

*Axel Prieb*s

Die Zukunft der Raumordnung zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch

URN: urn:nbn:de:0156-3854062



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 62 bis 73

Aus:

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.)

Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten

15. Junges Forum der ARL
6. bis 8. Juni 2012 in Hannover

Arbeitsberichte der ARL 8

Hannover 2014

Axel Priebes

Die Zukunft der Raumordnung zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch¹

Kurzfassung

Im folgenden Beitrag wird das Spannungsverhältnis zwischen den jüngeren politischen Tendenzen zur Deregulierung insbesondere im Planungsbereich und im öffentlichen Gestaltungsanspruch der Raumordnung aufgezeigt. Es wird die Bedeutung von Rechtssetzung und geordneten demokratischen Verfahren für die Landes- und Regionalentwicklung aufgezeigt. Eine gute Raumordnung muss sowohl einen langen Atem haben, um raumordnerische Ziele beharrlich zu verfolgen, sie muss aber auch flexibel auf neue Entwicklungen reagieren können. In der öffentlichen Wahrnehmung muss die Raumordnung ihre Dienstleistungen und ihre Fähigkeiten als Problemlöser noch stärker betonen.

Schlüsselwörter

Raumordnung – Deregulierung – öffentlicher Gestaltungsanspruch – Gemeinwohl – Regionalentwicklung – Problemlösung

The Future of Spatial Planning – Between Deregulation and the Public's Entitlement to Decision-making Influence

Abstract

The article aims to illustrate the tension between more recent political tendencies to deregulation (with a particular focus on the field of planning) and the public's entitlement to decision-making influence on spatial planning. In doing so, we throw light on the relevance of law-making and well-ordered democratic procedures with regard to federal state and regional development. To be effective, spatial planning must have staying power so as to be able to pursue its goals in a persistent manner. At the same time, however, it has to be able to react flexibly to novel development trends. In respect of public perception, spatial planning is required to better emphasise both its services offered as well as its capacities as a problem-solver.

Keywords

Spatial planning – deregulation – public's entitlement to decision-making influence – public good – regional development – problem solving

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die sprachlich leicht überarbeitete Schriftfassung eines Vortrags, den der Autor auf der Jahrestagung des Jungen Forums am 8. Juni 2012 gehalten hat. Der Vortragsstil wurde dabei weitgehend beibehalten.

Wer durch die Innenstadt von Kopenhagen geht und am Nytorv, dem Neumarkt, das imposante Gerichtsgebäude betrachtet, wird dort eine Inschrift finden, die übersetzt etwa bedeutet, dass „das Land mit dem Gesetz aufgebaut werden muss“, und der Präambel zum Jütländischen Gesetz aus dem Jahr 1241 entnommen ist. Mit diesem Satz, der sich in ähnlicher Form auch in der Rechtsgeschichte der anderen nordeuropäischen Länder findet, wird ausgedrückt, dass Recht und Gesetz die Basis eines jeden Staatsaufbaus bilden sollen.

Damit ist der Bogen gespannt zu der Frage, welche Bedeutung die Rechtsstaatlichkeit – die zwangsläufig mit Regulierungen verbunden ist – für die Entwicklung von Staaten und Regionen hat. Hierbei kommt man sehr schnell zu den aktuellen Entwicklungen in denjenigen Ländern, die keine Rechtsstaaten sind – hier drängen die Menschen auf Freiheit und Menschenrechte, fordern eine unabhängige Rechtsprechung und die Abschaffung der Willkür. Und mit Blick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung können wir noch einen Schritt weiter gehen: Jüngst berichtete SPIEGEL-Online über eine hochinteressante Theorie, mit der die Ursachen für die ungleiche Verteilung von Armut und Reichtum in der Welt erklärt wird. Die Professoren Daron Acemoglu vom Massachusetts Institute of Technology (MIT) und James Robinson, Politikwissenschaftler in Harvard, finden die entscheidende Erklärung in funktionierenden gesellschaftlichen Institutionen und nennen unter anderem unabhängige und faire Gerichte, eine Verwaltung, die nicht korrupt ist, sowie eine Regierung, die sich den Interessen des Volkes verpflichtet fühlt.

Sie sind überzeugt, dass funktionierende Institutionen eine gesellschaftliche Atmosphäre schaffen, in der investiert wird und Innovationen hervorgebracht werden, was wiederum zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum führt. Das bestätigt die Beobachtung, dass auch Länder mit natürlichem Reichtum, aber ohne funktionierende Rechts- und Verwaltungsstrukturen, durch Korruption, Willkür und Terror zugrunde gerichtet werden können.

Die These der beiden Professoren ist deswegen bemerkenswert, weil sich die gesellschaftliche Diskussion in Deutschland in den letzten Jahren gerade unter dem Aspekt des Wirtschaftswachstums eher auf die Deregulierung und den Abbau von gesetzlichen Vorschriften konzentriert hat als dass deren Bedeutung für das Funktionieren der Gesellschaft betont worden wäre. Nur wenn die Dinge aus den Fugen geraten, wenn Banken zusammenbrechen oder das Dach einer Eissporthalle zusammenstürzt, kommt schnell der Ruf nach dem Gesetzgeber oder der Ordnungsverwaltung.

