

MANFRED MEUTER/ORTWIN PEITHMANN

Aspekte der Planfortschreibung in der Regionalplanung*

1.0 Problemstellung

Der Zeitpunkt ist nicht mehr weit entfernt, an dem das Gebiet der Bundesrepublik flächendeckend mit Regionalplänen beplant sein wird. Die Überarbeitung vorhandener Pläne durch Fortschreibung gewinnt damit in der Bundesrepublik zunehmend an Bedeutung. Entsprechend wandelt sich die Aufgabenstellung der Planer: Es geht in Zukunft kaum noch um den Entwurf eines ersten räumlichen Konzepts auf dieser Planungsebene für den jeweiligen Planungsraum, sondern vielmehr um die Fortführung vorhandener Planwerke entsprechend den sich verändernden Bedingungen. Die Andersartigkeit der damit gestellten Aufgabe und der sich daraus ergebenden Probleme für alle, die Landesplanung betreiben, an ihr beteiligt oder von ihr betroffen sind, soll hier in einer Reihe von Aspekten angesprochen werden.

1.1 Von der Planungstätigkeit zur Verwaltungstätigkeit

In erster Einschätzung könnte man annehmen, daß die Überarbeitung vorhandener Planwerke im Vergleich zu ihrer erstmaligen Aufstellung einen vergleichsweise reduzierten Anspruch an die Bearbeiter und die beschließenden politischen Gremien stellt. Das stimmt, soweit es in der Vergangenheit darum ging, ein Grundgerüst für die räumliche Entwicklung zu erstellen. Die Verdichtung der Planwerke gibt heute einen Rahmen vor, der als Ergebnis umfangreicher Abstimmungsprozesse die darauf aufbauenden Arbeiten beeinflusst. Köttingen hat in bezug auf die sich verdichtenden rechtsverbindlichen Planfestlegungen in der Bauleitplanung gesagt, daß die Städtebauer stets dessen eingedenk sein sollen, daß sie in „Zukunft nur eine Erbschaft zu verwalten

haben“¹. Die Bindungswirkung vorgängiger Pläne für die nachfolgenden wird auch als die „alte Last“ bezeichnet. In Abhängigkeit von Maßstab und Rechtsqualität der Pläne wird die Bedeutung der „alten Last“ unterschiedlich wirksam: Wegen des hohen Verbindlichkeitsgrades des Bebauungsplans wird die schrittweise Eingrenzung des Planungsspielraums auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung besonders deutlich. Sie gilt jedoch ähnlich auch auf den anderen Planungsebenen.

Tatsächlich könnte man sich vorstellen, daß bei Konstanz der Ziele und bei zielkonformer Entwicklung der räumlichen Daten in Zukunft kaum noch Veränderungen in den vorhandenen Planwerken notwendig würden: Sie könnten bis zum Ende des Planungszeitraumes gültig bleiben und brauchten dann wegen allseits stagnierender Entwicklungen nur noch marginal verändert zu werden. Damit käme es zu einer Verlagerung von der Planungstätigkeit zur Verwaltungstätigkeit.

Eine ähnliche Vorstellung wurde als Begründung zur Neuorganisation der Regionalplanung in Rheinland-Pfalz — Übernahme der Verwaltungsaufgaben der Landesplanungsgemeinschaften durch die oberen Landesplanungsbehörden — herangezogen: „Für diese Lösung spricht die veränderte Aufgabenstellung in der zweiten Arbeitsphase der Regionalplanung, nachdem die erstmalige Aufstellung regionaler Raumordnungspläne, in denen die langfristigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten sind, in Kürze ... zum Abschluß kommt. Es wird nunmehr darauf ankommen, diese Langfristplanungen ständig zu überprüfen und in Abstimmung mit der Finanzplanung durch mittelfristige Prioritätsangaben zu ergänzen“². In Nordrhein-Westfa-

* Erweiterte Fassung eines Beitrags der Autoren zum Seminar „Aktuelle Fragen der Raumordnung und Landesplanung“, gehalten im SS 77 an der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund.

1 Köttingen, Arnold: Mandat, Methoden, Instrumente planender Verwaltung. In: Planung III. Hrsg.: Joseph H. Kaiser — Baden-Baden 1968. S. 18.

2 Raumordnungsbericht 1973 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 76.

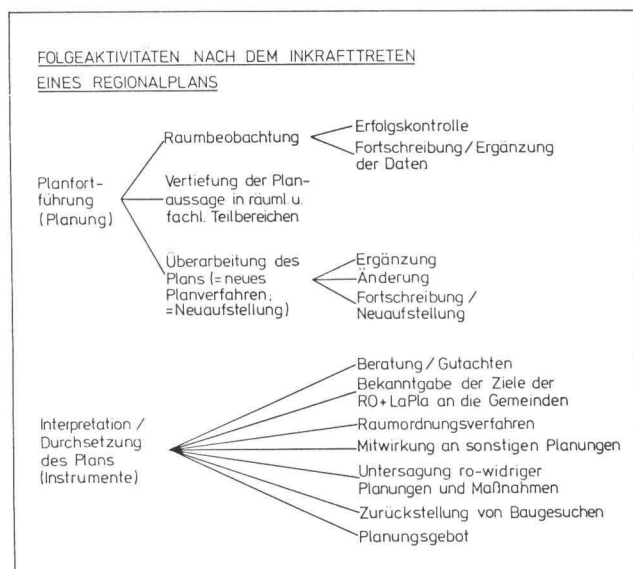


Abb. 1: Folgeaktivitäten nach dem Inkrafttreten eines Regionalplans. Auch zwischen den hier dargestellten Tätigkeitsbereichen Planung und Instrumenteneinsatz bestehen Wechselbeziehungen: Die Entwicklung neuer Ziele für die Region wirkt sich auf den Einsatz der Instrumente aus; beim Einsatz der Instrumente entstehen Einsichten, die für die Ausgestaltung der Planaussagen bei der Vertiefung und Überarbeitung bedeutsam werden können.

len wurde die Verlagerung von der Planerstellung zur Planverwaltung möglicherweise ähnlich gesehen, obwohl hier der für Rheinland-Pfalz festgestellte Aufgabenwandel bei der Änderung der Planungsorganisation — Auflösung der Landesplanungsgemeinschaften, Einrichtung von Bezirksplanungsbehörden und Bezirksplanungsräten — kein expliziter Grund gewesen ist.

1.2 Neue Regionalkonzepte unter veränderten Bedingungen

Die Aufgabe der Regionalplanung wird sich jedoch nicht auf die Durchführung bzw. Verwaltung bereits vorhandener Planungen reduzieren, wenn man bedenkt, daß die jetzt gültigen Pläne zu einem großen Teil in einer Zeitspanne erarbeitet wurden, in der die Daten zu Wirtschaft und Bevölkerung ganz andere Entwicklungen erwarten ließen, als sie heute prognostizierbar sind. Die im Zusammenhang mit dem schrumpfenden Entwicklungspotential neu entfachte Diskussion um die Eignung des jetzt ausgeformten Systems von Versorgungs- und Entwicklungszentren zur Steuerung der räumlichen Entwicklung weist darauf hin, daß auch die grundlegenden Konzeptionen zur Raumentwicklung erneut in Frage gestellt werden können. In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und Bevölkerungsentwicklung werden wir sicher eine ständig weitergehende Diskussion um diese Fragen und eine entsprechend dynamische Entwicklung der Zielvorstellungen für die Raumstruktur haben, so daß selbst die wesentlichen Elemente der jetzt vorliegenden Pläne nicht als ein für allemal gegeben angesehen werden können. Dabei vollzieht sich aufgrund der veränderten Datenkonstellation eine Trendänderung hin zum reduzierten Wachstum und zur Schrumpfung des regionalen Veränderungspotentials. Dies

bedeutet für alle, die von zu großzügigen Planausweisungen betroffen sind, daß sie aus den großen Stiefeln in kleinere umsteigen müssen. Dabei dürfte sich der Stil der Auseinandersetzung darum, wer im Einzelfall den größeren Schuhnummernsprung hinnehmen muß, nicht verbessern.

Schon zu guten Wachstumszeiten wurde vom „Verteilungskampf“ gesprochen. Sieverts hat formuliert: „Die planmäßige Verteilung des Rückgangs und des Mangels ist viel schwieriger als die Verteilung von Zuwachs“³. Die Tatsache, daß viele Pläne, mit denen der Mangel zu verteilen ist, Fortschreibungen von Plänen aus rosigeren Zeiten — oder besser: Zeiten rosigerer Erwartungen — sind, bedeutet, daß hier alte Anspruchsniveaus abgebaut werden müssen. Eine Aufgabe, die nicht einfach ausfallen wird. Wir behaupten, daß die überörtliche Planung hierbei einem extremen Test ausgesetzt wird, der über ihren Fortbestand in der gegenwärtigen Form wesentlich mitentscheiden wird.

2.0 Terminologie

Fortschreibung ist der gegenwärtig geläufigste Terminus für die planende Folgetätigkeit auf der Basis vorhandener Planwerke. Die Tätigkeiten insgesamt lassen sich der Art nach entsprechend Abb. 1 unterscheiden.

Die Tätigkeiten, die hier näher interessieren, sind diejenigen der Überarbeitung eines genehmigten Plans. In der Regel sehen die Landesplanungsgesetze hier das gleiche Verfahren zur Aufstellung und Genehmigung vor, das auch für die erstmalige Erstellung des Plans gilt⁴.

Die Arten der Überarbeitung lassen sich wie folgt voneinander unterscheiden:

2.1 Ergänzung

Unter Ergänzung ist die sachliche Einfügung einer bisher nicht berücksichtigten oder nicht in derselben räumlichen Ausprägung dargestellten inhaltlichen Kategorie des Plans zu verstehen. Es kann sich dabei um die Konkretisierung einer bisher in allgemeiner Form gehaltenen Aussage handeln.

