

HafenCity Universität Hamburg · Winterhuder Weg 29-31 · 22085 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen- und Rechtsausschuss

Vorsitzender

Herr Thomas Rother

Postfach 7121

24171 Kiel

HafenCity Universität Hamburg

Jörg Knieling

Prof. Dr.-Ing., M.A. (pol./soz.)

Vizepräsident (Forschung)

Fachgebiet

Stadtplanung und Regionalentwicklung

Winterhuder Weg 29-31

D-22085 Hamburg

eMail: [joerg.knieling@hcu-hamburg.de](mailto:joerg.knieling@hcu-hamburg.de)

Fon: +49 (0)40 – 4 28 27-45 15 (Sokr.)

Fax: +49 (0)40 – 4 28 27-45 16

[www.hcu-hamburg.de](http://www.hcu-hamburg.de)

Hamburg, 06.03.2012

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/2048

### **Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsatzgesetz)**

Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und SSW

Drucksache 17/1359

Hier: Schriftliche Stellungnahme zum LaPlaÄndG

### **Betreff: Gesetzesentwurf zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (LaPlaÄndG)**

Der Entwurf eines LaPlaÄndG zielt insbesondere auf die folgenden drei Regelungsbereiche:

- Anpassung des Landesplanungsgesetzes an veränderte bundesrechtliche Vorgaben des ROG u.a. vor dem Hintergrund der konkurrierenden Gesetzgebung
- Kommunalisierung der Regionalplanung und des Vollzugs des Raumordnungsrechts
- Übertragung der Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach §6 BauGB auf die kommunale Ebene

Die Stellungnahme bezieht sich insbesondere auf die beiden erstgenannten Regelungsbereiche und schließt dabei den dritten Bereich in die Diskussion der Kommunalisierung mit ein.

Der Autor hat die Stellungnahme vor dem Hintergrund langjähriger wissenschaftlicher und praktischer Tätigkeiten im Bereich sowohl der Landes- und Regionalplanung als auch der Kommunal- und Regionalentwicklung verfasst. Dazu zählen zahlreiche Arbeiten, die sich mit Planungs- und Entwicklungsaufgaben in Schleswig-Holstein befassen haben. Der Autor ist Fachmitglied des Beirats für Raumentwicklung beim BMVBS und Mitglied der Deutschen Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

## 1. Kommunalisierung der Regionalplanung

Der Gesetzentwurf für das LaPlaÄndG sieht vor, die Zuständigkeit für die Regionalplanung zukünftig auf die Kreise bzw. kreisfreien Städte zu verlagern, wobei die Aufgabe in jedem der fünf Planungsräume auf einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt übertragen werden soll, der/die diese im Einvernehmen mit den anderen Kreisen bzw. kreisfreien Städten erfüllen soll. Bisher wurde diese Aufgabe für die fünf Planungsräume von der Landesebene mit bearbeitet. Als Begründung für die Kommunalisierung werden u.a. Aufgabenabbau auf Landesebene und ein breiter Gestaltungsspielraum zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung von Entwicklungsperspektiven angeführt. Gleichzeitig soll diese Form der Kommunalisierung der Regionalplanung verhindern, dass die Aufgabe „verfünzfach“ würde, was der Fall wäre, wenn die Kreise bzw. kreisfreien Städte jeweils einzeln zuständig würden.

### → Die Kommunalisierung der Regionalplanung ist aus fachlicher Sicht abzulehnen

**Deutliche Nachteile der Kommunalisierung:** Die Praxis der Regionalplanung zeigt im bundesweiten Vergleich, dass eine kommunalisierte Regionalplanung gravierende Nachteile hat. Diese Nachteile führen dazu, dass die Regionalplanung ihrem Auftrag, auf eine nachhaltige Raumentwicklung hinzuwirken, nicht oder allenfalls sehr unzureichend nachkommen kann.

