

Prof. Dr. Axel Priebes
Honorarprofessor an der Universität Kiel
Erster Regionsrat der Region Hannover
e-mail: axel.priebs@t-online.de
Tel. 0511/61622565 Fax 0511/61621060

13. August 2004

Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes – LaPlaG)

Mit Schreiben vom 1. Juli 2004 wurde mir von der Frau Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses Gelegenheit gegeben, eine schriftliche Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 15/3472) abzugeben. Ich ergreife diese Gelegenheit gerne und werde im Folgenden auf diejenigen Inhalte des Gesetzesentwurfs eingehen, die mir besonders wichtig erscheinen. Da eine Reihe von Neuregelungen (z.B. Umweltprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung) notwendige Änderungen zur Übernahme bzw. Umsetzung von Bundesrecht sind, werde ich diese nicht weiter kommentieren, sondern mich auf die mit dem Gesetzentwurf angebotenen organisatorischen Änderungen bei der Regionalplanung, die Regionalbezirksplanung sowie die informellen Instrumente zur Verwirklichung der Raumordnungspläne durch Entwicklungskonzepte konzentrieren.

1. Vorbemerkungen

Die schleswig-holsteinische Landes- und Regionalplanung hat über Jahrzehnte stringente Planungskonzepte aufgestellt und auf deren konsequente Umsetzung hingewirkt. Als Folge dürften in Schleswig-Holstein räumliche Fehlentwicklungen (Zersiedlung, zentrenscheidender großflächiger Einzelhandel) weniger ausgeprägt sein als in vielen anderen Teilen des Bundesgebiets. Auch künftig steht die räumliche Ordnung angesichts ungebrochenen Drucks auf die Ressource Fläche vor erheblichen Herausforderungen. Sowohl die Konkurrenz der Nutzungen

als auch die Interessenkonflikte der Kommunen bestätigen die Notwendigkeit übergemeindlicher Abstimmung und Rahmensetzung.

Allerdings müssen sich Landes- und Regionalplanung vor dem Hintergrund eines veränderten Staatsverständnisses und vielfältiger Deregulierungsbestrebungen stärker als früher um Akzeptanz in Wirtschaft, Öffentlichkeit und lokaler Politik bemühen. Während Landes- und Regionalplanung in der Vergangenheit als hoheitliche Aufgabe nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde, werden Einschränkungen der eigenen Dispositionsmöglichkeiten durch Wirtschaft und Kommunalpolitik heute erheblich stärker hinterfragt. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern hat Schleswig-Holstein bislang an der ausschließlich staatlich verfassten Raumordnung festgehalten. Wie aus den Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9 hervorgeht, soll die Regionalplanung auch künftig grundsätzlich staatliche Angelegenheit bleiben. Dies war und ist ein schleswig-holsteinischer Sonderweg. In anderen Bundesländern ist eine Mitwirkung oder sogar ausschließliche Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften für die Aufstellung der regionalen Raumordnungsziele die Regel, wobei von der in Wissenschaft und Praxis weitgehend anerkannten Prämisse ausgegangen wird, dass Regionalplanung eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und kommunalen Gebietskörperschaften ist. Darüber hinaus setzt sich aber zunehmend die Erkenntnis durch, dass die Regionalplanung ein wesentliches Instrument regionaler Selbstfindung und Selbststeuerung ist, weswegen verstärkt auch andere gesellschaftliche Akteure in die Planungsprozesse einzubeziehen sind.

Auch wenn eine dezentralisierte Regionalplanung bei gleicher Qualität tendenziell aufwändiger ist, können durch die größer Ortsnähe und die Möglichkeit zur individuellen Konsensfindung auch „politische Kosten“ reduziert werden. Insbesondere kann ein breiter regionalpolitischer Konsens über die Ziele der Raumordnung deren Akzeptanz deutlich steigern. In diesem Sinne sind die im Gesetzentwurf enthaltenen Angebote zur stärkeren Kommunalisierung auch der schleswig-holsteinischen Regionalplanung zu begrüßen. Im Folgenden sollen einige der vorgeschlagenen Regelungen, die mir wesentlich erscheinen, näher kommentiert werden.