Beispiele:

1. Einfügung einer neuen Verkehrsstrasse.
2. Differenzierung vorhandener Erholungsbereiche.

Bei dem zweiten Beispiel handelt es sich nicht um eine Ergänzung in Form der Hinzufügung von Planinhalt, sondern um die inhaltliche Vertiefung der Planaussage: die Liste der Aussagekategorien wird ergänzt. Hier kann zur klareren Unterscheidung der Terminus „Konkretisierung“ eingesetzt werden.

3 Sieverts, Thomas: Zur Lage. In: Stadtbauwelt. (1976), Nr. 52, S. 1494.

4 Beispiel: § 15 (5) Landesplanungsgesetz NW vom 3. Juni 1975 i.d.F. vom 7. Dez. 1976: „Der Gebietsentwicklungsplan kann jederzeit in dem Verfahren, das für seine Aufstellung gilt, geändert oder ergänzt werden.“

2.2 Änderung

Unter Änderung ist demgegenüber das Ersetzen einer bisherigen Planungsaussage durch eine andere in einem sachlichen oder räumlichen Teil des Plans zu verstehen, wodurch die Nutzungsmöglichkeit eines bestimmten Raumes/Bereichs geändert oder die Führung eines Verkehrsweges variiert wird.

Beispiele:

1. Umwidmung eines Erholungsbereichs zum Industrieansiedlungsbereich.
2. Veränderung einer Ortsumgehungsstraße von einer West- in eine Ostumgehung.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß die Grenze zwischen Ergänzung und Änderung nicht deutlich gezogen werden kann. Wegen der Unvermehrbarkeit der Fläche — bei gegebenem Planungsraum — bedeutet jede Ergänzung eine Veränderung gegenüber der bisherigen Nutzungsmöglichkeit des betroffenen Teilraumes. Generell kann die Ergänzung als eine Unterform der Änderung angesehen werden: Mit zunehmendem Umfang der Einwirkung auf die Nutzungsmöglichkeit der übrigen Planinhalte wird die Ergänzung zur Änderung. Um eine reine Ergänzung kann es sich nur handeln, wenn eine Ausdifferenzierung innerhalb einer vorhandenen Kategorie des Planinhalts — also eine Konkretisierung — erfolgt. Die beiden bisher genannten Formen der Planüberarbeitung beziehen sich auf sachliche und/oder räumliche Teile eines Plans.

Bei den Formen Fortschreibung und Neuaufstellung handelt es sich um die flächendeckende Überarbeitung des Plans, bei der im Prinzip alle inhaltlichen Kategorien in Frage gestellt werden können.

2.3 Fortschreibung

Die Fortschreibung knüpft eng an das vorhandene Planwerk an. Sie hat Routinecharakter; so wird sie auf jeden Fall notwendig, wenn eine dafür vom Landesgesetzgeber vorgesehene Frist nach der letzten Aufstellung/Genehmigung abgelaufen ist. In der Regel handelt es sich bei der Fortschreibung um die Verwendung neuerer Daten im Rahmen der alten Methode⁵.

Beispiel:

Umsetzung veränderter Bevölkerungsprognosewerte in den Planinhalt.

Inhaltliche Kategorien und Ziele, auf die der Planinhalt aufbaut, dürfen nur in Grenzen verändert werden; anderenfalls ist es zutreffender, von einer Neuaufstellung zu sprechen.

2.4 Neuaufstellung

Bei der Neuaufstellung steht der Planinhalt grundsätzlich zur Disposition; so zum Beispiel, wenn Planaussagen in neue Aussagekategorien gefaßt werden sollen oder grundsätzlich andere Methoden zur Bestimmung der Planinhalte gewählt werden.

Beispiel:

Einführung eines neuen Systems von Versorgungszentren.

Die Grenze zwischen Fortschreibung und Neuaufstellung ist fließend. Die Terminologie in den Landesplanungsgesetzen bleibt unklar, was die Unterscheidung zwischen „Neuaufstellung“ und „Fortschreibung“ angeht: Neuaufstellung bildet einerseits den Oberbegriff für Änderung, Ergänzung und Fortschreibung; denn wegen der Identität der Verfahren ist jedesmal ein neuer Beschluß über die Aufstellung dieser Formen der Planfortführung notwendig. Andererseits wird Neuaufstellung im Unterschied zu Änderung/Ergänzung verwendet, um auszudrücken, daß es sich um eine umfassende Überarbeitung des Regionalplans handelt. Im nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz wird der Begriff Fortschreibung nicht verwendet. Dennoch eignen sich die Begriffe zur unterschiedlichen Charakterisierung der Planungsarbeit.

Zu Beginn der jeweiligen Arbeiten zur Überarbeitung eines Planes wird häufig noch nicht feststehen, welchen Charakter die Eingriffe in den Planinhalt im Resultat haben werden. Aus einer Ergänzung wird gegebenenfalls eine Änderung, aus einer Fortschreibung eine Neuaufstellung werden. Der gesamte Umfang der Eingriffe in den alten Plan wird nicht vom Planer allein bestimmt, sondern hängt wesentlich mit vom Ausgang der Erarbeitungs- und Genehmigungsphase ab.

2.5 Aktualisierung

Gelegentlich wird über die bisher vorgestellten Termini hinaus auch von Aktualisierung eines Plans gesprochen. Wenn damit nur die Auffrischung der Datengrundlagen zum Plan gemeint ist, also kein eigentliches Ziel der Raumordnung und Landesplanung berührt wird, so ist die Aktualisierung innerhalb des Tätigkeitsbereichs der Planfortführung der Raumb Beobachtung zuzuordnen.

2.6 Sonderfälle

Einen Sonderfall in der hier vorgestellten Terminologie bilden die sachlichen Teilabschnitte von Plänen. Sie stellen, auch wenn sie insgesamt neu aufgestellt oder fortgeschrieben

5 Dieses Verständnis von Fortschreibung liegt auch der Änderung des § 13 (2) des Landesplanungsgesetzes von Rheinland-Pfalz zugrunde: Die Vorschrift, daß den kreisfreien Städten, Landkreisen, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden im Gebiet einer Region Gelegenheit zu geben ist, „vor Aufstellung des regionalen Raumordnungsplans ihre Planungsvorstellungen für ihr Gebiet der Planungsgemeinschaft mitzuteilen“, entfällt für die Fortschreibung. Dieser Verzicht deutet auf die Vorstellung hin, daß in Zukunft keine wesentlich neuen Vorstellungen der Gemeinden erwartet werden, die vor Beginn der Arbeiten am Planentwurf bekannt sein müßten.

DETERMINANTEN FÜR DIE ÜBERARBEITUNG VON RAUMLICHEN PLÄNEN	
Planungspflichten	
Anderung des Bezugsgebietes	
Änderung der Organisation	
Änderung/Ergänzung der Daten	
Änderung/Ergänzung der Ziele	
Änderung/Ergänzung der Planinhalte nach der Art	
Entwicklung der Planungsmethoden	

Abb. 2: Determinanten für die Überarbeitung von räumlichen Plänen

werden, Ergänzungen zu den übrigen Plänen für das gleiche Gebiet dar. Das System der Landesentwicklungspläne in NW stellt eine Summe sich inhaltlich ergänzender Teilpläne dar (obwohl sie nicht Teilpläne genannt werden!). Aufgrund methoden- und/oder verfahrensbedingter Unzulänglichkeiten oder veränderter Zielsetzungen kann der Fall eintreten, daß der zuletzt aufgestellte Plan mit den anderen Plänen teilweise in Widerspruch steht, so daß die Änderung eines oder mehrere Teilpläne notwendig wird.

Einen weiteren Sonderfall in der landesplanerischen Terminologie stellt die Aufhebung von Plänen dar. Der Terminus „Aufhebung“ im Sinne des niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung bedeutet das fristgebundene Außerkrafttreten von regionalen Raumordnungsprogrammen nach einer bestimmten (hier: fünfjährigen) Gültigkeitsdauer.

3.0 Determinanten für die Veränderung der Planinhalte

Abb. 2 zeigt mögliche Determinanten für die Planüberarbeitung. Diese Determinanten werden im Überarbeitungsfall entsprechend dem Grad der notwendigen Änderung einzeln oder gemeinsam wirksam. In der Regel ist eine Veränderung/Ergänzung der Daten — sei es in Form von Entwicklungsdaten oder von Vorgaben — Ausgangspunkt für die Planüberarbeitung (Beispiel: Bevölkerungsprognose). Diese wirken zurück auf die Ziele für die Planausarbeitung, die sich daneben autonom entwickeln können. Entsprechend werden — wenn notwendig — neue Aussagekategorien für den Plan gewählt. Durch entsprechend vereinheitlichende Vorschriften in den meisten Ländern (Planzeichenverordnungen für die zeichnerische Darstellung und Mustergliederung für den textlichen Teil) ist die Änderung/Ergänzung der Aussagekategorien für die Regionalstufe überwiegend eine externe Determinante geworden.

Parallel zu den Daten und Zielen entwickeln sich die Planungsmethoden oder Planungstechniken: Die Wissenschaft steht nicht still und trifft sich mit der Praxis in interdisziplinären Hochschuleinrichtungen. Das Augenmaß wird zuneh-

mend durch den Computer ersetzt. Entsprechend dürften auch die daraus abgeleiteten Bereichsausweisungen, Zentren-einstufungen und ähnliches in Einzelheiten anders ausfallen — zumindest im Entwurf des überarbeiteten Plans.

4.0 Regelungen zur Planüberarbeitung/Planfolge in den Ländern

Um einen Überblick über den Umfang der Planfortschreibung in der Landesplanung zu erhalten, wurde zunächst eine Analyse der Überarbeitungsfristen auf der Landesebene und der Regionsebene anhand von Landesplanungsgesetzen und Verordnungen der Länder — soweit sie uns zugänglich waren — vorgenommen und diese dann mit einer Analyse der Zeitpunkte des Wirksamwerdens der jetzt gültigen Pläne gekoppelt. Die Landesebene der Landesplanung wurde hierbei einbezogen, um das Problem der zeitlichen Verzahnung der beiden Ebenen zu verdeutlichen. Die Darstellung konzentriert sich auf der Landesebene auf diejenigen Pläne, die die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten — unabhängig von der gewählten Bezeichnung. Ergänzende Pläne zur Ressortkoordination über die räumliche Aussage hinaus sind nicht dargestellt.

