

# REGIONALPLANUNG ALS STAATLICHE AUFGABE

## Stellungnahme der Regionalgruppe Hamburg / Schleswig-Holstein

56

SRL

PLANUNGSRECHT · PLANERIN 3\_12

Seit Inkrafttreten des ersten Landesplanungsgesetzes (LaPlaG) 1961 ist die Regionalplanung eine staatliche Aufgabe. Die ersten Regionalpläne für insgesamt fünf Planungsräume stammen aus der ersten Hälfte der 1970er-Jahre und wurden von der Landesplanungsbehörde erarbeitet: Nur zeitweise wurde davon seit 1965 abgewichen, als es sinnvoll erschien, die Arbeitsgemeinschaft der vier Hamburg-Randkreise den Regionalplan für den Planungsraum I aufstellen zu lassen. Spätere Neuaufstellungen und (Teil-)Fortschreibungen der Regionalpläne wurden allerdings wieder allein von der Landesplanungsbehörde erlassen. Trotz permanent knapper Personalausstattung wurde so die Abstimmung über oft komplizierte Sachverhalte und die Abwägung unterschiedlicher Belange bei zunehmender räumlicher und inhaltlicher Verflechtung ermöglicht.

In der Planungspraxis kommt es immer wieder darauf an, unterschiedlichste Aspekte zu harmonisieren, auch Kompromisse zu suchen, die auf allen Ebenen akzeptiert werden können. Kompromisse haben aber auch immer wieder dann Anlass zu Kritik gegeben, wenn der eine oder andere seine Interessen nicht im vollen Umfang berücksichtigt sah. Die Landesplanung ist dabei nicht selten zwischen alle Stühle geraten: von der einen Seite kritisiert, nicht hart genug, von der anderen, nicht kompromissbereit genug gewesen zu sein. Das gilt u. a. für Vorhaben und Planungen, die besondere Verteilungskonflikte nach sich ziehen, etwa im Einzelhandel, aber auch konventionelle Siedlungsprojekte bei hohem Nachfragedruck und bei Ausweisung von Windeignungsflächen. Die Praxis sieht große Vorteile in einer größeren Distanz von den allgegenwärtigen Kirchtürmen in den Gemeinden. Im Großen und Ganzen kann der Landesplanung attestiert werden, dass sie dazu beigetragen hat, Lösungen zu entwickeln, die als nachhaltig und „gerecht“ zu bezeichnen sind.

In der letzten Zeit geriet die Landesplanung unter einen zunehmenden politischen Druck von wirtschaftsliberalen Politikern und Wirtschaftsverbänden, die in der sachgerechten, aber notwendigerweise zeitaufwendigen Abwägung der zu berücksichtigenden Belange nur eine Verzögerung von Investitionen sehen und meinen, die Landesplanung solle die Wirtschaftsentwicklung befördern (was auch immer das bedeutet) und nicht behindern.

### NEUFASSUNG DES LANDESPLANUNGSGESETZES 2012

Zehn Tage vor der Wahl, am 26. April 2012, hat der Landtag Schleswig-Holsteins die Neufassung des LaPlaG verabschiedet. Neu an diesem Gesetz ist im Kern die „Kommunalisierung“ der Regionalplanung, d. h. deren Übertragung auf die in den fünf Planungsräumen gelegenen Kreise und kreisfreien Städte. Diese werden u. a. verpflichtet, Verwaltungsvereinbarungen zu treffen und Regionalplanungsstellen als untere Landesplanungsbehörden zu schaffen, die bei einem der Kreise oder einer kreisfreien Stadt im jeweiligen Planungsraum anzusiedeln sind, einen Planungsbeirat zu bilden und Bestimmungen über die frühzeitige Beteiligung der Kreise

und kreisfreien Städte zu erlassen. Der Vollzug obliegt den Regionalplanungsstellen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

Die Regionalpläne werden als Satzung dann wirksam, wenn alle Kreistage und Stadtvertretungen der kreisfreien Städte im jeweiligen Planbereich dem Entwurf des Regionalplans zugestimmt haben. Aufgaben der oberen Landesplanungsbehörde bleiben u. a. weiterhin die Aufstellung des Landesentwicklungsplans und die Festlegung der Ziele für die Regionalpläne, die Genehmigung der Regionalpläne, die Raubeobachtung und Durchführung von Raumordnungsverfahren, soweit diese für das ganze Land von Be-



deutung sind. Im Gegenstromprinzip sind die Regionalplanungsstellen an der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes zu beteiligen.