2. Aufstellung des Regionalplans in kommunaler Trägerschaft

Die entscheidende und weitestgehende Neuregelung, die Möglichkeit zur Aufstellung von Regionalplänen in kommunaler Trägerschaft, enthält § 8 des vorliegenden Entwurfs. War bislang klar geregelt, dass die Aufstellung der Raumordnungspläne – und damit auch der Regionalpläne – ausschließlich in den Händen der Landesplanungsbehörde, also des zuständigen

Ministeriums, liegt (§ 7 LaPlaG a.F.), enthält § 8 nunmehr das Angebot (nicht die Verpflichtung) an die Kreise und kreisfreien Körperschaften eines Planungsraums, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu bilden und damit selbst die Verantwortung für die Aufstellung und Änderung des Regionalplans zu übernehmen. Dem Land verbleibt die Rechtsaufsicht, ihm obliegt weiterhin die Feststellung der Regionalpläne, was die Voraussetzung für deren Inkrafttreten ist.

Mit der vorgeschlagenen Möglichkeit einer kommunalen Trägerschaft der Regionalplanung öffnet sich das Land Schleswig-Holstein für eine Entwicklung, die in den anderen „alten“ Ländern überwiegend schon in den 70er Jahren vollzogen wurde. Diese Änderung der bisherigen Praxis ist vor der eingangs angerissenen Veränderung der Rahmenbedingungen sinnvoll und im Interesse einer Zukunftsfähigkeit der Regionalplanung auch unumgänglich. Nunmehr erhalten die Kommunen die Möglichkeit, die Ausformulierung der Ziele in der Regionalentwicklung – im Rahmen der landesplanerischen Vorgaben - selbst in die Hand zu nehmen.

Wegen der Freiwilligkeit der Kommunalisierung kann künftig in dem einen Planungsraum eine staatliche Regionalplanung neben einer kommunal getragenen Regionalplanung in einem anderen Teil des Landes stehen. Bedenken, dass deswegen in den einzelnen Planungsräumen des Landes künftig unterschiedliche fachliche Standards der Regionalplanung, aber auch unterschiedliche politische Entschlossenheit zur Steuerung der Raumentwicklung zu finden sein werden, sind nicht ganz von der Hand zu weisen, weil derartige Entwicklungen aus anderen Bundesländern durchaus bekannt sind und in Einzelfällen die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Kommunen unterschiedlicher Planungsräume verzerren können. Diese Bedenken sollten aber nicht überbewertet werden und dürfen nicht dazu führen, eine Kommunalisierung der Regionalplanung zu verhindern. Ohnehin wird die Landesplanung auch künftig gefordert sein, auf eine gleichermaßen intensive Regionalplanung in alle Planungsräumen unabhängig von der Trägerschaft hinzuwirken.

Der Gesetzentwurf enthält keine Regelungen, wer bei kommunaler Trägerschaft der Regionalplanung die tatsächliche fachliche Erarbeitung und administrative Abstimmung des Regionalplans übernimmt. Trotzdem halte ich es für erforderlich, auf diese Frage einzugehen, weil sie für den Erfolg einer dezentralisierten und kommunalisierten Regionalplanung von hoher Bedeutung ist. Denkbar sind nach Bildung einer Körperschaft öffentlichen Rechts insbesondere folgende Modelle:

- A) Die beteiligten kommunalen Körperschaften stellen der Körperschaft anteilig personelle Kapazitäten in ihren Verwaltungen zur Verfügung.
- B) Die Körperschaft vergibt Planungsaufträge an ein privates Büro.
- C) Die Erarbeitung der Regionalpläne übernimmt die Landesplanungsbehörde im Auftrag (und mit Weisungsrecht) der Körperschaft.
- D) Die Körperschaft richtet eine eigene Geschäftsstelle (regionale Planungsstelle) ein.