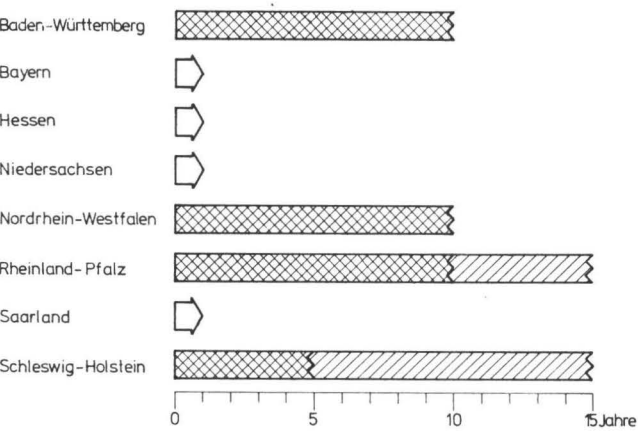
Bei den Planungsfristen werden drei Termini unterschieden:

- 1. Planungszeitraum = der Zeitraum, für den der Plan gültig sein soll; entspricht in der Regel dem gewählten Prognosezeitraum.
- 2. Planungshorizont = der Zeitraum, in dem die dargestellten Entwicklungen realisiert sein sollen; meist identisch mit 1; jedoch nicht bei Langfristplanungen.
- 3. Fortschreibungsfrist = Frist, nach der die Planaussagen überprüft werden sollen.

4.1 Fortschreibungsfristen auf Landesebene

Die Analyse der Überarbeitungsfristen der Landesplanung auf der Landesebene in den einzelnen Flächenländern (Abb. 3) ergab ein unterschiedliches Bild. Nur bei der Hälfte aller Länder lassen sich Bestimmungen in Gesetzen oder Verordnungen über den Planungszeitraum und Fortschreibungsfristen finden. Hieraus darf aber nicht der Schluß gezogen werden, daß in den anderen Ländern keine Überarbeitung der Pläne oder Programme angestrebt wird oder bereits vorgenommen wurde. So hat zum Beispiel Hessen zweimal sein Landesentwicklungsprogramm fortgeschrieben. Die Ursache für den Verzicht auf die Angabe von Überarbeitungsfristen in Gesetzen bzw. in Verordnungen kann drei Gründe haben:

- 1. Eine regelmäßige Fortschreibung von Plänen und Programmen wird noch nicht als permanente Aufgabe der Landesplanung auf der Landesebene angesehen.
- 2. Die Fortschreibung von Plänen und Programmen auf der Landesebene soll ganz von der tatsächlichen Entwicklung



ERLÄUTERUNG:



Abb. 3: Überarbeitungsfristen auf der Landesebene in den einzelnen Flächenländern

abhängig gemacht und daher nicht im voraus festgelegt werden.

3. Von seiten der Landesplanung auf der Landesebene will man keine festen Fristen für die Überarbeitung der Pläne und Programme vorgeschrieben bekommen, um durch den Gesetzgeber nicht in Zugzwang gesetzt zu werden.

Welcher Grund tatsächlich zutreffend ist, darüber können Außenstehende nur spekulieren.

4.2 Fortschreibungsfristen auf Regionsebene

Ein weitaus eindeutigeres Bild (Abb. 4) ergab die Analyse der Überarbeitungsfristen der Landesplanung auf der Regionsebene in den einzelnen Flächenländern. Fünf Länder kennen vorgeschriebene Planungszeiträume und Fortschreibungsfristen. Außerdem besteht die Möglichkeit, die Träger der Regionalplanung per Erlaß wie in Baden-Württemberg oder direkt im Gesetz wie in Hessen zur erstmaligen Aufstellung von Regionalplänen bis zu einer bestimmten Frist zu veranlassen. Analog besteht die Möglichkeit, eine Frist für die Überarbeitung der Regionalpläne zu setzen.

4.3 Umfang der Landesplanung auf Landesebene

Bei dem Versuch, den Umfang der Landesplanung auf Landesebene in den einzelnen Ländern darzustellen, tritt das Problem der Vergleichbarkeit auf. Aufgrund der kaum noch zu überbietenden Begriffsvielfalt, verbunden mit unterschiedlichen Feinheiten in den Aussagen sowohl in räumlicher als

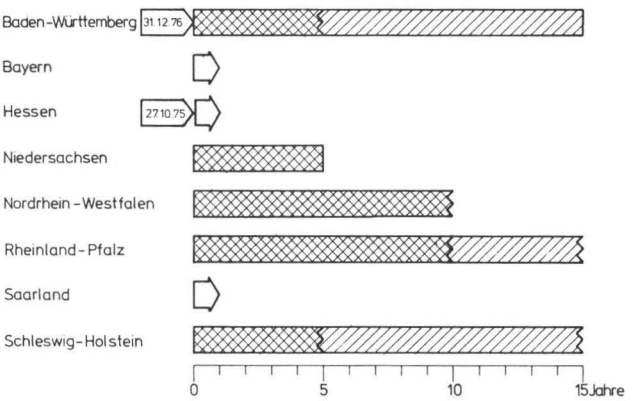


Abb. 4: Überarbeitungsfristen auf der Regionsebene in den einzelnen Flächenländern

auch sachlicher Hinsicht, wurde versucht, über eine einheitliche Darstellung von Plänen und Programmen eine Vergleichbarkeit herzustellen (Abb. 5). Dabei wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit bei den Einzelplänen auf die präzise Bezeichnung verzichtet und statt dessen eine stichwortartige Bezeichnung gewählt. Die Übersicht zeigt, daß alle Flächenländer mit Ausnahme des Saarlandes über einen Plan oder über ein Programm — die Bezeichnungen scheinen von den Ländern beliebig gewählt zu werden — mit räumlichen Ausweisungen verfügen, in dem Aussagen für das ganze Landesgebiet enthalten sind. Daneben gibt es für einzelne fachliche oder sachliche Bereiche Einzelpläne und -programme. Die Übersicht stellt den Umfang der landesplanerischen Tätigkeit dar, wobei die Darstellung die Fortschreibung der Pläne und Programme für die Zukunft noch nicht enthält.

4.4 Umfang der Landesplanung auf Regionsebene

Der Versuch, einen Überblick über den flächenbezogenen Umfang der Landesplanung auf Regionsebene zu geben (Abb. 6), ist insofern schwierig, als Angaben über die Größe der Regionen uns nicht für alle vorlagen und die aufgestellten Pläne bzw. räumlichen Teilpläne nur teilweise Flächenangaben enthielten. Von daher konnte nur ein Vergleich über die Anzahl der Planungsregionen bzw. über die Anzahl der räumlichen Teilabschnitte, wenn eine Region nicht über einen einzigen Plan beplant ist bzw. wird, vorgenommen werden. Der Überblick zeigt, daß der Umfang der rechtskräftigen Regionalpläne in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich ist. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein war Ende 1976 die erstmalige Aufstellung von Regionalplänen für das gesamte Landesgebiet noch nicht abgeschlossen.

5.0 Planfolgekonzept

Das heterogene Bild der Planfolgesituation für die Planarten der Landesplanung in der Bundesrepublik führt zu der Frage, ob diese Situation befriedigen kann, weil eine Notwendigkeit zu stärkerer zeitlicher Verzahnung zwischen den

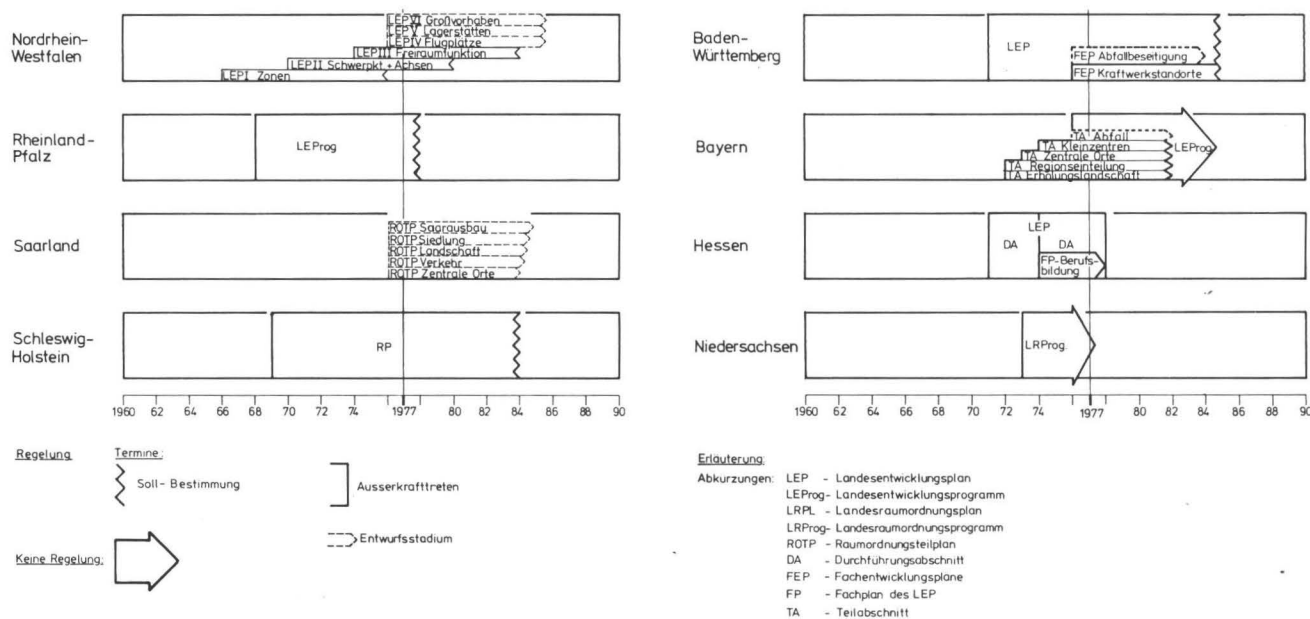


Abb. 5: Umfang der Landesplanung auf der Landesebene (Bestand, Entwurfsstadium). Stand: 1.1.1977

einzelnen Planungsprozessen nicht besteht, oder ob es eine bessere anzustrebende Lösung gibt.