**Widerspruch zur Ordnungs- und Kontrollfunktion:** Ein zentraler Nachteil der vorgesehenen Kommunalisierung ist, dass die Ordnungs- und Kontrollfunktion der Regionalplanung dadurch geschwächt bzw. unmöglich wird, dass die betroffenen Kommunen mittelbar über ihre jeweiligen Kreise oder als kreisfreie Städte sogar unmittelbar quasi selbst für die Aufstellung und den Vollzug des Regionalplans mit zuständig sind. Da Flächennutzungskonflikte zumeist zwischen Kommunen und Raumordnung auftreten, ist nicht erkennbar, wie diese Konstruktion die notwendige Qualität im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung sicherstellen kann. Die geforderte Zustimmung jedes einzelnen Kreises bzw. kreisfreien Stadt eines Planungsraums zum Regionalplan dürfte eher zu einer Festigung des lokalen Denkens als zu einer Berücksichtigung gesamtregionaler oder gar landesweiter Belange führen.

**Landes- und Regionalplanung in SH bisher mit hoher Reputation:** Bisher wurde die Regionalplanung von Landesseite ausgeführt, was zwar zu einem gewissen administrativen Abstand zur Regelungsebene in den Planungsräumen geführt haben kann, angesichts der Größe Schleswig-Holsteins dürfte dies aber nicht wirklich eine Einschränkung gewesen sein. Durch die Landeszuständigkeit wurde jedoch sichergestellt, dass übergreifende Interessen an die Nutzung der Resource Raum zur Geltung gebracht werden konnten. Die Landes- und Regionalplanung Schleswig-Holsteins hat sich damit bundesweit eine ausgesprochen gute Reputation erworben und immer wieder mit innovativen Planungs- und Entwicklungsansätzen für Beachtung gesorgt.

**Nur kleinster gemeinsamer Nenner:** Insbesondere die Übertragung der Funktion der Unteren Landesplanungsbehörde auf die Kreise bzw. kreisfreien Städte mit der damit einhergehenden Zuständigkeit für die Genehmigung der kommunalen Flächennutzungspläne auf die Landräte (§§ 4 und 5) lässt aber nun deutliche Zweifel aufkommen, ob die Durchsetzung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, welche die Siedlungsentwicklung der Kommunen im bestimmten Fällen beschränken, in Zukunft realistisch sein werden. Zu erwarten ist vielmehr, dass es nur noch zu einem Konsens auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners der Kommunen kommen wird. Dies würde eine an Achsen und Siedlungsschwerpunkten orientierte Raumordnung mit ihren differenzierten Entwicklungsoptionen für verschiedene Kommunen deutlich erschweren.

**Geringere Kosteneffizienz:** Da eine konzentrierte Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund von demographischem Wandel und angespannten öffentlichen Haushalten aus Landessicht unbedingt

zu bevorzugen ist, ergibt sich durch die vorgesehene Neuregelung außerdem ein unmittelbarer Interessenwiderspruch auf Seiten des Landes. Da in Folge der Neuregelung davon auszugehen ist, dass die Siedlungsentwicklung an nicht integrierten Standorten zunehmen wird, ist mittelfristig mit einer deutlich geringeren Raum- und damit Kosteneffizienz in Bezug auf die Auslastung der Infrastruktur zu rechnen (ÖPNV, Versorgung, weitere zentralörtliche Funktionen etc.). Als Referenzfall kann Niedersachsen gelten, wo die Kommunalisierung der Regionalplanung zu eben diesen Problemen geführt hat.

**Bundesweit Belege für Mängel der Kommunalisierung:** Grundsätzlich lassen sich sowohl für eine staatliche als auch für eine kommunalisierte Regionalplanung Pro- und Kontra-Argumente idealtypisch auflisten (vgl. Wiechmann 1998). Generell konnten aber wissenschaftliche Untersuchungen (z.B. Knieling 2003; Knieling u.a. 2003) die im Vorfeld einer Kommunalisierung der Regionalplanung erhofften Vorteile kommunalnah verankerter Regionalplanung nicht bestätigen. Bisherige Erfahrungen, z.B. aus dem Raum Rhein-Main, haben anschaulich belegt, dass „ein Verständnis für die regionale Steuerung räumlicher Entwicklung bei lokalen, vor allem auf das Wohl ihrer Entsendungskommune verpflichteten Akteuren vielleicht im Einzelfall vorhanden, insgesamt jedoch nicht handlungsleitend ist. Eine Addition lokaler Egoismen ergibt jedoch keinen regionalen Mehrwert und wird den Herausforderungen nicht gerecht“ (Altenburger / Scheller u.a. 2007).