Auch die Raumordnung ist ein Teil des staatlichen Ordnungssystems, sie setzt die Ziele und den Rahmen für die Entwicklung von Regionen, aber sie ist auch Ausdruck räumlich konkretisierter Gesellschaftspolitik, indem sie dem öffentlichen Gestaltungsanspruch in der Raumentwicklung zum Durchbruch verhilft. Dabei hat sie es stets mit unterschiedlichen Interessen und Ansprüchen zu tun, die in einer pluralistischen Gesellschaft offen diskutiert werden müssen. Was soll und was darf auf einer bestimmten Fläche passieren? Ist zum Beispiel ein Erholungsgebiet oder eine neue Autobahntrasse wichtiger? Und wenn Erholung die Präferenz ist – soll sie dann mit aufwendiger Infrastruktur für eine intensive Nutzung verbunden sein oder lieber ruhig und naturnah passieren? Oder soll die Fläche gar nicht genutzt werden? Besitzt sie möglicherweise so großes Entwicklungspotenzial für den Naturschutz, dass dieser den Vorrang bekommt?

Solche grundsätzlichen Fragen können nicht durch Zufall entschieden werden oder durch das Recht des Stärkeren, sondern nur durch demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse, durch Rechtssetzung und Rechtsanwendung. Eine zentrale Aufgabe der Landes- und Regionalplanung ist es in diesem Sinne, Vorränge und Vorbehalte für die

Raumnutzung zu definieren, wobei der nachvollziehbaren Abwägung der unterschiedlichen Belange hohe Bedeutung zukommt. Deswegen gehört es zu den Stärken der Raumordnung, einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen herbeizuführen und Möglichkeiten zur Lösung entsprechender Konflikte aufzuzeigen – wer sollte dies tun wenn nicht sie?

Es gibt aber natürlich auch die Stimmen der Kritiker: Landes- und Regionalplanung versuche, die Menschen zu gängeln und vergraule Investoren. Raumplanung wolle verhindern statt entwickeln. Sie führe zu Verfahrensverzögerungen und verursache unnötigen Aufwand. Diese Kritik wird beispielsweise seit Jahren an der Durchführung von Raumordnungsverfahren laut. Da diese Verfahren den eigentlichen Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren vorgelagert sind, unterstellen Kritiker immer wieder Doppelarbeit, Zeitverlust und unnötige Bürokratie.

In diesem Sinne hatte sich der hessische Ministerpräsident im Jahr 2006 im Gesetzgebungsverfahren zur Planungsbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben im Bundesrat für die Abschaffung des Raumordnungsverfahrens eingesetzt, da dieses durch seine Formalisierung dazu führe, dass sich die Zulassungsverfahren nicht nur verlängern, sondern auch verteuern würden. Deswegen sollten nach seiner Auffassung alle Fragen im Zulassungsverfahren konzentriert werden.

Dass sich Ministerpräsidenten an der Raumordnung reiben, hat durchaus Tradition. In seiner Regierungserklärung vom 6. November 2003 kündigte der Bayerische Ministerpräsident an, die Landesplanung werde auf das bundesrechtlich notwendige Maß reduziert. Ziel sei es, die Regionalplanung radikal zu vereinfachen und die rasche Entscheidung lokaler Konflikte sicherzustellen.

Im selben Jahr versprach der frisch gewählte Niedersächsische Ministerpräsident, dass sich die neue Landesregierung weitestgehend aus dem Bereich der Landesraumordnung zurückziehen werde. Man werde die Zügel ein bisschen lockerer lassen und den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden mehr Spielraum für eigene Entscheidungen geben, wo sie etwas ansiedeln und entwickeln wollten. Die größte niedersächsische Tageszeitung griff diesen Ball am nächsten Tag auf, was beispielsweise bei der Regionalplanung der Region Hannover sofort zu Anrufen von Projektentwicklern führte, die nun wissen wollten, wann ihre abgelehnten Projekte erneut bearbeitet würden.

Aber Landesregierungen sind offenbar lernfähig. In Hessen zeigte sich dies schon ein Jahr nach der zitierten Schelte, als die Auseinandersetzungen um die Erweiterung des Kohlekraftwerks Staudinger eskalierten. Derselbe Ministerpräsident ordnete nunmehr die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens an, weil er nur so die Möglichkeit sah, mit dem Widerstand am Standort umzugehen. Als Vorteile des Raumordnungsverfahrens hatte er nun erkannt, dass „mögliche Belastungen für Mensch und Umwelt sowie die Raumverträglichkeit umfassend geprüft werden“, so Roland Koch wörtlich.

Drei weitere Beispiele aus Niedersachsen sollen zeigen, dass auch raumordnungskritische Politiker durchaus die Gestaltungs- und Durchsetzungsmöglichkeit der Raumordnung für ihre jeweiligen Ziele erkennen.

So nutzt die damalige niedersächsische Landesregierung schon im Jahr 1984 das Landesraumordnungsprogramm, um im Landkreis Lüchow-Dannenberg einen Vorrangstandort für die Wiederaufbereitung von bestrahlten Kernbrennstoffen festzulegen. Auch die derzeitige niedersächsische Landesregierung, die ja eigentlich eine Schwächung der Raumordnung angekündigt hatte, nutzte deren Möglichkeiten, um beispielsweise mittels des Landesraumordnungsprogramms in der Lüneburger Heide den Stand-

ort eines Factory-Outlet-Centers durchzusetzen. Und kürzlich unternahm sie den Versuch, im Landschaftsschutz- und Naherholungsgebiet Brelinger Berg zwei Bodenabbaugebiete miteinander zu verbinden. Die langjährigen Pläne eines in der Region Hannover gut bekannten Abbauunternehmers sollten dadurch unterstützt werden, dass diese Verbindung nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens noch schnell in das Landesraumordnungsprogramm aufgenommen wurde, was sie aber nach Widerstand sowohl aus Regierungs- als auch aus Oppositionsfractionen wieder aufgeben musste.