Eine ideale Planfolgesituation ließe sich aus folgenden Bedingungen konstruieren:

1. Der übergeordnete Plan soll dem nachgeordneten Plan zeitlich vorausgehen, damit dieser entsprechend angepaßt werden kann.
2. Die einzelnen Pläne sollen von möglichst gleichen prognostischen Rahmenbedingungen ausgehen, damit der Konkretisierungsvorgang bzw. der Gegenstrom von gleichen Ausgangsbedingungen ausgehen kann. Gegenstrom kann im strengen Sinne nur zustande kommen, wenn von beiden Seiten die Dinge fließend/im Fluß sind; das setzt Gleichzeitigkeit der Planungsprozesse voraus.

Beide Forderungen zusammen sprechen für eine Planfolge, bei der der nachgeordnete Plan unmittelbar nach dem übergeordneten Plan aufgestellt wird, wobei sich die Planungsprozesse in ihren Phasen möglichst weitgehend überschneiden. Das Idealkonzept ist in Abb. 7 dargestellt. Der Plan auf Landesebene wird vor dem Regionalplan aufgestellt, damit der Regionalplan in dessen Konkretisierung vom letzten Stand der Beschlüsse zu den übergeordneten Aussagen ausgehen kann. Beide Planverfahren überlagern sich zeitlich stark, so daß auf beiden Ebenen die Entwicklungsanalysen vom gleichen Stand ausgehen können. Die Rahmendaten, die von der Landesebene für die Regionsebene vorgegeben werden, entspringen der zeitlich gleichen Entwicklungssituation. Der Gegenstrom profitiert davon, daß auf beiden Ebenen die Inhalte der Pläne gleichzeitig zur Disposition stehen.

Die Wiederholung derselben Abstimmungssituation zu einem späteren Zeitpunkt setzt voraus, daß für beide Planungsebenen dieselben Fortschreibungsfristen bestehen. Wendet man die 2. Forderung auch auf das Verhältnis der

Pläne benachbarter Regionen an, so ergibt sich der Vorteil, daß regionsübergreifende Planaussagen zu etwa gleichen Stadien des Planungsprozesses in beiden Regionen konzipiert werden können.

Die Verwirklichung einer solchen ideal konzipierten Lösung wird allerdings durch Restriktionen aus der Praxis in Frage gestellt:

Die Planungsprozesse sind in ihrer Dauer nicht exakt vorab terminierbar; sie sind in ihrem Fortgang vom Fortschritt der politischen Willensbildung zu den Inhalten des Plans abhängig und müssen die Informationen einer Reihe von Beteiligten einbeziehen, deren Arbeit nicht der Kontrolle der Landesplanung unterliegt. Bei denjenigen Planungsstellen, die Regionalpläne für mehrere Teilabschnitte aufstellen, würden so extreme Arbeitsspitzen auftreten, die der kontinuierlichen arbeitsteiligen Abwicklung der Planungsarbeiten in einer gegliederten Dienststelle entgegenstehen.

Die von Stolley⁶ festgestellte sehr unterschiedliche Dauer der Planverfahren auf der Regionsebene (Abweichungen bis zum Sechsfachen) zeugt von der Wirksamkeit störender Faktoren in diesem Prozeß. Ihr Einfluß läßt sich allerdings in dem Maße verringern, in dem die Planungsstellen Erfahrungen mit der zeitlichen Dauer einzelner Phasen sammeln. Solange diese Erfahrungen nicht durch Umorganisationen und/oder extreme Änderungen in Inhalt und Methode der Planung an Gültigkeit verlieren, ist zu erwarten, daß in Zukunft eine günstigere zeitliche Zuordnung der einzelnen Planverfahren möglich sein wird.

6 Stolley, Karin M.: Vergleich ausgewählter Regionalpläne. Inhalt, Methodik, Kartographie, Planungsträger, Feststellungsverfahren. Hrsg. von METRA DIVO Stadt- und Regionalforschung. — März 1973. S. 150. (Betr. den Vergleich der zeitlichen Länge der Planverfahren bis zur Genehmigung.)

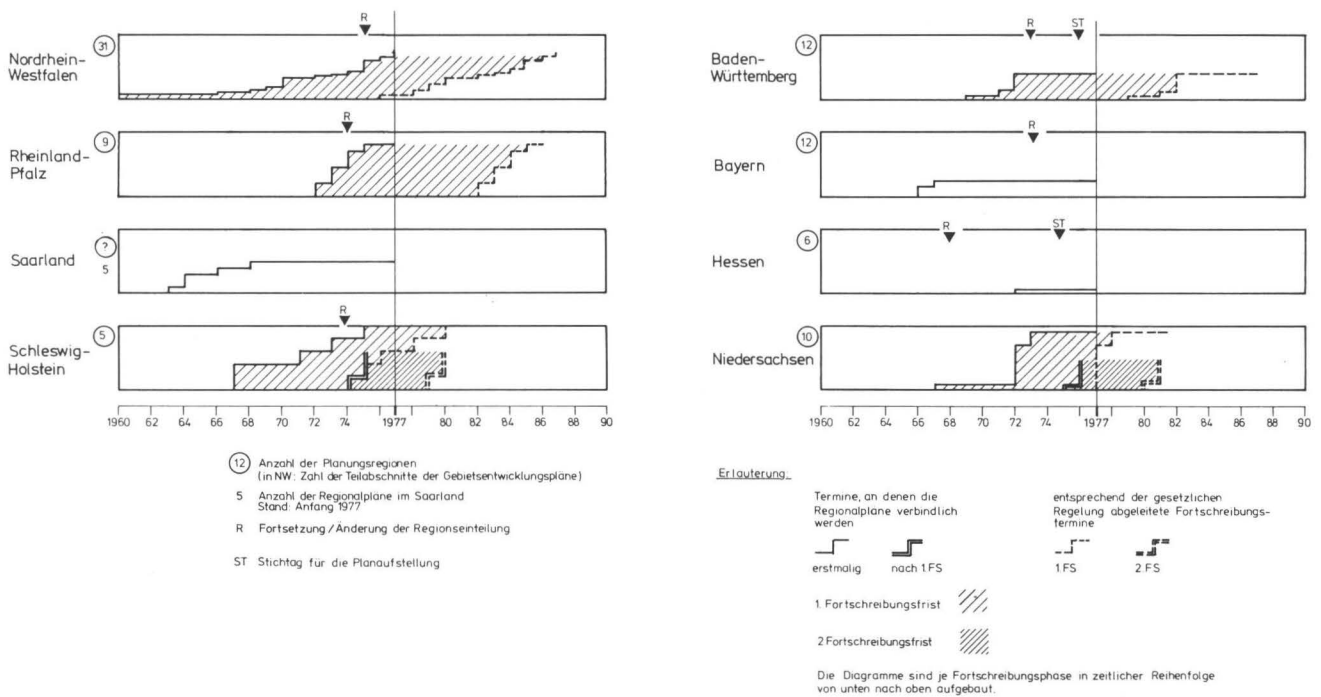


Abb. 6: Umfang der Landesplanung auf der Regionsebene (Bestand, Entwurfsstadium, Fortschreibung). Stand: 1. 1. 1977

Grundsätzlich ist aus den o. a. Gründen eine stärkere Berücksichtigung des Planfolgeaspekts bei der Terminplanung der planenden Stellen anzustreben, damit das Maß von Inkonsistenzen zwischen den Inhalten auf den unterschiedlichen Planungsebenen möglichst gering gehalten wird.

6.0 Verdichtung der Planaussagen

Als Problem der Planfortschreibung — wie der Raumplanung in der Zukunft ganz allgemein — muß die Zunahme der verschiedenen Planarten — insbesondere auf der kommunalen Ebene — gesehen werden. Das Netz der raumbezogenen Pläne wird immer dichter gespannt: Stadtentwicklungsprogramm, städtebauliche Rahmenpläne, Standortprogramme und Stadtteilentwicklungspläne treten neben Flächennutzungspläne und Bebauungspläne. Die darin enthaltenen Ziele stellen Absichtserklärungen zu räumlichen Teilbereichen dar, die von der Regionalplanung zur Kenntnis genommen werden müssen. Daneben tritt eine Fülle von fachlichen Aussagen mit räumlichen Auswirkungen. Alle diese Aussagen schränken den Handlungsspielraum der Regionalplanung ein; zunehmende Bedeutung kommt daher einem guten Informationssystem zu, das die Vielzahl der unterschiedlichen Raumansprüche nach ihrem unterschiedlichen Bindungsgrad für den Regionalplaner erfassbar und überschaubar macht. Ein nach der Rechtsqualität seiner Aussagen gestuftes Raumordnungskataster, verbunden mit inhaltlich vertiefenden Datenquellen (z.B. Infrastrukturkataster, Baufertigstellungsstatistik, Realnutzungskartierung), wäre ein wichtiges Hilfsmittel.

Wie eng der planerische Spielraum für einzelne Raumelemente in einem dicht besiedelten Bundesland wie Nordrhein-Westfalen schon geworden ist, zeigt die Konzeption des Landesentwicklungsplans VI: Die vorhandenen räumlichen Bindungen reduzieren das Angebot geeigneter Standorte für die „Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energierzeugung“.

