

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

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier
Postfach 7121
24171 Kiel

HafenCity Universität Hamburg
Jörg Knieling
Prof. Dr.-Ing., M.A. (pol./soz.)
Fachgebiet
Stadtplanung und Regionalentwicklung
Winterhuder Weg 29-31
D-22085 Hamburg
eMail: 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

Hamburg, 24.09.2012

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung
landesplanungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des
SSW – Drucksache 18/92 vom 08.08.2012

Hier: Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren des Innen- und Rechtsausschusses,

vielen Dank für die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/92), der ich hiermit gerne nachkomme. Ich nehme dabei Bezug auf meine Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften der Landesregierung (Drucksache 17/2048).

Für eventuelle Rücksprache stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Jörg Knieling

Anlage: Schriftliche Stellungnahme zur Drs. 18/92

Schriftliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften

Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/92 vom 08.08.2012

Der Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/92 vom 08.08.2012 – sieht die Aufhebung des Gesetzes zur Änderung Planungsrechtlicher Vorschriften (LaPlaÄndG) vom 27.04.2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 452) vor. Damit werden die mit dem Gesetz vom 27.04.2012 beschlossenen Regelungen wieder aufgehoben. Dies bezieht sich insbesondere auf die folgenden Bereiche:

- Kommunalisierung der Regionalplanung und des Vollzugs des Raumordnungsrechts
- Übertragung der Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach §6 BauGB auf die kommunale Ebene

Vor dem Hintergrund meiner Stellungnahme vom 06.03.2012 zum damaligen Gesetzesentwurf begrüße ich in meiner Funktion als Fachgutachter die vorgesehene Aufhebung des Gesetzes vom 27.04.2012 ausdrücklich.

Diese fachliche Stellungnahme wird im Folgenden begründet. Weiterhin werden Empfehlungen gegeben, die sich auf die Weiterentwicklung der Landes- und Regionalplanung in Schleswig-Holstein beziehen.

Der fachlichen Stellungnahme liegen Erfahrungen aus langjähriger wissenschaftlicher und praktischer Tätigkeiten im Bereich sowohl der Landes- und Regionalplanung als auch der Kommunal- und Regionalentwicklung zu Grunde. Dazu zählen auch zahlreiche Arbeiten, die sich mit Planungs- und Entwicklungsaufgaben in Schleswig-Holstein befasst haben. Zur fachlichen Einschätzung trägt ebenfalls die Mitarbeit als berufenes Mitglied im Beirat für Raumentwicklung des BMVBS und in der Deutschen Akademie für Raumforschung und Landesplanung bei.

Mängel der Kommunalisierung der Regionalplanung

Das LaPlaÄndG vom 27.04.2012 sieht vor, die Zuständigkeit für die Regionalplanung auf die Kreise bzw. kreisfreien Städte zu verlagern, wobei die Aufgabe in jedem der fünf Planungsräume auf einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt übertragen wird, der/die diese im Einvernehmen mit den anderen Kreisen bzw. kreisfreien Städten erfüllt. 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 wären.

Der Gesetzesentwurf vom 08.08.2012 sieht vor, diese Regelung aufzuheben und damit wieder den vorherigen Zustand herzustellen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da die Regelung des LaPlaÄndG vom 27.04.2012 entscheidende Mängel mit Blick auf die Landes- und Regionalpla-

nung sowie eine zukunftsfähige Raumentwicklung Schleswig-Holsteins hatte. Dazu zählen u.a. die folgenden Punkte:

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 zukunftsfähige und nachhaltige Raumentwicklung hinzuwirken, nicht oder allenfalls sehr unzureichend nachkommen kann.

Widerspruch zur Ordnungs- und Kontrollfunktion: Ein zentraler Nachteil der im LaPlaÄndG vom 27.04.2012 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 überkommunaler, regionaler oder landesweiter Belange führen.

Landes- und Regionalplanung in Schleswig-Holstein mit hoher Reputation: Bisher wurde die Regionalplanung in Schleswig-Holstein 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 dagegen sichergestellt, dass übergreifende Interessen an die Nutzung der Ressource Raum zur Geltung gebracht und jeweils aktuelle Anforderungen der Raumentwicklung landesweit angegangen 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.

„Kleinster gemeinsamen Nenner“ nicht sachgerecht: 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 deutliche Zweifel aufkommen, ob die Durchsetzung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, welche die Siedlungsentwicklung der Kommunen in einzelnen Fällen beschränken können, in Zukunft noch realistisch wäre. Zu erwarten ist vielmehr, dass es nur noch zu einem Konsens auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners der Kommunen kommen würde. Dies würde eine an Achsen und Siedlungsschwerpunkten orientierte Raumentwicklung deutlich erschweren, die zum einen differenzierte Entwicklungsoptionen für die einzelnen Kommunen ermöglicht und zum anderen zu übergeordneten Zielen beiträgt, wie sparsamer Flächenbewirtschaftung, der Bereitstellung erforderlicher Versorgungsangebote zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Teilräumen des Landes oder der Minderung des CO₂-Verbrauchs mit Bezug auf den Klimaschutz.

