diese nähere Festlegung treffen müssen. Es stellt sich damit die Frage, ob diese nicht immer leichte Entscheidung zwischen verschiedenen Fachplanungen nicht auf jeden Fall auf Landesebene getroffen werden muß. Zumindest kann dies nicht die eigentliche Aufgabe der Regionalplanung sein.

Ein weiteres Problem ergibt sich durch die Vorrangstandorte, die abschließend im Landesraumordnungsprogramm festgelegt wurden. Hierdurch sind diese zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung geworden, so daß sich die gemeindliche Bauleitplanung nach § 1 (4) BBauG hiernach richten muß. Das Abwägungsgebot nach § 1 (7) BBauG tritt dabei nicht mehr in den Vordergrund; es kann keine weitere Abwägung mehr erfolgen.

Durch die abschließende Festlegung als Vorrangstandorte wirken diese sich voll auf der Gemeindeebene aus; die Gemeinde ist damit gänzlich an diese landesplanerische Zielsetzung gebunden. Die Entscheidung über die weitere Entwicklung einer solchen Gemeinde liegt demnach nicht mehr bei ihr selber, sondern beim Land, wodurch sich ein geringer planerischer Spielraum für die Gemeinde ergibt¹⁴.

Der neue Landesraumordnungsprogrammterwurf 1980 wird von der niedersächsischen Landesplanung in seiner Funktion anders gesehen als die bisherigen Landesraumordnungsprogramme. Es soll weniger ein Leitbild für die künftige Landesentwicklung, sondern vielmehr ein Koordinierungsinstrument zwischen den einzelnen Fachplanungen sein. Darüber hinaus soll es einen weit gespannten Rahmen räumlicher Entwicklungsmöglichkeiten auch für regionale und gemeindliche Planungsvorstellungen offenhalten¹⁵. Durch den Rückzug der Landesplanung aus der versuchten Steuerung der gemeindlichen Entwicklung scheint mehr Freiraum für gemeindliche Planungsvorstellungen gegeben zu sein. Durch den Verzicht auf mögliche, die allgemeine Entwicklung beein-

flussende Instrumente fühlen sich zumindest die Gemeinden in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht mehr eingeengt.

Allerdings ergeben sich durch diese Schwächung der Landesplanung verstärkte Einflußmöglichkeiten der verschiedenen Fachplanungen auf die kommunale Planung. Wenn diese sich auch mehr auf den Außenbereich beziehen, ist dennoch die Gefahr einer größeren Einflußnahme einzelner Fachplanungen auf die Kommunen zu befürchten. Da sie über das Landesraumordnungsprogramm eine verbesserte Bindungswirkung erhalten, wird sich in vielen Fällen eine Einschränkung des kommunalen Planungs- und Entscheidungsspielraumes quasi von „außen“ vollziehen können.

Bei vorhandenen Stadt-Umland-Problemlagen stellt sich die Frage, wie diese ohne beschränkende oder verhindernde Instrumente gelöst werden können. Soll sich die Siedlungsentwicklung konzentriert in den zentralen Orten vollziehen, so müssen Ausweisungsverhinderungen an anderen Standorten vorgenommen werden. Von daher wird sowohl in Ordnungsräumen als auch in ländlichen Räumen Auswahlentscheidung bzw. Prioritätensetzung notwendig. Dies kann durch die niedersächsische Landesplanung mit dem Instrument des neuen Landesraumordnungsprogramms nicht vorgenommen werden. Die entsprechenden o.g. Instrumentarien sind auf Landesebene und damit auch auf der regionalen Ebene geopfert worden, um eine Vergrößerung des gemeindlichen Spielraumes zu erreichen. Werden dadurch nicht bessere Entwicklungschancen für den Gesamttraum zugunsten einer ungehemmten „Kirchturmspolitik“ reduziert? Man kann hier durchaus der Meinung sein, daß dadurch nur ein scheinbarer Gewinn für die einzelnen Kommunen erreicht wird, denn schließlich werden die Probleme der räumlichen Ordnung nicht auf Gemeindegebiete begrenzt und müssen von daher durch eine überkommunale Planung mit entsprechenden Instrumentarien gelöst werden. Dieses wird durch die veränderte niedersächsische Landesplanung aufgrund des neuen Landesraumordnungsprogrammterwurfs 1980 nicht möglich sein.

7. Zum Entwurf 1981

Nachdem der Entwurf 1980 des neuen Landesraumordnungsprogramms den einzelnen Planungsträgern zur Stellungnahme vorgelegen hatte, wurde 1981 ein überarbeiteter Entwurf herausgegeben (Landtagsdrucksache 9/2602), der versuchte, diese Stellungnahmen mitzuberücksichtigen. Gleichzeitig hiermit erschien ein Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (Drucksache 9/2602), in dem die Veränderungen in der niedersächsischen Landesplanung gesetzlich abgesichert werden sollen. Hier manifestieren sich vor allem die veränderten Inhalte der Regionalen Raumordnungsprogramme.