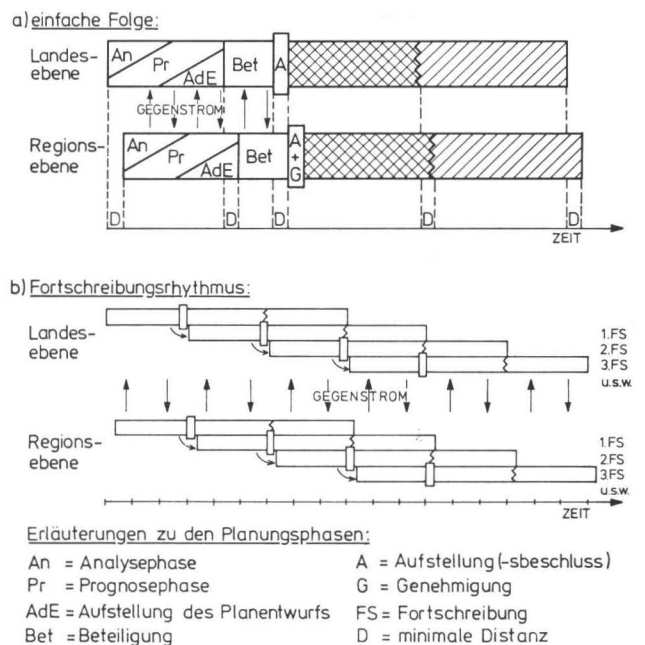


Abb. 7: Ideales Planfolgekonzept

gung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind“ so stark, daß für den entsprechenden Landesentwicklungsplan eine extrem großmaßstäbliche Darstellung, verbunden mit dem Planungsgebot für die betroffenen Gemeinden, gewählt wurde.

7.0 Plangewährleistung

Planfortschreibung bedeutet Änderung des fortgeschriebenen Plans im Vergleich zu seinem Vorgänger in mehr oder weniger großem Umfang. Änderungen in der Planaussage werfen die Frage nach den Plangewährleistungsansprüchen derjenigen auf, die an die Planaussage gebunden werden sollen.

Zwei Forderungen begründen grundsätzlich den Gewährleistungsanspruch:

1. Wegen des Interesses an der vollen Entfaltung der Wirksamkeit des Plans muß das Vertrauen auf den Fortbestand seiner Inhalte schutzwürdig sein.
2. Folgen aus der Änderung von Planungsabsichten sollten in der Risikosphäre desjenigen bleiben, dessen Einflußbereich sie entspringen.

7.1 Geltende Entschädigungsregeln

Die Landesplanung kennt bisher zwei Anlässe, nach denen sie Entschädigungsforderungen anerkennt:

1. Entschädigung aus Anlaß der Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen.
2. Entschädigung von Planungsträgern, die genötigt sind, ihre einwandfrei zustande gekommenen Pläne aufgrund von landesplanerischen Plänen zu ändern.

Zu 1: Da dieser Anspruchsfall nicht fortschreibungsspezifisch ist, soll er nicht näher untersucht werden.

Zu 2: Hier interessiert speziell der Fall des Bebauungsplans, der in Anpassung an einen genehmigten Regionalplan zustande gekommen ist, der nun aufgrund der Änderung des Regionalplans nach dessen Fortschreibung angepaßt, das heißt, geändert werden muß. Entschädigungsansprüche für die anpassungspflichtige Gemeinde bestehen allgemein nur für den Bebauungsplan, da nicht die Gemeinde, sondern der von ihr zu entschädigende Dritte Empfänger von Zahlungen ist. Die Entschädigung aufgrund der Änderung landesplanerischer Ziele wirkt also nur indirekt. Die Gemeinde kann nur in dem Umfang Empfänger von Zahlungen werden, in dem sie Grundstückseigentümer und/oder Maßnahmenträger ist⁷.

Niemeier, der sich grundlegend mit der Entschädigungsfrage beschäftigt hat⁸, sah 1968 eine Flut von Entschädi-

gungsfällen kommen: „Wirklich gravierende Fälle (Erl.: Entschädigungsfälle) können allerdings demnächst auch hier auftreten, wenn auf der einen Seite das Netz der gemeindlichen Bauleitpläne immer dichter wird und auf der anderen Seite die Zielvorstellungen der Landesplanung immer konkreter werden. Dabei wird die gemeindliche Bauleitplanung namentlich in Großstädten oder Verflechtungsgebieten zeitlich immer der Landesplanung voraus sein mit der Folge, daß Baurechtsansprüche entstanden sind. Der Fall, daß ein gemeindlicher Plan abgeändert werden muß, kann durchaus sehr bald akut werden. Es ist erstaunlich, daß die in den Landesplanungsgesetzen vorgesehene Mitteilung der Ziele der Landesplanung an die Gemeinden mit dem Zweck der Anpassung der gemeindlichen an die landesplanerischen Pläne gemäß § 1 Abs. 3 BBauG bisher zu so wenig Konflikten geführt hat“⁹.

Niemeier spricht hier den Fortschreibungsfall an; er geht davon aus, daß in den genannten Bereichen aufgrund der schnelleren Anpassungsfähigkeit der gemeindlichen Bauleitplanung Festsetzungen getroffen werden können, die den landesplanerischen in der falschen Richtung vorgreifen. Daß dennoch die Flut der Entschädigungsfälle nicht eingesetzt hat, hat sicherlich zwei Gründe:

1. Die Regionalpläne für Verdichtungsräume pflegen in der Regel nicht so steuernd ins Detail zu gehen, daß innerhalb der getroffenen Aussagen nicht eine Reihe gemeindlicher Alternativvorstellungen denkbar wäre, ohne daß ein Widerspruch zu den Aussagen des Regionalplans direkt ablesbar wäre. Es ist nicht zu erwarten, daß der fortgeschriebene Plan in seiner Aussagenschärfe extrem von seinem Vorgänger abweichen wird. Selbst wenn eine engere Auslegung des Planinhalts im Einzelfall die Bestimmung einer unzulässigen Abweichung i.o.a. Sinne möglich machen würde, so wird doch vor einem zur Entschädigung verpflichtenden Anpassungszwang für die Gemeinde in der Regel zurückgeschreckt. Die Hemmungen aus der Unsicherheit über die Höhe der dadurch ausgelösten Entschädigungsleistungen sind bei denjenigen, die die Angepaßtheit zu prüfen haben, sicher größer als die Vorbehalte gegenüber einer interpretatorischen Strapazierung des Plans.
2. Die Entschädigungsfälle werden sich stets in Grenzen halten, weil die Bedingungen des Planverfahrens — speziell die Beteiligungssituation — dazu beitragen, diese Fälle vorab aufzudecken und zu klären. Der hier wirksame Mechanismus kann als „liberaler Pragmatismus“ bezeichnet werden. Problematisch wird die Lage, wenn die Gemeinde selbst daran interessiert ist, daß der alte und der fortgeschriebene Plan in Widerspruch zueinander stehen, damit die Gemeinde ihre eigene Bauleitplanung mit Unterstützung durch Entschädigungszahlungen in Ordnung bringen kann¹⁰. Es wäre denkbar, daß die

7 Die Länder Hessen und Schleswig-Holstein lassen diese Entschädigung auch für den Flächennutzungsplan zu. Die Rechtslage ist jedoch unklar. Präzedenzfälle sind nicht bekannt.

8 Niemeier, Hans-Gerhart: Entschädigung aufgrund von Maßnahmen der Landesplanung. — Hannover 1968. = Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 54.

9 Ebenda, S. 21.

10 Diese Überlegung dürfte für die Gemeinden interessant sein, für die aufgrund der Gebietsreform rechtskräftige Bebauungspläne der eingegliederten Gemeinden bestehen, die sich weder in ein sinnvolles Stadtentwicklungskonzept einfügen lassen noch im Hinblick auf die entstehenden Folgekosten aufgefüllt werden sollen.

Gemeinde selbst die Feststellung der Nichtangepaßtheit fordert. Ein aktuelles Raumordnungskataster dürfte es der Landesplanung erlauben, solche Fälle vorab zu erkennen.

7.2 Zur Diskussion erweiterter Plangewährleistung aus der Fortschreibung von Regionalplänen; Vertrauensschaden

Eine Erweiterung des gesetzlich geregelten Entschädigungstatbestandes wäre denkbar, wenn für das Verhältnis Region — Gemeinde (besser: Land — Gemeinde) ebenfalls die Konstruktion des Vertrauensschadens eingeführt würde, wie sie für das Verhältnis Gemeinde — Private mit § 39 j der BBauGNov besteht. Anspruchsgrundlage für die Entschädigung können danach schon „Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten“ sein. In unserem Fall wären das Vorbereitungen der Gemeinden zur Konkretisierung des Regionalplans; zum Beispiel Gutachten oder von der Gemeinde begonnene Planungsarbeiten, die speziell der Konkretisierung landesplanerischer Vorschläge dienen, deren Vollendung/Realisierung jedoch infolge des Inhalts des fortgeschriebenen Regionalplans überflüssig/unmöglich wird. Eine solche Entschädigung müßte auf ganz besondere Fälle beschränkt bleiben; sie dürfte nicht zu einer Finanzierungsflut für die gemeindlichen Planungsarbeiten durch die Landesplanung nach jedem Fortschreibungstermin führen.

Es ist zu vermuten, daß die Betonung der Gewährleistungsansprüche in der Folge von Planfortschreibungen dazu führt, daß zusätzliche — im gedanklichen Ansatz bereits vorgestellte — erweiterte Gewährleistungsfälle aus dem Inhalt landesplanerischer Pläne intensiver diskutiert werden: so der Finanzausgleich¹¹ oder die Ausdehnung der Gewährleistungsansprüche auf das Verhältnis Region — Private¹².

7.3 Konsequenzen

Die Folgewirkung der jetzt bestehenden bzw. zu erwägenden Entschädigungsregelungen für den Inhalt der Regionalpläne läßt sich skizzieren, wenn wir ein Zitat von *Burmeister* für die Situation der Wirtschaftsplanung auf die Situation der Regionalplanung umformulieren: „Zunehmende Effektivität der überörtlichen Planung durch eine stärker werdende Beeinflussung der örtlichen Ebene bei der Anpassung an die überörtlichen Planungsziele geht Hand in Hand mit einer Aufwertung des Planvertrauens, weil starke Einwirkung erhöhte Schutzwürdigkeit der Gemeinden bedingt. Das Volumen möglicher Ersatzansprüche aus dem Gesichtspunkt

der Verpflichtung zur Plangewährleistung vermag sich so gesehen zu einer spürbaren Belastung der staatlichen Finanzen zu entwickeln. Diesem Druck wird die staatliche Ebene nur durch Rückkehr zur Passivität im planerischen Bereich entgehen können“¹³.