Daraus wird deutlich: Deregulierung im Planungsbereich ist eine wohlfeile Forderung, es sollten aber nicht die Signale derer übersehen werden, die – freilich aus einer sehr heterogenen Interessenstruktur heraus – auf die Raumordnung und ihre Regulierung setzen, was die folgenden Beispiele klar verdeutlichen.

Rohstoffwirtschaft, Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsministerien fordern von der Raumordnung sehr massiv die langfristige und verbindliche Sicherung von Lagerstätten gegen andere, dem Rohstoffabbau entgegenstehende Nutzungen. Und weil Flughäfen in hohem Maße auf Garantien für ihren Bestand und ihre Entwicklung drängen und auf eine stringente Siedlungsbeschränkung in ihrem Umfeld angewiesen sind, haben Landes- und Regionalplanung zur Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Hannover eine klare Siedlungsbeschränkungszone um den dortigen Flughafen festgelegt, in der weder über Bauleitplanung noch über Lückenbebauung neue Wohnbebauung entstehen darf.

Der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag forderte in einem Positionspapier zur Landtagswahl im Jahr 2007, die Landesregierung müsse auch künftig mit der Landesplanung verlässliche Spielregeln für den Wettbewerb um Bevölkerung, Arbeitsplätze und Investitionen bereitstellen. Im selben Papier stellten die Kammern klar, dass Handel, Investoren und Kommunen Planungssicherheit bei Einzelhandelsinvestitionen benötigen. Zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels solle die Landesregierung deswegen eindeutige und widerspruchsfreie Festlegungen im Landesraumordnungsprogramm treffen. Dabei solle der Grundsatz gelten: „Im Zweifel für die Innenstadt“.

Der Deutsche Landkreistag unterstützt mit Nachdruck das Zentrale-Orte-Konzept zur Bündelung der Versorgungseinrichtungen. Angesichts des Rückzuges öffentlicher wie privater Einrichtungen aus der Versorgung des ländlichen Raumes müssten möglichst viele Versorgungseinrichtungen an den zentralen Orten konzentriert werden, um Kundennachfrage zu bündeln und Fahrtwege zu minimieren. Und weil in zahlreichen Kommunen die Grund- oder Nahversorgung nicht mehr gewährleistet ist, bilden sich vor dem Hintergrund der Alterung unserer Gesellschaft Bürgerinitiativen, die sich gegen die Dominanz der Einzelhandelsgroßflächen auf der „grünen Wiese“ und für den Erhalt bzw. die Wiederkehr lebendiger Ortsmitten einsetzen.

Die großen Städte verlangen häufig mehr raumordnerische Regulierung in ihrem Umland. So beklagte sich etwa der frühere Planungsdezernent der Stadt Frankfurt am Main über das angebliche Versagen der Regionalplanung, die nichts anderes als ein Flächenverzehr im Umfeld der großen Städte gewesen sei. Aber auch der Landrat eines niedersächsischen Landkreises am Rande einer Großstadtregion betonte im Zuge der Aufstellung des aktuellen Regionalen Raumordnungsprogramms, dass die schöne Landschaft und historisch gewachsene Dörfer als weiche Standortfaktoren erhalten werden müssten, weswegen der Landkreis nicht zersiedelt werden dürfe.

Nach den verheerenden Hochwasserkatastrophen wurde vor einigen Jahren der Raumordnung als zusätzliche Aufgabe auferlegt, im Binnenland vor allem durch Siche-

rung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen den vorbeugenden Hochwasserschutz voranzutreiben.

Die deutsche Umwelthilfe hat kürzlich die Raumordnung, so wörtlich, als Mittel ihrer Wahl erkannt, um den Bau von Kohlekraftwerken zu steuern. In einem Rechtsgutachten hat sie klären lassen, dass es in Nordrhein-Westfalen möglich wäre, Vorranggebiete für den Bau von Großkraftwerken auszuweisen und außerhalb dieser Gebiete deren Bau auszuschließen. Außerdem sei es grundsätzlich möglich, derartige Vorranggebiete auf vorhandene Kraftwerksstandorte mit bereits laufenden Anlagen zu beschränken.

Diese Beispiele machen deutlich: Die Raumordnung soll es richten! Der Wert von verbindlichen Spielregeln wird nicht nur im Sport erkannt, sondern auch von zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren bei der Gestaltung von Raum und Umwelt. Die Raumordnung und die mit ihr verbundene Regulierung finden eine breitere Unterstützung als vermutet. Dass sie dabei durchaus für unterschiedliche Interessen und Absichten eingesetzt werden soll, ist nicht verwunderlich, weil wir in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft leben. Entscheidend ist jedoch, dass die Arbeit der Raumordnung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen folgt. Das heißt: Die Grundausrichtung des Planungssystems wird in Gesetzen geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der regionalen und lokalen Plansetzungen erfolgt dann ebenfalls durch die hierfür legitimierten Gremien, also durch Gemeinderäte, Kreistage und regionale Planungsversammlungen. Bevor es zum Beschluss über einen Regionalplan oder einen Bebauungsplan kommt, wird häufig leidenschaftlich debattiert – das muss in einem demokratischen Gemeinwesen so sein. Doch wenn die Regeln rechtskräftig sind, müssen sie für alle und jeden gelten.