Die Unterschiede zwischen dem Entwurf 1980 und dem von 1981 sind meist nur marginal. Vorrangig werden gerade von Landkreisen Umwidmungen (Vorranggebiete in Gebiete mit besonderer Bedeutung und umgekehrt) und Ausweitungen bzw. Einschränkungen solcher Gebietsausweisungen gefordert. Diese wurden entweder befolgt oder im Falle einer

12 LROP Nds., Entwurf 1980, Ziffer B 1.6.02, S. 15.

13 Ebenda, Ziffer C 1.6.04, S. 44.

14 Vgl. dazu Wahl, R.: Die Rolle der einzelnen administrativen Ebenen ..., a.a.O. S. 122 ff.

15 von Hinüber, H.: Reflexionen zur Aufstellung ..., a.a.O., S. 102.

Ablehnung aufführlich begründet. Ein Aspekt jedoch erscheint wesentlich für die derzeitige Position der niedersächsischen Landesplanung. Es geht dabei um die erstmals im Entwurf 1980 eingeführte Siedlungsbeschränkungszone bei zivilen und militärischen Flugplätzen bzw. Bombenabwurfplätzen. Ziel hierbei war es, den Fluglärm passiv zu verhindern¹⁶. In den festgelegten Bereichen von mehr als 62 dB(A) Dauerschallpegel sollten grundsätzlich keine neuen Flächen bzw. Gebiete für Wohnnutzungen dargestellt bzw. neu festgesetzt werden. Dies hätte für die betroffenen Gemeinden bedeutet, daß sie das in Bebauungs- und Flächennutzungsplänen bestehende Baurecht hätten realisieren können, aber eine darüber hinausgehende Ausweisung von Wohnbauflächen in Flächennutzungsplänen nicht mehr möglich wäre.

Aufgrund des starken Widerstandes der hiervon betroffenen Gemeinden und Landkreise¹⁷, die hierin einen Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit und eine Beschneidung der gemeindlichen Entwicklungschancen sehen, ist die faktische Wirkung der Siedlungsbeschränkungszone inzwischen erheblich eingeschränkt worden. So steht im Entwurf 1981, daß in der Fluglärmzone 3 (gleichbedeutend mit der ausgewiesenen Siedlungsbeschränkungszone) die planerische Entscheidung über weitere Ausweisungen von Wohnsiedlungsbereichen den Gemeinden überlassen bleibt. Sie haben lediglich in die Abwägung einzubeziehen, daß auch in dieser Zone von Lärmbelastungen auszugehen ist. Die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden bleibt somit in diesem Punkt im Kern erhalten¹⁸. Ob diese Entscheidung angesichts der in den meisten Fällen als übersteigert zu bezeichnenden Entwicklungsvorstellungen vieler Gemeinden und der damit implizierten Konfliktverschärfung durch weitere mögliche Ausweisungen von Wohnbauflächen in Fluglärmbereichen richtig ist, muß bezweifelt werden.

16 LROP Nds., Entwurf 1980, Ziffer C 13.4.04, S. 69.

17 Vgl. Stellungnahme des Landkreis Emsland zum Entwurf 1980 des neuen LROP Niedersachsen.

18 Landtagsdrucksache 9/2602 (Entwurf 1981, LROP Nds.), S. 104–111.

8. Resümee

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Veränderungen in der niedersächsischen Raumordnung doch einige Probleme aufwerfen, deren Ausmaß jedoch erst nach einigen Jahren der Bewährung in der Praxis exakt zu bewerten sein wird, die aber bereits jetzt als offensichtliche Schwachstellen bezeichnet werden können. Hierzu gehören die oben vorgezeichneten Konflikte zwischen der Landesraumordnung und der Regionalplanung (Vorranggebiete/abschließend festgelegte Vorrangstandorte) sowie das generelle Problem, daß das Landesraumordnungsprogramm zu detaillierte Vorgaben für die Regionalplanung leistet und den damit verbleibenden Spielraum für die kommunalisierte Regionalplanung weiter einengt.

Die eingangs formulierte Annahme, daß die neue Raumordnungspolitik tatsächlich einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene Rechnung trägt, kann allerdings bezweifelt werden: Zwar haben die Möglichkeiten der Gemeinden, sich im Bereich der Bauleitplanung (und dieser Bereich stellte in der Vergangenheit stets das größte Konfliktpotential in der Beziehung Regionalplanung/Gemeinde) freier entfalten zu können, durch den nunmehr praktizierten Verzicht auf die Festlegung von besonderen Entwicklungsaufgaben und Siedlungsbereichen u. a. m. erheblich zugenommen. Die Entwicklung der kommunalen Ebene wird durch die relativ konkreten und vorstrukturierenden Vorgaben des Landesraumordnungsprogramms letztlich jedoch wieder eingeschränkt: Durch die „Negativ“-Zielaussagen im Regionalen Raumordnungsprogramm nämlich, die den Gemeinden Siedlungsbeschränkungen in noch schärferem Maße als vorher dadurch auferlegen (müssen), daß nunmehr Vorranggebiete bis an die unmittelbaren Siedlungsbereiche (und dies bei einem Maßstab von 1:50000!) festgeschrieben werden können.

Die Frage nach einer „echten“ Verlagerung von Entscheidungskompetenzen zugunsten der Gemeinden kann daher zum jetzigen Zeitpunkt nur negativ beantwortet werden.