Passivität bewirkt hier Verringerung des Steuerungsanspruchs des Plans, ausgedrückt in einer weniger präzisen Fassung der Planaussage. Der Gewährleistungsaspekt bedeutet eine Sperre für die qualitative Entwicklung der Planinhalte. Kurz: Das Notwendige wird unterlassen, weil es die Planung zu teuer kommen könnte. Der raumgestaltende Anspruch der Regionalplanung würde sich so von Fortschreibung zu Fortschreibung verringern.

8.0 Verhaltensstrategien der Teilnehmer am Planungsprozeß

Im folgenden wird dargestellt, welche Verhaltensweisen der Teilnehmer am Planungsprozeß im Fortschreibungsfall eintreten könnten. Die Darstellung beschränkt sich auf das Verhältnis Land — Gemeinde.

8.1 Remanenzerscheinungen

*Hoberg*¹⁴ hat in einer Betrachtung für die gemeindliche Planung den Remanenzbegriff gewählt, um die Verhaltensweisen der Akteure bei der Änderung der Bedingungen für die Planung allgemein zu charakterisieren: Remanenz als das Verharren in einem einmal erreichten Zustand bzw. einer einmal eingeschlagenen Bewegungsrichtung kennzeichnet Trägheitseffekte, die auch das Verhalten in der Fortschreibungssituation für einen Plan kennzeichnen werden. Von den verschiedenen Remanenzerscheinungen, die *Hoberg* für die Situation schrumpfender Entwicklungspotentiale sieht, dürften zumindest zwei, die „Konzeptremanenz“ und die „Erwartungsremanenz“, auch für die hier untersuchte Situation gültig sein.

Konzeptremanenz

Sie bedeutet das Fortbestehen der indikativen Wirkung des alten Plans in die Fortschreibungssituation hinein. Der Regionalplan erreicht seine Wirkung unter anderem dann, wenn alle an der Entwicklung der Region beteiligten Kräfte seinen Inhalt akzeptieren und ihre Verhaltensweisen auf ihn einstellen. Ebenso, wie der Regionalplan seine Wirkung in diesem Bereich nicht von heute auf morgen entfalten kann, so kann diese Wirkung auch nicht kurzfristig aufgehoben werden. Die gemeindlichen Entwicklungsvorstellungen werden sich im konzeptionellen Rahmen des Regionalplans bewegen; so zum Beispiel, indem Darstellungen und Formulierungen aus dem Plan in Anträge auf Förderungen, die Begründung von

11 *Niemeier, Hans-Gerhart*: Rechtliche Konsequenzen landesplanerischer Flächenzuweisungen. In: Voraussetzungen und Auswirkungen landesplanerischer Funktionszuweisungen. — Hannover 1975. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 104. S. 132.

12 *Burmeister, Joachim*: Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft. In: Die Verwaltung. 2. Bd. (1969) H. 1. S. 23/24.

13 Vgl. ebenda, S. 27.

14 *Hoberg, Rolf*: Stadtentwicklungsplanung unter den Bedingungen der Stagnation. In: Stadtbauwelt. (1976) Nr. 47, S. 152.

Bauleitplänen oder die Argumentation gegenüber Maßnahmenträgern — zum Beispiel der Industrieansiedlung — übernommen werden. Ein besonders enger Bezug auf den Inhalt des Regionalplans wird zumeist von kleineren Gemeinden gesucht, die wegen ihrer geringen Verwaltungskraft oft keine umfassenden eigenständigen Plankonzeptionen ausarbeiten können und für die die Formulierungen des Regionalplans im einzelnen wichtige Anhaltspunkte für die eigene Zielformulierung bieten.

Erwartungsremanenz

Der Begriff bedeutet das Festhalten an lieb gewonnenen Zielgrößen für die Entwicklung der Region. Es dürfte schon dem Regionalplaner selbst schwerfallen, von Entwicklungsdaten abzurücken, die bisher seine Erwartungen bestimmt haben. Schwerer wird das jedoch den Gemeinden fallen. Das läßt sich am Beispiel der Bevölkerungsentwicklung zeigen: für eine Region als großräumige Bilanzierungseinheit wird insgesamt der sich verringende bzw. umkehrende Expansionsprozeß in engen prognostischen Grenzen unzweifelhaft einsehbar. Für die einzelne Gemeinde besteht weiterhin eine Möglichkeit des Wachstums aus dem Gewinn aus Umverteilungsprozessen; so insbesondere für ländliche Gemeinden in der Randzone größerer Städte, die eine gute Wohnqualität aufweisen¹⁵. Die Spekulation über die Standortvorteile der eigenen im Vergleich zu den konkurrierenden Gemeinden wird stets zu einer Überschätzung aus gemeindlicher Sicht führen. Soweit diese Überschätzung noch durch den Inhalt des alten Plans unterstützt wird, muß die Durchsetzung reduzierter Werte auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Die Erwartungsremanenz wird in der Tendenz einen Abbau der Steuerungsintensität des Regionalplans zur Folge haben.

Hinzu kommt, daß sich die Erwartungen nicht nur auf die tabellarische Darstellung von Bevölkerungszielzahlen im alten Plan stützen, sondern auch durch das Bild reichlich zugeschnittener Wohnsiedlungsbereiche geprägt wird, die zu der Zielzahl noch den Spielraum für die Ausfüllung des Regionalplans durch die Bauleitplanung enthält. Aus diesem Aspekt heraus wird es fraglich, ob die mit der 3. Durchführungsverordnung¹⁶ für Nordrhein-Westfalen festgelegte undifferenzierte Darstellung zwischen Bestand und Ziel bei der Bereichsdarstellung sinnvoll gewählt wurde. Die Erwartungen an den Plan werden sich sicherlich verfestigen, wenn Bestand und Ziel in der zeichnerischen Darstellung identisch sind.

8.2 Besondere Aussagenbereiche

Die Interessen der Gemeinden an den Inhalten der Planfortschreibung lassen sich an zwei für den Spielraum der

Bauleitplanung besonders wichtigen Aussagebereichen des Regionalplans erläutern:

Bereichsfestlegungen

Zum Interesse der Gemeinden an einem möglichst weiten Spielraum für die Festlegung von Bereichen für Wohnen und Industrie stellt *Fuchs* fest:

„Gerade die Skepsis um die Zukunft und die Ungewißheit staatlicher Maßnahmen erhöhen den Wunsch nach mehr gemeindlichem Spielraum bei der Ausweisung von Flächen für die Ansiedlung von Betrieben und für den Bau von Wohnungen. Die Gemeinden argumentieren, daß sie im Flächennutzungsplan mehr Flächen ausweisen müssen, als nach dem unmittelbar sichtbaren Bedarf notwendig wäre. Diese Überlegung ist nicht einfach von der Hand zu weisen. Aber jedem mit der Praxis Vertrauten ist auch bekannt, daß die geschickte Handhabung eines solchen Spielraumes, insbesondere, wenn er groß bemessen ist, den Ausweg aus dem Druck einer übergemeindlichen Koordination bedeutet“¹⁷.

Diese auf die Maximierung des Bewegungsspielraumes der gemeindlichen Planung gerichtete Strategie wird auch als „Rucksackstrategie“¹⁸ bezeichnet: das heißt, in Zeiten reduzierter Erwartungen steigt das Interesse an der Hortung von Flächenvorräten.

In anderer Form drückt sich dieses Interesse an Beweglichkeit dadurch aus, daß die Möglichkeiten zur Anwendung der §§ 34 und 35 BBauG der Fixierung des Handlungsspielraums durch Bebauungspläne vorgezogen werden.

Die Gemeinden verfolgen hier die Strategie:

- maximalen Spielraum gegenüber der Steuerungsinstanz Regionalplanung und den anderen Maßnahmenträgern offenhalten und
- selbst minimale Bindungen eingehen durch eigene Planungen.

Gemeindefunktionen

Neben dem Anspruch auf ein großes Flächenpotential besteht ein besonderes Interesse der Gemeinden an der Zuweisung gewünschter Gemeindefunktionen, wobei auch hier ein Mehr an Funktionen vorgezogen wird: Der Verteilungskampf um die gewünschte Prädikatisierung in den überörtlichen Plänen verschärft sich, weil das Vertrauen der Gemeinden in die eigene Entwicklungskraft schrumpft und die Einbindung in überörtliche Entwicklungsziele wegen der damit verbundenen Förderungsvoraussetzungen besonderes Gewicht bekommt. Das Ringen um die Zuerkennung bzw. Beibehaltung von angestrebten Gemeindefunktionen be-

15 Die Differenz in der Erwartungshaltung ist derjenigen zwischen einzelbetrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht im Bereich der Wirtschaft vergleichbar.

16 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NW vom 4. Mai 1976 (GVBl.NW S. 227); ebenso bereits: Verordnung

zur Änderung der Durchführungsverordnungen zum Landesplanungsgesetz vom 20. Febr. 1973 (GVBl.NW, S. 228).

17 *Fuchs, Wolfgang*: Verteilungskampf um Einwohner und Arbeitsplätze im Raum Freiburg/Breisgau. In: Stadtbauwelt. (1976) Nr. 52, S. 1521/1522.

18 *Fuchs* wählt an dieser Stelle allerdings die Bezeichnung „Rucksacktheorie“.

stimmt einen erheblichen Teil der Diskussion in der Beteiligungsphase — speziell der Anhörungsphase — während der Verfahren der Planfortschreibung auf der Regionsebene.

Als nachteilig für die Argumentation der Regionsebene wirkt sich in diesem Ringen aus, daß die Zuweisung entsprechender Funktionen als Ja/Nein-Aussagen häufig an wenige oder enggefaßte Kriterien gebunden und damit angreifbar ist. Häufig wirken sich bei gleicher Methode die Änderungen einzelner Daten in Form von Zu-/Aberkennung einer Gemeindefunktion aus. Ein Vorgang, der den betroffenen Gemeinden wenig begreiflich wird.