Angesichts der unterschiedlichen Ansprüche und Erwartungen an die Raumordnung wird deutlich, dass ihre Arbeit alles andere als konfliktfrei ist und sie nicht Everybody's Darling sein kann und sein darf. Das Spannungsfeld zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch ist ihre aktuell wohl größte Herausforderung. Ihre tägliche Arbeit wird aber durch weitere Spannungsfelder geprägt, die auch den Alltag der Planerinnen und Planer bestimmen. Auf einzelne dieser Spannungsfelder möchte ich im Folgenden vertieft eingehen:

Das Spannungsfeld zwischen *Beharrlichkeit und Beweglichkeit* ist für Raumordnung von zentraler Bedeutung. So gehört es zu den Stärken der Raumordnung, dass sie Standorte und Trassen über Jahrzehnte sichern kann, um diese dem Zugriff anderer Nutzungen zu entziehen. Ein in der Literatur immer wieder genanntes Beispiel ist der Emscherschnellweg, den der damals neue Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk schon in den 1920er Jahren festlegte, der aber erst fünf Jahrzehnte später realisiert werden konnte. Dank der seinerzeitig eingeleiteten Trassensicherung war diese nicht durch Siedlungen verbaut worden. Allerdings trägt diese Beharrlichkeit nicht unbedingt zur Beliebtheit der Raumordnung bei. Wer heute schon unangenehme Entscheidungen für morgen oder gar übermorgen braucht, erwartet manchmal sehr viel von den Entscheidungsgremien. Ebenso mühsam ist die konsequente Anwendung von Siedlungsstrukturkonzeptionen, um etwa wichtige Freiräume vor der Zersiedlung zu bewahren. Gleichwohl ist es insbesondere in dynamischen Räumen mit hohem Siedlungs- und Veränderungsdruck unverzichtbar, Leitplanken zu definieren und einzuhalten. Mit diesem langfristigen Denken schafft die Raumordnung Planungs- und Investitionssicherheit sowohl für die öffentlichen Akteure als auch für die Akteure aus der Privatwirtschaft. Trotzdem ist in einem demokratischen Staat kein Landesentwicklungsplan und kein Regionalplan auf ewig in Stein gemeißelt. Dafür gibt es Zielabweichungsverfahren und förmliche Änderungsverfahren, die eine gewisse Flexibilität ermöglichen. Aufgabe der Fachleute ist es in solchen

Fällen, den Entscheidungsgremien eine gute fachliche Grundlage und Beratung zu geben und für die Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben zu sorgen. Dass solche Änderungsverfahren durchaus bundesweite Aufmerksamkeit erzielen können, zeigte sich vor rund 25 Jahren, als die Änderung des Regionalplans Mittlerer Oberrhein für eine Daimler-Benz-Ansiedlung in Rastatt sowohl dem Spiegel als auch der ZEIT mehrere kritische Artikel wert waren. Sofern eine Planänderung rechtskonform erfolgt, ist es die Aufgabe von uns Planerinnen und Planern, bei der Wahl des Mikrostandortes, den Auswirkungen auf die Umwelt, der Bewältigung der Verkehrsströme und natürlich der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Qualität zu achten. Manchmal kann auch nur Schlimmeres verhindert werden – aber auch das ist ein Erfolg!

Ein ähnlich breites Spannungsfeld eröffnet sich zwischen *Ordnungs- und Entwicklungsfunktion* der Raumordnung. Fachleute wissen, dass die Raumordnung immer schon mit differenzierten Mitteln und Instrumenten arbeiten musste, um in unterschiedlichen Raumtypen und bei unterschiedlichen Themen zu agieren. Diese Ansätze stehen ganz selbstverständlich nebeneinander. Während es in prosperierenden Räumen darauf ankommt, das Wachstum zu kanalisieren und Leitplanken zu setzen, müssen Landes- und Regionalplanung in Räumen mit Entleerungstendenzen Stabilisierungs- und Entwicklungsperspektiven aufzeigen und Unterstützung bei der Umsetzung leisten. Hier sind manchmal Ideen für Projekte und die Anbahnung von Kooperationen relevanter als Leitplanken. Darin zeigt sich auch eine Schwierigkeit des planerischen Berufsfelds, denn für das Ordnen und das Entwickeln werden sehr unterschiedliche persönliche Eigenschaften gebraucht: sich gegen den Strom stellen zu können auf der einen Seite, an der Spitze der Bewegung stehen auf der anderen; beharrlich nein sagen auf der einen Seite, aufrufen zu mehr Engagement auf der anderen. Manchmal muss man auch mit dem einen Fuß Gas geben und mit dem anderen bremsen – das kann nicht jeder!

Ein weiteres Spannungsfeld besteht zwischen *Rechtsanwendung und Überzeugungsarbeit*. Eingangs habe ich auf das Recht als entscheidende Grundlage für die Raumentwicklung verwiesen. Nur mithilfe des Rechts haben wir die Möglichkeit, die gewünschte Nutzung einer Fläche gegen Beeinträchtigungen zu schützen. Gleichwohl sind Rechtssetzung und Rechtsanwendung allein nicht in der Lage, die Herzen oder zumindest die Köpfe der Menschen zu gewinnen und Einsicht zu erzeugen. Wenn es gelingen soll, dass das Recht nicht nur zähneknirschend anerkannt wird, dann müssen Planerinnen und Planer gerade bei restriktiven planerischen Festlegungen immer versuchen, die Akteure mitzunehmen. Sie müssen erklären, warum bestimmte Regelungen sinnvoll oder gar notwendig sind. Gute Raumordnung beschränkt sich nicht darauf, Planungsrecht zu schaffen, sondern versucht, Unterstützung für ihre Ziele zu finden, Koalitionen zu schmieden und zu überzeugen. Deswegen sind informelle Vorklärungen so wichtig. Häufig kommen Kommunen, die ein größeres Vorhaben aufgleisen wollen, auf die Raumordnung zu, um dessen Realisierbarkeit auszuloten. Nicht selten gelingt es in diesen Gesprächen, die Vorstellungen so zu modifizieren, dass sie in den raumordnerischen Rahmen passen. Dass diese Gespräche nicht an die große Glocke gehängt werden sollten, dürfte selbstverständlich sein, denn zu einer guten Regionaldiplomatie gehört wie in der Weltpolitik eben auch die nötige Diskretion. Deswegen sei hier auch ein Satz zu der Kritik erlaubt, Raumordnung betreibe keine Evaluierung ihrer Planungen. Es mag sein, dass Planerinnen und Planer in diesem Feld noch mehr tun könnten, aber Raumordnung lebt auch von vielen kleinen Erfolgen in vertraulichen Vier-Augen-Gesprächen, die nach meiner Überzeugung einer Evaluierung nur begrenzt zugänglich sind.