Erklärtes Ziel der Kommunalisierung ist es, den in den Planungsräumen befindlichen Kommunen mehr Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben und Entscheidungen bürgernah zu vertreten. Die für die Träger der Regionalplanung entstehenden Mehrkosten werden, dem sog. Konnexitätsprinzip folgend, durch das Land ausgeglichen. Das Landesentwicklungsgrundsatzgesetz ist aufgehoben, inhaltliche Zielvorgaben für die Planung sind damit ersatzlos entfallen.

### KRITISCHE ANMERKUNGEN

Aus Anlass dieser Gesetzesänderung wurden in einer Gruppe aus Praxis und Wissenschaft mögliche Auswirkungen auf die Sachgerechtigkeit der Raumordnung diskutiert, deren Kernthesen nachfolgend besprochen werden.

Die zunehmende Komplexität raumwirksamer Aspekte und die engen Verflechtungen der Planungsräume erfordern eine enge Zusammenarbeit aller an der Raumordnung aktiv Beteiligten. Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten in eine obere und eine untere Landesplanungsbehörde steht diesem Erfordernis diametral entgegen. Geschürt wird die Konkurrenz der Planungsräume untereinander. Richtiger ist es, neue Formen der Arbeitsteilung zwischen Land und Regionen zu generieren.

Die Effizienz der Landes- und Regionalplanung ergibt sich aus der Bereithaltung und Bündelung von Spezialwissen (z. B. zu den Themen Windkraftanlagen, Einzelhandel und Weiterentwicklung des Systems der zentralen Orte). Ineffiziente Doppelbefassung ist so zu vermeiden, zügige, fachlich fundierte und juristisch einwandfreie Verfahren sind dadurch gesichert.

Am vorgeblichen Ziel der Bürgernähe und Stärkung der kommunalen Mitwirkung geht die Kommunalisierung der Regionalplanung insofern vorbei, als befürchtet werden muss, diese könnte bis hin zur Ineffizienz durch konkurrierende Interessen der Kreise untereinander (im Planungsraum I vier Kreise) und der kreisfreien Städte (im Planungsraum III zwei kreisfreie Städte und zwei ländliche Kreise) erschwert und verzögert werden, zumal alle Kommunen innerhalb des Planungsraumes zeitgleich inhaltlich identische und juristisch unanfechtbare Satzungsbeschlüsse fassen müssen. Dies trotz der unterschiedlichen politischen Ausrichtung von Städten und ländlich geprägten Kreisen zu erwarten, ist schlichtweg lebensfremd. Letztlich wird es zur Verzögerung von rasch zu fällenden Entscheidungen kommen und damit zur Unwirksamkeit der Regionalplanung führen: also das Gegenteil dessen, was Ziel und Aufgabe ist. Der vorgesehene Kostenausgleich für die Übernahme von Landesaufgaben durch die Kommunen ist viel zu niedrig, wenn man bedenkt, dass in jeder der unteren Landesplanungsbehörden das gesamte Know-how wie in der oberen vorhanden sein müsste. Die wenigen, aus den festgelegten Summen zu errechnenden Planstellen reichen dafür bei weitem nicht aus!

Das LaPlaG nimmt keinen Bezug auf die steten Veränderungen der für die Raumordnung relevanten Aspekte und neuen Aufgaben: Bewältigung der Folgen des demografischen und des Klimawandels, der Energiewende u.a. Die in den 1970er-Jahren erfolgte Abgrenzung der Planungsräume entspricht seit langem nicht mehr den aktuellen Erfordernissen. Zu erinnern ist an die Überlagerung mit anderen kommunalen Zusammenhängen wie der Metropolregion Hamburg, die bis Neumünster reicht, oder an naturräumliche oder energiewirtschaftliche Zusammenhänge, die sich nicht an künstliche Grenzziehungen halten, sowie an die grenzüberschreitende Kooperation mit den anderen Bundesländern und mit Dänemark.

### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das neue Gesetz ist – auch gemessen an seinen Intentionen – kontraproduktiv:

- Statt zum Ausgleich widerstrebender Interessen beizutragen, werden Konflikte, Konkurrenzen und Kirchturmpolitik verstärkt.
- Die politische Zielsetzung einer bürgernahen Planung läuft ins Leere, da die Interessen von ländlichen Kreisen und Städten zu unterschiedlich sind und wegen des hohen Abstraktionsgrades raumordnerischer Zusammenhänge die Bürgerinnen und Bürger nicht wirklich erreicht werden.
- Vorhandenes und zu stärkendes Know-how zur Bewältigung zunehmend komplexerer Fragen wird nicht gebündelt, sondern zersplittert. Mehrfachbefassung ist nicht auszuschließen, und die vorgesehene personelle und sächliche Ausstattung der regionalen Planungsbehörden entspricht bei weitem weder den aktuellen noch den absehbaren Erfordernissen.
- Die Verfahrensregeln und Abläufe der Abstimmung mit der oberen Landesplanungsbehörde und zwischen den Kreisen und Städten sind zu kompliziert und verzögern

notwendige Entscheidungen zulasten von Bürgern und Wirtschaft.

In Übereinstimmung mit großen Teilen der „kommunalen Familie“, den Wirtschafts- und weiteren Verbänden wie NABU und der Wissenschaft empfinden wir das neue Gesetz höchst problematisch und fordern die neue Landesregierung auf, dessen umgehende Aussetzung und eine Neuformulierung des LaPlaG zu prüfen, das auch den zukünftigen Erfordernissen des Landes gerecht wird und Erfahrungen aus den anderen Bundesländern und dem Ausland berücksichtigt. Dazu ist es unseres Erachtens notwendig, das alte LaPlaG und dessen Wirksamkeit und Schwachstellen zu evaluieren und die Landesplanung insgesamt neu aufzustellen. Ohne zu erarbeitende Ergebnisse vorwegnehmen zu wollen, schlagen wir vor:

- Landes- und Regionalplanung soll ausschließlich staatliche Aufgabe bleiben, die Zweistufigkeit hat sich bewährt, ist aber in Hinblick auf die zunehmende Komplexität zahlreicher raumbedeutsamer Aspekte neu zu definieren.
- Es muss Ziel sein, sowohl die Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten von Kommunen als auch von Verbänden und Bürgern unter Berücksichtigung neuer Kommunikationsformen zu sichern und zu fördern. Dazu gehört es, die Raumordnungsplanung zu popularisieren und zum Anliegen aller zu machen. Dazu sind neue Beteiligungsverfahren „auf Augenhöhe“ und problemorientiert zu erproben.



- Überprüfung der räumlichen Abgrenzung der fünf Planungsräume entsprechend den neuen Erfordernissen und Zusammenhängen (das gilt insbesondere im Raum Lübeck, im kleineren Maßstab auch für Neumünster oder Elmsborn) bis hin zu „variablen Geometrien“, d.h. mit flexiblem Zuschnitt nach problemlösenden Raumeinheiten, sowie der Berücksichtigung länderübergreifender Kooperationsformen.
- Die Landes- und Regionalplanungsstellen sind entsprechend den aktuellen und zukünftigen Erfordernissen personell zu stärken. Nur das stellt sicher, dass das Land Schleswig-Holstein die Zukunftsaufgaben der nachhaltigen Landesentwicklung in Kooperation mit anderen Bundesländern und Dänemark meistert.

Die Mitglieder der SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung sind professionell mit diesen Fragen befasst und bereit, ihre Erfahrung und ihr Wissen in die dringend erforderliche Diskussion über die Landesplanung einzubringen und an einer Neuaufstellung der Landes- und Regionalplanung mitzuwirken.

*Für die Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein Arbeitsgruppe Landesplanungsgesetz: Martin Beck, Dieter-J. Mehlhorn, Robert-Constantin Nehls, Ernst Wessels und Kerstin Langmaack*