8.3 Verhaltensstrategien

Als Verhaltensstrategien zum erfolgreichen Durchstehen des Aushandlungsprozesses bei der Fortschreibung lassen sich für die beiden Planungsebenen nennen:

Mögliche Strategien der Gemeinden

- a) Die Gemeinden werden versuchen, politische Bindungen auszuschöpfen. Politiker sind — entgegen anderen Beobachtungen — stets empfindlich für die Erinnerung an alte Versprechen. Entsprechend werden die Gemeindevertreter versuchen, sich rechtzeitig Zusagen auf den Fortbestand gewünschter Inhalte des alten Plans machen zu lassen.
- b) Die Gemeinden versuchen, Bindungen für die Planer auf Regionsebene dadurch zu schaffen, daß sie für strategische Bereiche Bebauungspläne aufstellen, deren Änderung/Aufhebung seitens der Regionalplanung nur ungern angestrebt wird (siehe oben). Diese Möglichkeit existiert speziell dann, wenn der alte Plan großzügigere Ausweisungen enthält, als für den fortgeschriebenen Plan zu erwarten ist, das heißt, wenn der alte Regionalplan mehr Spielraum für kommunale Konzepte läßt. Diese Strategie dürfte jedoch nach der Neufassung des § 9 a BBauG nur erschwert möglich sein. Sie widerspricht auch dem genannten Interesse an der Minimierung der eigenen Bindungen.
- c) Es kann daher wirksamer sein, regional nicht erwünschte Entwicklungen von kommunalem Interesse in Plänen festzulegen, die nicht der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen: in Stadtentwicklungsprogrammen und städtebaulichen Rahmenplänen. Sie bilden ein faktisches Gewicht, an dem die Regionalplanung nicht einfach vorbeigehen kann. Insbesondere von den großen Städten kann in diesen Programmen eine inhaltliche Stringenz für die dargestellten Ziele aufgebaut werden, denen die Regionalplanung wegen der geringeren Ortsnähe (das heißt geringerer Informationsdichte) und der relativ schwächeren Personalausstattung nur schwer begegnen kann. Auf diese Programmarten lassen sich zudem politische Zusagen sammeln, auf die sich die Gemeinden später berufen können.

Mögliche Strategien der Regionalplanung

Demgegenüber bestehen folgende Möglichkeiten für die Regionalplanung, ihre Planungsvorstellungen „an die Gemeinde zu bringen“.

- a) Es war stets ein Charakteristikum der Regionalplanung, ihre Zielvorstellungen besonders abgewogen und „höflich“ zu formulieren. Das Prinzip der „verbalen Melioration“ bietet noch Spielraum für die konsensfähige Formulierung regionaler Absichten.

Zum Beispiel:

- die in Prozent ausgedrückten Bevölkerungszahlen werden weit weniger leicht zum Politikum als Absolutzahlen;
 - bei der Stufung nach Eignung nicht von „unterer Klasse“ oder „geringster Eignung“ sprechen; besser: „weniger bevorzugt geeignet“;
 - bei der Schwerpunktbildung keine Gemeinde deklassieren; besser am oberen Ende der Skala eine neue Klasse einführen und
 - stets nur von „Fortschreibung“, nie von „Neuaufstellung“ des Regionalplans sprechen.
- b) Unerwünschte Vergleichbarkeit mit den Inhalten des alten Plans läßt sich beseitigen, indem neue Kategorien für die Planaussage gewählt werden: zwei alte Aussagen zu einer neuen zusammenfassen oder umgekehrt. Bei den Gemeindefunktionen kann dann nie die Rede davon sein, daß eine Gemeinde eine bestimmte Funktion in der Form im fortgeschriebenen Plan nicht mehr erhält¹⁹.
 - c) Mehr und bessere Daten verwenden, stärkere Abstützung des Planinhalts auf berechnete Ergebnisse und deren Präsentation als Computeroutput.
 - d) Das gemeinschaftliche Interesse an der Aufgabe und die Notwendigkeit zum konstruktiven Zusammenwirken betonen.

Obwohl auf den Appell beschränkt, deutet die Möglichkeit d auf den besten Weg zur Lösung der Fortschreibungsaufgabe auf der Regionsebene. Hier wird es besonders auf die persönliche Begabung des Planers ankommen, sein Konzept überzeugend im Sinne der Gesamtzielsetzung anzubieten und zur Schlichtung von Interessenkonflikten fähig zu sein. Entsprechend der großen Bedeutung der indikativen/persuasiven Wirkung landesplanerischer Pläne im Instrumentenbereich kommt diesen Fähigkeiten besondere Bedeutung zu.

19 In Niedersachsen wurde anstelle der bisher verwendeten Gemeindefunktionen „Kurzerholung“ (K) und „Ferrierholung“ (F) die besondere Entwicklungsaufgabe „Erholung“ (E) im Zusammenhang mit der Fortschreibung der Regionalen Raumordnungsprogramme eingeführt. Auf die Frage der Opposition: „Warum soll zahlreichen Gemeinden insbesondere die besondere Entwicklungsaufgabe ‚Erholung‘ genommen werden?“ antwortete die Landesregierung: „Da nunmehr die Erholungsfunktion insgesamt neu definiert wurde, kann in keinem Fall von einem Entzug dieser Aufgabe gesprochen werden.“ Quelle: Niedersächsischer Landtag. Achte Wahlperiode. Drucksache 8/1373.

9.0 Gültigkeit der Aussagen des alten Plans während der laufenden Arbeiten an der Fortschreibung

Regionalpläne werden dann Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne der §§ 1 (4) BBauG und 5 ROG, wenn sie von der Genehmigungsbehörde genehmigt und entsprechend den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes veröffentlicht sind. In Anbetracht der großen zeitlichen Dauer für die Abwicklung des Fortschreibungsprozesses²⁰ ergibt sich die Frage, ob für die neueren Planaussagen abgewartet werden muß, bis sie im streng juristischen Sinne den genannten Zielcharakter gewonnen haben, oder ob sie schon früher für die Steuerung der räumlichen Entwicklung in der Region herangezogen werden können.

Grundsätzlich bietet das Instrument der landesplanerischen Veränderungssperre die Möglichkeit, Entscheidungen über möglicherweise unerwünschte räumliche Entwicklungen in der Planungsphase, hier der Fortschreibungsphase, aufzuschieben²¹. Dieses Instrument kann jedoch nicht geeignet sein, die Bauleitplanung der Gemeinden hinauszuzögern, wenn diese der dringlichen städtebaulichen Ordnung dient. Für die Regionalplanung muß ein Kompromiß gefunden werden für den Fall, daß sie zur Stellungnahme zu Planungsabsichten der Gemeinden oder von Fachplanungsträgern oder zur Bekanntgabe der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu Beginn bauleitplanerischer Verfahren der Gemeinden aufgefordert wird, während das Verfahren der Planfortschreibung noch nicht abgeschlossen ist. In der Praxis wird dieses Problem in der Regel im engen Kontakt zwischen der planausarbeitenden Stelle und der Gemeinde/dem Fachplanungsträger zufriedenstellend gelöst: Erkenntnisse, die im Laufe der Fortschreibung anfallen und als gesichert angesehen werden können, setzen sich in der Regel durch, ohne daß sie die Rechtsqualität der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im oben angeführten Sinne erreicht haben. Die Beteiligungssituation bedeutet, daß die betroffene Stelle an der Ausarbeitung des neuen Planinhalts mitwirken kann; sie wird also an Absichten gebunden, die sie selbst mitgestalten kann.

Als akzeptierte Form der laufenden Fortschreibung der Regionalpläne kann in einzelnen Regionen erfolgreich praktiziert werden, anstelle der Bevölkerungszielzahlen des verbindlichen Plans die jeweils neueste Prognose des statistischen Landesamtes heranzuziehen, wenn es zum Beispiel um die Beurteilung einer zulässigen Erweiterung der Baugebiete einer Gemeinde geht. Die Gemeinden argumentieren selbst erfolgreich mit neueren — eventuell eigenen — Berechnungen, wenn diese von denen des gültigen Regionalplans abweichen.

Dennoch bleibt im Einzelfall für eine Gemeinde die Möglichkeit, an den Aussagen des alten Plans — der heute in der Regel die großzügigere Bevölkerungszielzahl enthält, weil er auf einer älteren Prognose beruht — solange festzuhalten, bis der fortgeschriebene Plan verbindlich geworden ist. Dieses Problem wird im Landesplanungsgesetz des Landes Baden-Württemberg berücksichtigt: Für den Landesentwicklungsplan in § 27 (2) Satz 2: „Die oberste Landesplanungsbehörde kann im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien nach Anhörung der berührten Stellen im Einzelfall Abweichungen von den Zielen zulassen, wenn diese wegen Änderungen der ihnen zugrunde liegenden Sachlage oder Erkenntnisse erforderlich sind.“

Für fachplanerische Inhalte des Regionalplans hält sich die oberste Landesplanungsbehörde die Möglichkeit offen, die oben genannte problematische Rechtslage von vornherein zu umgehen: § 31 (1) Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg: „Fachliche Zielsetzungen können von der Verbindlichkeitsklärung ausgenommen werden, soweit Änderungen der ihnen zugrunde liegenden Sachlage oder Erkenntnisse vor der nächsten Fortschreibung des Regionalplans zu erwarten sind.“

Allgemein können die sich schrittweise entwickelnden Inhalte des in der Fortschreibung stehenden Regionalplans dadurch in ihrer Bedeutung gegenüber den Inhalten des noch verbindlichen alten Plans gestärkt werden, indem frühzeitig Beschlüsse zu Einzelfragen durch den Entscheidungsträger angestrebt werden. Spätestens mit dem Aufstellungsbeschuß sollte ein fortgeschriebener Regionalplan schon vor seiner Genehmigung und Verbindlichkeit — mit Ausnahme der nicht ausgeräumten Bedenken — von allen, gegenüber denen eine Anpassungspflicht begründet wird, akzeptiert werden.

10.0 Planungshorizont, Aussagenschärfe und Inhalt der Planaussage

Entsprechend dem gewählten Planungshorizont und der Aussagenschärfe der gewählten zeichnerischen und textlichen Darstellung ist ein Regionalplan mehr oder weniger ‚fortschreibungsfreundlich‘.