Eines der stärksten Spannungsfelder, in denen sich die Raumordnung bewegen muss, liegt schließlich zwischen *Markt und Gemeinwohl*. Schließlich leben wir in einer Gesellschaft, in der dem Markt und den Marktkräften eine zentrale Bedeutung beigemessen wird. Inzwischen hat die daraus resultierende Ökonomisierung des Alltags dazu geführt, dass nahezu jede Tätigkeit taxiert und berechnet wird. Das Interview eines Managers oder ein Zeitungsbericht können den Deutschen Aktienindex in Wallung bringen und der gesenkte Daumen einer Ratingagentur kann Staaten an den Rand des finanziellen Abgrunds bringen. Und nicht nur im öffentlichen Leben, auch im persönlichen Bereich gilt: Was nichts kostet, ist nichts wert; wer etwas tut, was ökonomisch nicht sinnvoll ist, kommt in Erklärungsnot. Die Raumordnung kann diese Entwicklung nur sehr begrenzt beeinflussen. Wenn es aber darum geht, Aktionen und Reaktionen raumrelevanter Akteure einzuschätzen und zu erklären, müssen wir Planerinnen und Planer diese ökonomischen Rahmenbedingungen in ihrer Bedeutung erkennen. Vielleicht wurden ökonomisch motivierte Verhaltensweisen und ökonomische Gesetzmäßigkeiten in der Planungspraxis zu lange ausgeblendet, obwohl „Bodenpreisgebirge“ und „Bodenwerttreppen“ für Planerinnen und Planer keine Fremdworte sind. In Vorträgen der früheren Stadtbaurätin von München, Christiane Thalgott, war häufig die plakative Formel zu hören, dass in den Stadtplanungsämtern Geld gedruckt wird. Das ist zweifelsohne richtig, aber es bedeutet auch, dass die Verantwortlichen im politisch-administrativen Bereich die Mechanismen von Planung und Bodenmarkt auch für öffentliche Zwecke nutzen müssen. Natürlich ist die Raumordnung von diesen materiellen Fragen ein Stück weiter entfernt als die Stadtplanung. Aber auch wir in der Raumordnung müssen uns darüber im Klaren sein, dass wir mit unseren hoheitlichen Instrumenten tief in das Marktgeschehen und die Bodenwertkarten eingreifen. Wo raumordnerische Ziele bestimmte Entwicklungen ausschließen, sind die Grundstücke in der Regel nicht mehr attraktiv für eine Vermarktung. Dort, wo über Regionalpläne Vorranggebiete für Windenergieanlagen mit Ausschlusswirkung im restlichen Planungsgebiet festgelegt werden, wird „Geld gedruckt“ – längst ist die Entwicklung von Windkraftfeldern nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern auch ökonomisch interessant für Gemeinden, Grundbesitzer und andere Beteiligte.

Obwohl und weil für die Raumordnung Gemeinwohlaspekte im Vordergrund stehen, müssen Planerinnen und Planer die ökonomischen Implikationen ihrer Entscheidungen vor Augen haben, um die Reaktionen der anderen Akteure vorhersehen und verstehen zu können. Natürlich ist es für die Planung im öffentlichen Bereich erst einmal ohne Belang, wem ein Grundstück gehört. Wenn aber Flächen für ein bestimmtes Ziel oder sogar konkretes Vorhaben ausgewiesen werden, ist es zumindest wichtig zu wissen, ob diese Fläche überhaupt verfügbar und aktivierbar ist. Planerinnen und Planer müssen also ökonomische Zusammenhänge mitdenken und für die öffentliche Hand nutzbar machen. Gleichzeitig müssen sie die Gemeinwohlaspekte in die politischen Entscheidungsprozesse einbringen. Viele Belange haben keine Stimme oder nur eine relativ schwache Interessenvertretung. Ob es um ökologische Belastbarkeit, um Arbeit und Beschäftigung, um wohnungsnaher Erholungsmöglichkeiten, um die Erschließung mit dem Nahverkehr oder um die Belange von Kindern und Jugendlichen geht, im größeren Maßstab um die Ausstattung von Regionen mit Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge: Raumordnung muss stets auch die potenziellen „Raumopfer“ – ein Begriff von Frieder Naschold aus den 1970er Jahren – im Blick haben und deren Belange, auch und gerade gegenüber betriebswirtschaftlichen Überlegungen, in die Abwägung einbeziehen und zur Geltung bringen.

Bei allen raumordnerischen Entscheidungen sollte nicht vergessen werden, dass Menschen durch interessierte Marktkräfte zahlreichen Verlockungen und Versprechungen

ausgesetzt sind, die ihr raumwirksames Verhalten beeinflussen. Wenn in der Werbung für ein sportliches Auto gleichzeitig ein Umzug aufs Land empfohlen wird, um dieses Fahrzeug täglich über eine längere Strecke fahren zu können, oder Bausparkassen und Immobiliengesellschaften das Ideal des freistehenden Hauses mit großem Garten zeichnen, dann wird eine Nachfrage geschaffen, die nicht immer mit dem raumordnerischen Ideal der kurzen Wege und der flächensparenden Bauweise kompatibel ist.