Geringere Kosteneffizienz: Da eine auf das punkt-axiale System konzentrierte Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund von demographischem Wandel und angespannten öffentlichen Haushalten aus Landessicht unbedingt zu bevorzugen ist, ergibt sich durch die Neuregelung des LaPlaÄndG vom 27.04.2012 außerdem ein unmittelbarer Interessenwiderspruch auf Seiten des Landes. Weil 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 wie auch für eine kommunalisierte Regionalplanung verschiedene 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 der kommunalnah verankerter Regionalplanung nicht bestätigen. Bisherige Erfahrungen, z.B. aus dem Raum Frankfurt/Rhein-Main, belegen anschaulich, 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 sehr kritischen Beurteilung der mit dem LaPlaÄndG vom 27.04.2012 in Schleswig-Holstein eingeführten Kommunalisierung der Regionalisierung ergibt sich, dass der nun **vorliegende Gesetzesentwurf vom 08.08.2012 zur Aufhebung des LaPlaÄndG vom 27.04.2012 sehr zu begrüßen** ist.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Landes- und Regionalplanung in Schleswig-Holstein

Über die Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf hinaus soll auf einige Bereiche hingewiesen werden, die für die Weiterentwicklung der Landes- und Regionalplanung sowie der Raumentwicklung Schleswig-Holsteins empfehlenswert erscheinen:

- **Fortschreibung der Raumordnungspläne:** Gegenüber den vorliegenden Landes- und Regionalplänen haben sich zwischenzeitlich sowohl fachlich wie auch landespolitisch neue Anforderungen und Gewichtungen ergeben. Deshalb sollten das Landesentwicklungsgrundsatzgesetz, der Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne möglichst kurzfristig fortgeschrieben werden. Dabei sollte die Fortschreibung der Regionalpläne im Vordergrund stehen, damit die Ebene der Umsetzung in den Regionen, Städten und Gemeinden des Landes möglichst schnell erreicht wird.
- **Innovative Formen von Öffentlichkeitsbeteiligung:** Für die Fortschreibung der Regionalpläne und des Landesentwicklungsplans sollten moderne und innovative Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere auch der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, zum Einsatz kommen. Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeiten und Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung zeigen, dass hier besonderer Handlungsbedarf für die Raumentwicklung besteht. Dies bezieht sich vor allem auch auf die Vermittlung bei absehbaren Planungskonflikten etwa im Bereich großer Infrastrukturvorhaben, wie Energietrassen oder Bahnstrecken.
- **Themenschwerpunkte für die Fortschreibung:** Bei der Fortschreibung der Regionalpläne und des Landesentwicklungsplans sollten u.a. die folgenden Themen besondere Beachtung finden und mit innovativen Lösungsansätzen ausgestaltet werden:

- Klimaschutz durch Regenerative Energien, u.a. Flächenvorsorge für großflächige Energieanlagen (Wind, Solar) und Energietrassen,
 - Flächensparen durch eine konzentrierte Siedlungsentwicklung,
 - Weiterentwicklung des Leitbilds Gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Landes vor dem Hintergrund des demographischen Wandels,
 - Migration und Internationalität der Teilräume Schleswig-Holsteins als konzeptionelle Ansatzpunkte in Bezug auf Rückgang und zunehmende Diversität der Bevölkerung des Landes.
- **Kooperationen ausbauen:** Darüber hinaus sollte verschiedenen Kooperationsbeziehungen der Teilräume Schleswig-Holsteins eine besondere Beachtung zukommen, da sie für die zukünftige Entwicklung des Landes von besonderer Bedeutung sein können:
- Nutzung der Entwicklungspotenziale der Metropolregion Hamburg aus Sicht Schleswig-Holsteins und seiner Teilräume sowie konsequentere Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in diesem regionalen Kooperationsraum,
 - Vertiefung der großräumigen Partnerschaft der Räume Schleswig-Holsteins außerhalb der Metropolregion mit Hamburg und Kopenhagen, wie sie seit einigen Jahren erfolgreich im Rahmen der Projektpartnerschaft Nord erprobt werden,
 - Entwicklung der Achsen in Richtung Fehmarnbelt-Kopenhagen und Jütland im Zuge einer noch ausgeprägteren internationalen Verknüpfung Schleswig-Holsteins mit Dänemark und Schweden.

Qualitatives Wachstum für Wohlstand und Lebensqualität: Bei der Fortschreibung der Raumordnungspläne wäre sehr zu empfehlen, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem zu Grunde liegenden Verständnis von Entwicklung und Wachstum stattfindet, da zahlreiche gewohnte Entwicklungswege und -vorstellungen, etwa die weiterhin zunehmende Auto-Mobilität, die Zersiedelung der Landschaft oder energieintensive Siedlungs- und Bauformen, langfristig zu massiven Problemen führen werden. U.a. unter Einbezug der Überlegungen der Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Bundestages sollten Zukunftsstrategien für die Raumentwicklung Schleswig-Holsteins deshalb verstärkt in Richtung eines qualitativen Wachstums zielen. Um solche neuen Wege einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Raumentwicklung Schleswig-Holsteins und seiner Regionen erfolgreich ausgestalten zu können, wäre zu empfehlen, dass die Landes- und Regionalplanung in einem breiten öffentlichen Dialog möglichst viele Akteure innerhalb und außerhalb Schleswig-Holsteins als Impulsgeber mit einbezieht.

Hamburg, den 24.09.2012



Prof. Dr. Jörg Knieling

Quellennachweis

Altenburger, Peter; Scheller, Jens; u.a. (2007): Der Regionale Flächennutzungsplan für den Ballungsraum 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 Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Reihe Regio spezial, Bd. 1, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

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