10.1 Planungshorizont und Aussagenschärfe

Aus der Gegenüberstellung der Planungshorizonte von fortzuschreibendem und fortgeschriebenem Plan ergeben sich drei Fälle:

- a) Mit der Fortschreibung soll eine längerfristige Planaussage angestrebt werden; die Aussagenschärfe des Plans wird geringer: Entsprechend den mit dem Planungshorizont wachsenden Unsicherheiten werden größere Spielräume — insbesondere für die Siedlungsentwicklung der Region — vorgesehen.

Diese Fortschreibungssituation ist unter Voraussetzung der Strategie der Potentialmaximierung der Gemeinden vergleichsweise unproblematisch, denn der neue Plan läßt vergrößerte Spielräume erwarten.

20 Die Bezirksplanungsbehörde in Arnsberg NW rechnet mit einer Regeldauer des Planverfahrens für den Teilabschnitt des Gebietsentwicklungsplans von 6 Jahren.

21 Entsprechend § 7 ROG haben die Länder die „Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen“ in ihren Landesplanungsgesetzen geregelt: Baden-Württemberg § 32, Bayern Art. 24, Hessen § 12, Niedersachsen § 15, Nordrhein-Westfalen § 20, Rheinland-Pfalz § 19, Schleswig-Holstein § 15, Saarland § 10.

b) Planungshorizont und Aussagenschärfe sollen für die Fortschreibung beibehalten werden. Es werden keine zusätzlichen Spielräume in der Planaussage angestrebt. Dieser Fall ist konfliktträchtig: Bei sinkenden Bevölkerungszielzahlen wird das zu einer Reduktion der ausgewiesenen Wohnsiedlungsbereiche und sonstiger an die Einwohnerzahl gebundener Ausweisungen im Vergleich zum alten Plan führen. In dieser Situation wird es darauf ankommen, daß der Regionalplaner Gründe für die Notwendigkeit findet, die Steuerungsintensität des alten Plans — das heißt seine Aussagenschärfe — beizubehalten. Die neue Planaussage kann unter Anwendung der gleichen Methode aus den veränderten Daten entwickelt werden.

c) Der schwierigste Fall: Der Planungshorizont soll verkürzt, die Aussagenschärfe vergrößert werden. Hier müssen die Gemeinden mit der Fortschreibung an eine erhöhte Steuerungsintensität der Regionalplanung gewöhnt werden.

In diesem Zusammenhang dürfte es interessant sein, die Ausarbeitung der Teilabschnitte der Gebietsentwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen zu verfolgen, die die Fortschreibung des Gebietsentwicklungsplans 1966 des SVR darstellen. Dieser nach dem Prinzip der Maximalplanung erstellte Plan läßt den Gemeinden im Verbandsgebiet einen extrem großen Planungsspielraum. Eine Verringerung des Spielraumes ist schon deswegen notwendig, weil die neu geschaffenen Bezirksplanungsbehörden darauf achten müssen, daß die Aussagen der von ihnen auszuarbeitenden Teilabschnitte des jeweiligen Gebietsentwicklungsplans untereinander eine vergleichbare Aussagenschärfe aufweisen. Die von den beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften aufgestellten Teilpläne sind in ihrer Aussage wesentlich konkreter.

Die Wahl des Prinzips „Maximalplanung“ war sicher nicht das Ergebnis regionalplanerischer Einsicht des SVR; es wurde aufgrund der Interessen der betroffenen großen Gemeinden im Ruhrgebiet durchgesetzt.

Am Beispiel der Situation der Bezirksplanungsbehörden in Nordrhein-Westfalen wird hier der oben erwähnte Einfluß der externen Bedingung „Neuabgrenzung der Planungsräume“ in seiner Auswirkung auf die Fortschreibungssituation deutlich.

10.2 Inhalt der Planaussage

Der Verringerung oder Vergrößerung der räumlichen Aussagenschärfe des Regionalplans entspricht die Fortlassung/Zusammenfassung oder Ergänzung/Differenzierung der Inhalte. Die Regionalplanung hat im Vergleich zur Bauleitplanung eine dynamische Veränderung der Inhalte und der Art ihrer Darstellung erlebt. Dabei wurde die Liste der darzustellenden Inhalte stets länger; die Art der Darstellung hat sich verändert. Die Auswahl der Inhalte muß sich dabei auf die Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Belangen stützen: nur das soll im Regionalplan verbindlich fixiert

werden, was überörtlicher Regelung bedarf. Die Grenze ist hier schwer zu ziehen; die Entwicklung der Inhalte wird von Rechtsgutachten begleitet, die jeweils neu die Frage nach der Unterscheidung zwischen örtlich und überörtlich aufgreifen²².

Bei der Entwicklung neuer Aussageformen, die im Fortschreibungsfall zu berücksichtigen sind, sollte in Zukunft eine eher konservative Grundhaltung eingenommen werden: Es würde der Regionalplanung schaden, wenn mit jeder Fortschreibung ihrer Pläne ganz neue Inhalte vorgegeben würden. An — insbesondere verbal höchst unterschiedlicher — Konzeptvielfalt mangelt es auf der Regionsebene im Ländervergleich nicht. Die Gemeinden sind aufgrund der veränderten Wachstumsbedingungen nicht aufgeschlossener gegenüber der Regionalplanung geworden; sie erwarten von dieser Ebene Aussagen, auf die sie sich längerfristig einstellen können.

Als relativ fortschreibungsfreundlich dürften sich Regionalpläne erweisen, deren Inhalt — wo das möglich ist — konditional ausgedrückt ist. Planaussagen, die an das Eintreten bestimmter Voraussetzungen gebunden formuliert wurden,

- können beibehalten werden, ohne daß sich die Steuerungsintensität des Regionalplans bei veränderter Datenlage verschlechtern würde, oder
- können widerspruchsfrei aufgegeben werden, wenn sich die Einsicht gewinnen läßt, daß die Voraussetzungen, an die sie gebunden waren, auch in weiterer Zukunft nicht realisiert werden können.

Ihr besonderer Wert für die Fortschreibungssituation macht es lohnend, stärker über die Möglichkeit einer Planaussage nachzudenken, die sich „floatend“ an die Entwicklung bestimmter Eckdaten anpaßt.

11.0 Perspektiven

Die hier dargestellten Aspekte der Planfortschreibung auf der Regionalstufe sollten verdeutlichen, daß sich unseres Erachtens die Fortschreibung/Neuaufstellung von der erstmaligen Aufstellung wesentlich unterscheidet. Die Aspekte akzentuieren zum Teil Problembereiche, die längst als problematische oder offene Fragen dieser Planungsebene bekannt sind.

Aus dem Zusammenhang dieser Überlegungen lassen sich folgende Forderungen an die Weiterentwicklung der Regionalplanung stellen:

1. Die Periodik der Planfortschreibung sollte unter dem Gesichtspunkt der Verzahnung der Planungsebenen stärker überdacht werden. Die beiden Ebenen der Landesplanung sind institutionell so eng gekoppelt, daß hier eine Verbesserung der oben dargestellten Planfolgesituation möglich sein müßte.
2. Die Möglichkeiten zur Fortentwicklung der Plangewähr-

²² Vgl. Ernst, Werner; Suderow, Wolfgang: Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile. Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern. — Hannover 1976.

leistung müssen genutzt werden.

3. In Anpassung an den angestrebten Einbezug finanzieller und zeitlicher Aussagen in den Regionalplan müßten eine Langfristaussage, die nur in großen Zeiträumen überarbeitet werden muß, und Durchführungsabschnitte unterschieden werden. Das ist im Prinzip ähnlich mit der Einführung der Kreisentwicklungsplanung in Baden-Württemberg geschehen. In Anbetracht der größer gewordenen Gemeinden und der sich ständig verdichtenden Planaussagen auf der Landesebene wäre zu erwägen, die Regionalplanung auf kürzere Durchführungsabschnitte zu konzentrieren und die Leitbildpläne auf den Maßstab der Länder zurückzunehmen. Die stärkere Entwicklung der Regionsebene zur Maßnahmenebene für überörtliche Aufgaben (Bildungswesen, Verkehrsverbund, Energieversorgung und ähnliches) wäre denkbar.
4. Die Möglichkeiten, den Regionalplänen mit den jetzt laufenden Fortschreibungsarbeiten durch konditionale Fassung der Zielaussagen längere Gültigkeit zu verschaffen, sollte genutzt werden.

Quellen zu den Angaben über die Planungsfristen

Baden-Württemberg:

Baden-Württembergisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 25. Juli 1972 (Ges. Bl. S. 460), geändert durch Gesetz vom 6. Mai 1975 (Ges. Bl. S. 257).

Erlaß des Innenministers über die Aufstellung der Regionalpläne vom 10. Juni 1975 (GABl. S. 789).

Begründung zum Landesentwicklungsplan (vgl. Landtagsdrucksache 5. WP, Nr. 5400)

Bayern:

Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6. Febr. 1970 (GVBl. S. 9), geändert durch Gesetz vom 24. Juli 1974 (GVBl. S. 354).

Hessen:

Hessisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 1. Juni 1970 (GVBl. I S. 360), geändert durch Gesetz vom 28. Jan. 1975 (GVBl. I S. 19).

Niedersachsen:

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Januar 1974 (GVBl. S. 50).

Nordrhein-Westfalen:

Nordrhein-Westfälisches Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (GVBl.NW S. 450), geändert durch Gesetz vom 7. Dez. 1976 (GVBl.NW S. 416).

Rheinland-Pfalz:

Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1966 (GVBl. S. 177), geändert durch Gesetz vom 8. Febr. 1977 (GVBl. S. 6).

Saarland:

Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 27. Mai 1964 (Amtsbl. S. 525).

Schleswig-Holstein:

Schleswig-Holsteinisches Gesetz über die Landesplanung vom 13. April 1971 (GVBl. S. 152), geändert durch Gesetz vom 31. 03. 76 (GVBl. S. 112).

Stand der Abb. 5 und 6: 1. 1. 1977