Trotz aller Widrigkeiten hat die Raumordnung in den vergangenen Jahrzehnten ihren Teil dazu beigetragen, dass Gegenentwürfe zu problematischen Entwicklungen, die von Teilen der Gesellschaft unterstützt wurden, entwickelt und umgesetzt worden sind:

Hätten die Projektentwickler und Handelsketten die Welt bestimmt, wäre der Handel in noch größerem Umfang an die automobilorientierten Standorte abgewandert und hätte sich der Ladenbestand in den kleinen Städten noch dramatischer verschlechtert. Inzwischen ist zu beobachten, dass raumordnerische Botschaften auch bei den Handelsketten angekommen sind. Innerstädtische Standorte gelten wieder als attraktiv, Nahversorgung ist wieder ein Thema in der Expansionspolitik, auch Märkte unter 800 m² Verkaufsfläche finden sich dort wieder. Das ist eine aus raumordnerischer Sicht erfreuliche Entwicklung, auch wenn der demografische Wandel sicherlich seinen Teil zum Kurswechsel beigetragen hat.

Oder im Falle der Siedlungsentwicklung: Wären nicht durch verbindliche Planzeichen der Siedlungsentwicklung Grenzen gesetzt worden, wäre der ungehemmte „urban sprawl“ auch an den Rändern deutscher Großstädte Realität. In ländlichen Bereichen haben wir über die Raumordnung, nicht zuletzt mithilfe des zentralörtlichen Systems, Schwerpunktsetzungen zum Erhalt der Infrastruktur, etwa von Schulen, erreicht. Planungspraxis und Planungswissenschaft haben in den letzten Jahren gemeinsam erfolgreich den politischen Entscheidungsträgern die finanziellen Folgen neuer Baugebiete sichtbar gemacht. Viel zu lange galt die Ausweisung neuer Baugebiete als Schlüssel zur Verbesserung der kommunalen Einnahmen.

Und über Jahre hat die Raumordnung darauf gedrängt, die Schiene als Alternative zur Straße auszubauen und die neuen Siedlungsgebiete, zumal im Umland der großen Städte, auf die S-Bahnhöfe zu konzentrieren. Auch wenn in diesem Fall nicht alle Bemühungen von Erfolg gekrönt waren, konnten die schlimmsten Fehlentwicklungen, denen häufig ausschließlich rein marktwirtschaftliche und unternehmensorientierte Entscheidungskriterien zugrunde lagen, verhindert werden. Mit den Instrumenten der Raumordnung hat es beispielsweise die bayerische Region Oberland, gestützt auf ein verbindliches Ziel des Regionalplans und mit Rückhalt des Staatsministeriums, sogar geschafft, der Bahn den Rückbau von Gleisen an drei Kreuzungsbahnhöfen an einer eingleisigen Strecke zu untersagen, um deren Leistungsfähigkeit nicht zu reduzieren.

Das Eingangszitat meines Beitrags, dass das Land mit dem Gesetz aufgebaut werden muss, lässt sich aus meiner Sicht bestens auf die Raumordnung übertragen. Denn mit verbindlichen Zielen der Raumordnung wird das Land entwickelt, weil sie für die räumliche Entwicklung und Organisation der Gesellschaft wichtige Säulen und Leitplanken darstellen. Dass die Raumordnung mit ihren Regeln und ihrem Engagement gleichermaßen ein wichtiger Dienstleister für die Entwicklung des Landes und der Regionen ist, möchte ich etwas plakativ mit den folgenden Punkten unterstreichen:

- Raumordnung schafft *Planungssicherheit* und damit auch Investitionssicherheit für Wirtschaft und öffentliche Planungsträger!

■ Die Zukunft der Raumordnung

- Raumordnung bietet *Orientierungsmöglichkeiten* z.B. für die Bündelung öffentlicher und privater Infrastruktur!
- Raumordnung ermöglicht die Durchsetzung des *Gemeinwohls* gegenüber Partikularinteressen!
- Raumordnung sichert die *Qualität* des Raumes und der Umwelt (z.B. gegen unkontrollierte Bebauung und Zersiedlung)!
- Raumordnung ermöglicht die *langfristige Sicherung* von Flächen, Standorten und Trassen gegenüber kurzfristigen und kleinteiligen Interessen!
- Raumordnung ist Daseinsvorsorge und erhält Entwicklungsoptionen für *künftige Generationen*!
- Raumordnung leistet *Beratung und Moderation*!

Bei diesem Leistungskatalog bleibt auch in Zukunft viel zu tun. Die Welt verändert sich täglich und für die Raumordnung ergeben sich auch künftig eine Reihe von Herausforderungen.

An erster Stelle möchte ich die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge nennen, die insbesondere in Regionen mit schrumpfender und alternder Bevölkerung ein zentrales Problem darstellt. Die Raumplanung muss mit ihren Instrumenten sicherstellen, dass auch in solchen Regionen im Sinne der dezentralen Konzentration an geeigneten Standorten die Daseinsvorsorge gesichert ist. Deswegen darf die Garantie gleichwertiger Lebensbedingungen und damit die überregionale Solidarität nicht aus dem Leistungsverzeichnis des Staates gestrichen werden. Zum Sozialstaatsprinzip gehört auch die Aufrechterhaltung eines Mindeststandards an Einrichtungen der Bildung, der Kultur und der Gesundheit sowie im Nahverkehr, es umfasst aber auch die Sorge um private Angebote im Handel, bei den Dienstleistungen und in der medizinischen Versorgung. Deswegen muss das Konzept der Zentralen Orte erhalten, politisch neu belebt und auch finanziell in weiteren Bundesländern unterstützt werden, weil dessen Bündelungsfunktion auch künftig gerade für kleinere Städte in strukturschwachen ländlichen Räumen eine Überlebensvoraussetzung darstellt.