Vor dem Hintergrund der kritischen Beurteilung der vorgesehenen Kommunalisierung der Regionalisierung ließen sich verschiedene alternativen Lösungsvarianten vorstellen, die an dieser Stelle aber nicht ausgeführt werden können. Die als Grund der Reform angeführte größere Nähe zur kommunalen Ebene dürfte in jedem Fall auch durch Formen kooperativer Planung zu erreichen sein. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass die aufgeführten Mängel der Kommunalisierung wegfielen. Zahlreiche erfolgreiche Beispiele in verschiedenen Bundesländern und Regionen belegen dies nachweislich.

## 2. Anpassung des Landesplanungsgesetzes an veränderte bundesrechtliche Vorgaben

Im Zuge der formalen Anpassung der im Landesplanungsgesetz genannten Aufgaben der Raumordnung werden drei Belange herausgestellt, für die insbesondere Sorge getragen werden muss (§ 2), „dass

- (...)
- (...)
- „durch regionale und überregionale Zusammenarbeit sowie das Setzen von Entwicklungsimpulsen die Potentiale und Synergieeffekte einer zukunftsorientierten Gestaltung des Landes Schleswig-Holstein einschließlich ihrer Landesgrenzen überschreitenden Bezüge aufgegriffen und gestärkt werden. Hierdurch soll auch die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schleswig-Holstein verbessert werden.“

### → Hervorhebung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts widerspricht dem Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung

**Leitbild für vorausschauende Raumnutzung Schleswig-Holsteins:** Das Leitbild der Raumordnung ist – wie vom ROG vorgegeben – eine nachhaltige Raumentwicklung, die zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belangen einen Ausgleich sucht, der zugleich die Interessen zukünftiger Generationen angemessen berücksichtigt. Diese Grundorientierung ermöglicht es

der Landes- und Regionalplanung, ihrer Koordinationsfunktion nachzukommen und bei Flächen-nutzungskonflikten gegenüber flächenegoistischen Einzelinteressen einen dem Gemeinwohl ver-pflichteten Maßstab zur Geltung zu bringen.

**Verschiebung der Gewichte nicht zukunftsfähig:** §2 nimmt mit der Formulierung „Hierdurch soll auch die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schleswig-Holstein verbessert werden“ eine deutli-che Ungewichtung zwischen den abzuwägenden Belangen vor. Die Wettbewerbsfähigkeit rückt die wirtschaftlichen Belange in den Vordergrund, so dass im Abwägungsfall eine Vorabfestlegung oder zumindest eine Gewichtsverschiebung gegeben wäre. Diese inhaltliche Neuausrichtung ist aus Sicht des Leitbilds der nachhaltigen Raumentwicklung nicht akzeptabel. In Wissenschaft und Praxis besteht heutzutage ein breiter Konsens, dass solche einseitigen Vorfestlegungen zu Güns-ten wirtschaftlicher Belange langfristig eher der Zukunftsfähigkeit eines Landes schaden dürften. Ziel muss vielmehr sein, immer wieder Kompromisse zu suchen und auf diesem Weg zu Sach- und Verfahrensinnovationen zu kommen, die zur Modernisierung beitragen und das Land langfris-tig voranbringen können.

**Formulierungsvorschlag:** Der Kritikpunkt ließe sich wohl beheben, indem die Formulierung wie folgt gefasst würde: „Hierdurch soll auch die nachhaltige Raumentwicklung Schleswig-Holsteins verbessert werden, die gleichzeitig zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes beiträgt“.

### Quellennachweis

Altenburger, Peter; Scheller, Jens; u.a. (2007): Der Regionale Flächennutzungsplan für den Bal-lungsraum Frankfurt / Rhein-Main – ein Instrument der strategischen Raumentwicklung? Auszug aus dem Vorbericht zur Jahrestagung der DASL 2007, Frankfurt.

Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, S. 463-478.

Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Re-gionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Reihe Regio spezial, Bd. 1, Dort-mund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Wiechmann, Torsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? – Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.