In anderen Ländern werden insbesondere Lösungen in Analogie zu C und D praktiziert. Als problematisch sehe ich bei den Lösungen A, B und C, dass die von der Wissenschaft deutlich formulierte Erkenntnis vernachlässigt würde, dass Planaufstellung und –umsetzung in einer Hand liegen und bei der Regionalplanung ein regionaler "Braintrust" aufgebaut werden sollte, der eine wesentliche Voraussetzung für ein wirksames Regionalmanagement ist. Bei Lösung C würde zusätzlich die gewollte Dezentralisierung konterkariert, weil damit keine Stärkung des dezentralen fachlichen Know-hows in den Planungsräumen verbunden wäre. Aus meiner Sicht wäre ein regionaler „Braintrust“ nur über Modell D, d. h. den Aufbau dauerhafter Geschäftsstellen bzw. regionaler Planungsstellen zu erreichen, wie sie in mehreren Bundesländern (z.B. bei den baden-württembergischen Regionalverbänden) üblich sind. Dem Einwand erhöhter Personalkosten bei Modell D könnte zumindest teilweise dadurch begegnet werden, dass eine dauerhafte Abordnung von Beschäftigten aus den Planungsämtern der beteiligten Verwaltungen in die regionale Planungsstelle erfolgt.

In diesem Zusammenhang sei kurz auf die Praxis im Land Niedersachsen eingegangen, wo die Regionalplanung bereits im Jahr 1978 vollständig kommunalisiert worden ist. Auch wenn das niedersächsische Modell, bei dem in weiten Teilen des Landes die Kreise selbst Träger der Regionalplanung (im eigenen Wirkungskreis) sind, seinerseits einen Sonderweg darstellt und nicht in allen Punkten (etwa in Räumen mit kleinteiliger Kreisstruktur und bei der Ordnung der Stadt-Umland-Probleme im Bereich der kreisfreien Städte) überzeugt, können die in den Großräumen Braunschweig und Hannover über mehrere Jahrzehnte mit kommunalen Mehrzweckverbänden gesammelten Erfahrungen einer kommunalisierten Regionalplanung für

die Weiterentwicklung und noch stärkere Kommunalisierung der schleswig-holsteinischen Regionalplanung interessante Anregungen geben, worauf unter Ziffer 4 zurückzukommen ist.

Um die gewollte Kommunalisierung der Regionalplanung nicht unnötig zu verzögern oder gar zu verhindern, ist der jetzt im Gesetzentwurf vorgesehene freiwillige Einstieg in eine kommunale Trägerschaft als pragmatischer Weg zu begrüßen. Sofern kurzfristig eine praktische Lösung für die Übertragung der Regionalplanung auf eine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts angestrebt wird, empfehle ich dabei das Organisationsmodell D, das heißt die Einrichtung einer regionalen Planungsstelle für die fachlichen bzw. administrativen Arbeiten. Weitergehende Empfehlungen für eine umfassendere Stärkung der regionalen Ebene werde ich unter Ziffer 4 darstellen.

3. Regionalbezirksplanung und informelle Ergänzung der Raumordnungspläne

Der Gesetzentwurf enthält weitere Angebote an die kommunale Ebene, sich im Bereich der regionalen Ordnung und Entwicklung zu engagieren. Dabei handelt es sich teilweise um bundesweit bekannte informelle Instrumente, nämlich Regionale Entwicklungskonzepte, Städtetnetze und Raumordnungsverträge. Teilweise handelt es sich um Instrumente, die eine spezifisch schleswig-holsteinische „Vorgeschichte“ haben, nämlich die Stadt-Umland-Planungen und die Kreisentwicklungskonzepte. Hinzu kommt die Regionalbezirksplanung, die in dieser Form auch ein typisch schleswig-holsteinischer Ansatz ist und in der Vergangenheit über längere Zeit im Bereich des früheren Verbandes Kieler Umland praktische Anwendung gefunden hatte.

Grundsätzlich ist dieses reichhaltige Instrumentenangebot an die kommunalen Akteure zu begrüßen, weil die interkommunale Zusammenarbeit noch erheblich intensiviert werden muss. In diesem Sinne bietet dieser „Instrumentenkasten“ ein breites Angebot, auf das die Kommunen zurückgreifen können. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen aber auch, dass die gleichzeitige Anwendung mehrerer eigentlich gut gemeinter Ansätze zur Regionalentwicklung „von unten“ auch de facto zu einer Zersplitterung der regionalen Kräfte führen kann. Werden die Kooperationsbemühungen nicht auf bestimmte Initiativen und Projekte konzentriert, kann die regionale Ebene in der Konsequenz sogar geschwächt statt gestärkt werden. Auch kann bei den gesellschaftlichen Akteuren, die bei einer kooperativen Regionalentwicklung unbedingt einzubeziehen sind, eine gewisse Ermüdung entstehen, wenn von ihnen eine aktive Mitwirkung in mehreren Gremien und Initiativen gleichzeitig erwartet wird.