Die Auslastung der Infrastruktur ist aber nicht nur in Rückzugsgebieten ein Problem, sondern betrifft auch Siedlungsbereiche in prosperierenden Regionen. Die Nutzung der vorhandenen Versorgungsleitungen, Schulen, Nahverkehrsangebote und Krankenhäuser muss Vorrang haben vor der Entwicklung teurer neuer Strukturen. Das spricht für die Innenentwicklung, einen sparsamen Umgang mit der Fläche und gegen neue Satellitensiedlungen. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen bietet keinen Spielraum für unwirtschaftliche Entwicklungen, umgekehrt aber ergeben sich vielfältige ökologische und volkswirtschaftliche Vorteile durch Verkehrsvermeidung, geringere Versiegelung sowie weniger Eingriffe in den Naturhaushalt.

Der Außenbereich steht im Stress! Noch nie waren die Nutzungsansprüche an die offene Landschaft außerhalb der Siedlungsbereiche so hoch und noch nie wurden Konflikte und Überlastungserscheinungen so deutlich wie heute. Das beginnt mit einer Landwirtschaft, die sich entschlossen hat, den Weltmarkt zu bedienen. Unter dem Schutz der baurechtlichen Privilegierung, also weitgehend ungesteuert und unkoordiniert, stellt sie Gebäude in die Landschaft, die kein gewerblicher Unternehmer ohne aufwendige Planungsverfahren realisieren könnte. Aktuell zeigt sich beispielsweise in Norddeutschland beim Bau großer Tiermast- und Biomasseanlagen, dass weder durch die Raumordnung noch die Bauleitplanung eine wirksame Steuerung möglich ist. Auch der Umgang mit

den Raumansprüchen der konventionellen und erneuerbaren Energieerzeugung einschließlich der Stromleitungstrassen stellt uns vor Herausforderungen. Zudem werden Natur und Landschaft durch Bodenabbau und Baustoffmischanlagen, aber auch durch Freizeit- und Erholungsanlagen für Golfer, Reiter und Mountainbiker unter Druck gesetzt. Gerade die letztgenannten Vorhaben sind sicherlich nicht für das Überleben unserer Gesellschaft notwendig, aber sie werden nachgefragt und wollen realisiert werden. Vor dem Hintergrund all dieser Ansprüche bleibt zu wünschen, dass sowohl die Raumordnung als auch die Bauleitplanung mehr Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber den bislang noch baurechtlich privilegierten Vorhaben erhält, um die Belastungen zu kanalisieren und öffentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturlandschaft zu nehmen.

Der Klimaschutz, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels und die Umsetzung der Energiewende haben auch in der tagespolitischen Diskussion einen hohen Stellenwert. Raumordnung ist ein zentraler Akteur bei der Bewältigung dieser Herausforderungen und Zukunftsaufgaben. Denn auch diese gesellschaftlich positiv besetzten Ziele sind bei der Umsetzung vor Ort mit Konflikten und notwendigen Kompromissen verbunden. Beispielsweise führte die zweifelsohne vernünftige und notwendige Ausweisung von Schutzgebieten für Hochwasserereignisse, die statistisch nur alle 100 oder 200 Jahre auftreten, nicht nur zu schmerzhaften Eingriffen in die Planungsvorstellungen vieler Städte und Gemeinden, sondern auch zu einem drastischen Wertverlust privater Immobilien und damit zu Widerständen. Eine klimaneutrale Stadt- und Regionalentwicklung ist ein politisches Ziel, das sympathisch ist. Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist eine unumgängliche Folge der beschlossenen Energiewende und der angestrebten Margen der CO₂-Reduzierung. Auf den damit zwingend verbundenen Ausbau von Standorten für Windkraft-, Photovoltaik- und Biomasseanlagen sowie der Stromnetze ist die Gesellschaft aber nur begrenzt vorbereitet. Die Konflikte, die sich vor Ort aus der Umsetzung dieses Ziels ergeben, lassen sich nur lösen, wenn der Ausbau mit Augenmaß, nach klaren rechtlichen Regelungen und in transparenten Verfahren erfolgt. Daher stellt weder der von der Bundesregierung gewählte Weg zur Beschleunigung des Netzausbaus über die Bundesnetzagentur – an der Raumordnung vorbei – noch die Streichung der regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie in Baden-Württemberg einen sinnvollen Weg dar.

Schließlich liegt die vielleicht größte Herausforderung in der Gestaltung künftiger Planungsverfahren. Auch hier steht die Raumordnung in einem Spannungsfeld: einerseits werden schnellere und effizientere Planungsverfahren gefordert, andererseits stoßen die klassischen Planungsverfahren, nicht erst seit „Stuttgart 21“, zunehmend an Grenzen der Akzeptanz in der Bevölkerung. Wie Verfahren und Planungsprozesse transparenter gestaltet werden können, wie sich eine bessere Mitwirkung von Betroffenen erreichen lässt und wie noch nachvollziehbarer mit Anregungen und Einwendungen umgegangen werden kann, gehört zu den vorrangigen Hausaufgaben, die Politik und Verwaltung so bald wie möglich erledigen müssen. Besorgniserregend ist aber aus meiner Sicht auch, wie zunehmend demokratisch legitimierte Verfahren infrage gestellt werden. Immer vorausgesetzt, dass Diskussionsprozesse offen und transparent erfolgen und Entscheidungsprozesse in Parlamenten und Räten rechtmäßig verlaufen, dürfen Staat und Gesellschaft nicht akzeptieren, dass die dort getroffenen Entscheidungen nachträglich infrage gestellt werden und auch Gerichtsentscheidungen nicht mehr akzeptiert werden. Wenn diese Spielregeln infrage gestellt werden, sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich gefährdet und auch der Raumordnung wird das Koordinatensystem ihrer Arbeit entzogen.