Hier wird es darauf ankommen, die Instrumente verantwortungsvoll zu nutzen und die Bündelung der regionalen Eigenkräfte stets als oberstes Ziel im Auge zu behalten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf einige Aspekte der Regionalbezirksplanung einzugehen. Zweifelsohne ist es vernünftig und notwendig, im Bereich der großen Städte eine stadtregionale Planung zu betreiben, die in bestimmten Fragestellungen konkreter sein sollte als die eigentliche Regionalplanung. Das Angebot an die Kommunen, selbst über eine Regionalbezirksplanung zusätzliche und konkretisierte Ziele der Regionalentwicklung aufzustellen, ist somit grundsätzlich positiv. Angesichts des häufig vorgebrachten Vorwurfs, die Planungsdichte in Deutschland sei zu hoch, sollte aber stets auch geprüft werden, ob statt der Schaffung einer zusätzlichen Planungsebene nicht vorhandene Instrumente genutzt bzw. weiterentwickelt werden können. So kann der besonderen Problemdichte in den Stadtregionen beispielsweise dadurch Rechnung getragen werden,

- dass die in kommunaler Trägerschaft erarbeiteten Regionalpläne im engeren Stadt-Umland-Bereich ergänzende (feinmaschigere) Festlegungen enthalten, ohne dass ein zusätzliches Plandokument entsteht,
- dass die Kommunen des Stadt-Umland-Bereichs einen gemeinsamen F-Plan nach § 204 BauGB aufstellen oder
- der Ansatz des Regionalen Flächennutzungsplans nach § 9 Abs. 6 ROG auch in das schleswig-holsteinische Landesrecht übernommen wird (wobei der derzeit beim Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main laufende „Praxisversuch“ auszuwerten wäre).

Zusammenfassend möchte ich nochmals betonen, dass die Bündelung der regionalen Kräfte absolute Priorität bei den Zielsetzungen erhalten sollte. So begrüßenswert freiwillige interkommunale Initiativen sind, so sehr ist auch vor schwindender Transparenz und Effizienz bei einem Übermaß gleichzeitig gestarteter regionaler Kooperationsvorhaben zu warnen.

4. Perspektiven für eine weitergehende Kommunalisierung der Regionalplanung

Für einen kurzfristigen Einstieg in eine Kommunalisierung der schleswig-holsteinischen Regionalplanung enthält der Gesetzentwurf interessante und erfreuliche Angebote (wobei hier auf die beiden anderen im Gesetzentwurf enthaltenen „Säulen“ der Kommunalisierung nicht

vertieft eingegangen wurde, weil sie in der Bedeutung hinter der Bildung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zurück bleiben). Allerdings bietet der Gesetzentwurf vor dem Hintergrund der nicht nur in Schleswig-Holstein geführten Diskussionen um eine Funktionalreform und die künftige Struktur der regionalen Verwaltungsebene noch keine Perspektive, die auch Bewegung in die Funktionalreform bringen würde. So wird den Körperschaften öffentlichen Rechts, die sich als Träger der Regionalplanung bilden können, zwar die (eigentlich selbstverständliche) Möglichkeit eingeräumt, weitere informelle Planungskonzepte zu erarbeiten; eine Bereitschaft des Landes, den Körperschaften weitere Verwaltungsaufgaben außerhalb der Raumordnung zu übertragen, ist aber weder aus § 8 Absatz 11 noch aus § 11 Absatz 3 abzulesen.

Um einen Einstieg in eine langfristige Stärkung der regionalen Ebene zu ermöglichen, halte ich eine gesetzliche Grundlage für die Bildung regionaler Mehrzweckverbände für die sinnvollste Lösung. Wünschenswert wäre zumindest eine Klarstellung, dass unter dem im Gesetzentwurf gebrauchten Begriff der „Körperschaft des öffentliche Rechts ohne Gebietshoheit“ auch ein regionaler Mehrzweckverband (bzw. ein Regionalzweckverband nach neuem baden-württembergischen Landesrecht) subsumiert werden kann, dem durch Gesetz oder durch Beschluss seiner Verbandsglieder weitere übergemeindliche Verwaltungs- und Managementaufgaben übertragen werden können. Als Vorbilder können die schon erwähnten Verbände in den Räumen Braunschweig (Zweckverband Großraum Braunschweig) und Hannover (bis 2001 Kommunalverband Großraum Hannover) sowie der rechtlich etwas anders strukturierte Verband Region Stuttgart dienen, die jeweils durch Landesgesetze gebildet wurden und die sich aus meiner Sicht hervorragend bewährt haben. Ein derartiger Mehrzweckverband könnte neben der Regionalplanung auch Verwaltungs- und Managementaufgaben im Öffentlichen Nahverkehr, in der Wirtschaftsförderung, in Naherholung und Tourismus, aber auch bei der Trägerschaft regionaler Einrichtungen (Zoo, Messe, Museen, Krankenhäuser) übernehmen. Ergänzend könnten diesen Mehrzweckverbänden auch Befugnis der Landesplanungsbehörde übertragen werden. So sind die erwähnten niedersächsischen Träger der Regionalplanung gleichzeitig Untere Landesplanungsbehörden, die z.B. selbst Raumordnungsverfahren durchführen und die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung prüfen.

Überlegungen zur stärkeren Institutionalisierung regionaler Kooperationen sind ja auch in Schleswig-Holstein durchaus nicht neu, sondern werden u. a. im Zusammenhang mit der organisatorischen Weiterentwicklung der KERN-Region intensiv diskutiert. Aus meiner Sicht

können langfristig nur starke, kommunal verfasste Institutionen die Stärkung und Bündelung der regionalen Eigenkräfte bewirken und damit die Regionen im internationalen Wettbewerb besser positionieren. Ob eine spätere Weiterentwicklung von regionalen Mehrzweckverbänden zu Regionalkreisen gewünscht und konsensfähig ist, wird sich zeigen, wenn Erfahrungen mit regionalen Körperschaften bzw. Verbänden auch in Schleswig-Holstein vorliegen. In Kenntnis der Vorgeschichte und der ersten Erfahrungen mit dem im Jahr 2001 gebildeten Regionalkreis „Region Hannover“ sähe ich eine solche Entwicklung positiv, doch ist stets darauf hin zu weisen, dass der hohe politische Konsens zur Bildung der Region Hannover nur möglich war durch einen Vorlauf von 4 Jahrzehnten mit einem kommunal verfassten Mehrzweckverband.

Hinweis auf jüngere Veröffentlichungen von Axel Priebis zur Regionalplanung und zur Regionalisierung

(gemeinsam mit mehreren anderen Autoren): Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 213, Hannover 2000

Regionalplanung in Dänemark. Hannoversche Geographische Arbeitsmaterialien, Band 22. Hannover 2000

Verbindlichkeit und Flexibilität – alte und neue Instrumente der Raumordnung. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Nordrhein-Westfalen im 21. Jahrhundert. Die Zukunft planen und nachhaltig gestalten (ILS 172), Dortmund 2001, S.45-48

Region Kassel – Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen. Industrie- und Handelskammer Kassel (Hrsg.): Schriftenreihe zur Region Band 2, Kassel 2001

Städtenetze als Motoren der interkommunalen Kooperation in den Agglomerationen. In: Hans Flückiger und René L. Frey (Hrsg.): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume, Zürich 2001, S. 119-129

Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Die Öffentliche Verwaltung (55. Jahrgang) 2002, S. 144-151

Regionalplanung in der Region Hannover. In: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Region Hannover – Eine erste Bilanz. Hannover 2003, S. 68-75

Verbindliche Rahmensetzung für den großflächigen Einzelhandel – Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: RaumPlanung 113, 2004, S. 78-82

Das Regionale Raumordnungsprogramm 2005 der Region Hannover als Antwort auf neue und alte Herausforderungen. In: Region Hannover (Hrsg.): Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft Nr. 101, Hannover 2004, S. 10-20

(gemeinsam mit Michael Arndt): Region Hannover – eine Zwischenbilanz zur Mitte der ersten Wahlperiode. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter (11. Jahrgang) 2004, S. 201-206