Abschließend möchte ich den Blick wieder stärker nach innen richten und einige Thesen zur Diskussion stellen.

Mit meinen bisherigen Ausführungen wollte ich deutlich machen, dass sich der öffentliche Gestaltungsanspruch der Raumordnung nur auf der Basis eines funktionierenden Rechtssystems und nur im Zusammenspiel zwischen einer leistungsfähigen Verwaltung und verantwortungsvollen politischen Gremien erfolgreich gegenüber Partikularinteressen durchsetzen lässt. Raumordnung kann infolgedessen nicht Everybody's Darling sein, weswegen sie eine breite politische und gesellschaftliche Akzeptanz über ihre formale Legitimation hinaus braucht. Darum müssen wir Planerinnen und Planer immer wieder aktiv werben. Das bedeutet auch, dass wir uns in einer Sprache ausdrücken, die unser Gegenüber versteht, und dass wir uns in seine Denkweise hineinversetzen können. Wenn wir die Funktionen der Raumordnung und ihre Dienstleistungen vermitteln wollen, dann sind Planungs- und Investitionssicherheit sowie Qualitätssicherung sicherlich Begriffe, die für Akzeptanz in der Wirtschaft sorgen, während Gemeinwohl, Umweltqualität und Daseinsvorsorge Dimensionen sind, die wichtig in der Kommunikation mit anderen Beteiligten und politischen Gremien sind.

Mit meinem Beitrag wollte ich verdeutlichen, dass Raumordnung sowohl einen langen Atem braucht als auch Beweglichkeit und Offenheit für neue Entwicklungen. Es darf gar nicht erst der Eindruck entstehen, Raumordnung wolle nur das Bestehende konservieren und lehne alles Neue kategorisch ab. Angeblich hat der Entzug der regionalplanerischen Steuerung für Windenergiestandorte in Baden-Württemberg zu einem guten Teil auch damit zu tun, dass Raumordnung bei manchen Entscheidungsträgern zu sehr als Verhinderer und zu wenig als Problemlöser und Gestalter wahrgenommen wurde. Tatsächlich hat die Raumordnung mit ihrem fachlichen Know-how viele Möglichkeiten, mehr Qualität in die Planung und Umsetzung zu bringen und bei schwierigen Projekten Schlimmeres zu verhindern. Mit ihren Instrumenten, beispielsweise dem Raumordnungsverfahren, ist sie bestens auf neue und unvorhergesehene Projekte vorbereitet. Die Frage ist nicht, ob wir als Planerinnen und Planer formelle *oder* informelle Instrumente brauchen, vielmehr lag in der gut dosierten Verbindung beider Ansätze immer schon das Erfolgsgeheimnis der Raumordnung!

Nichts ist so konstant wie der Wandel. Aufgabe der Raumordnung ist es, den räumlichen Wandel zu gestalten! Raumordnung kann es sich nicht leisten, einem Kulturpessimismus zu erliegen. Natürlich erleben Planerinnen und Planer täglich und hautnah, welche Ideen und Projekte neu auf den Markt kommen, die gelegentlich alle Maßstäbe sprengen und nicht selten auf tönernen Füßen stehen. Wir dürfen uns aber nicht der Fähigkeit berauben lassen, solche Projekte differenziert zu analysieren und die in ihnen liegenden Chancen und Risiken für die Raumentwicklung nüchtern und seriös zu bewerten. Und wenn es politischer Wille ist, auf ein Großprojekt zu setzen, dann ist die Raumordnung als Gestalter für die Integration der neuen Elemente in den Raum gefragt. Da geht es um den geeigneten Mikrostandort, um die Minimierung der Umweltauswirkungen, um die Optimierung der Verkehrsanbindung und die bestmögliche Abstimmung mit anderen Belangen. Die Zukunft ist zwar nicht planbar, aber sie ist gestaltbar – und gerade diesen öffentlichen Gestaltungsanspruch verkörpert die Raumordnung in den Ländern und Regionen.

Möglicherweise gelingt es der Raumordnung nicht immer, sich aus dem Schatten der Bedenkenträgerei zu befreien. Denn es ist natürlich ihre Aufgabe, auf mögliche Fehlentwicklungen hinzuweisen und raumrelevante Probleme aufzuzeigen. Es kommt jedoch künftig auch darauf an, dass sich die Raumordnung noch stärker als Dienstleister und

Problemlöser versteht. Wenn es Auszeichnungen für gute Raumordnung gäbe, dann gäbe es viele Gründe, Beharrlichkeit und Standhaftigkeit und auch dadurch verhinderte unsinnige Projekte zu belohnen. Es wäre aber mindestens genauso wichtig, in gleichem Umfang Auszeichnungen für gelöste Probleme, für aufgezeigte Konsense und erzielte tragfähige Kompromisse zu vergeben!

Und schließlich müssen wir als Planerinnen und Planer darüber nachdenken, ob sich die Raumordnung nicht vielleicht auch beschränken und konzentrieren muss in dem, was sie regeln will. In den Raumordnungsplänen kommt es nicht so sehr darauf an, alles regeln zu wollen, sondern das Wesentliche nachhaltig und gut zu regeln. Dabei muss auf die richtige Mischung von strategischen Perspektiven und praxisrelevanten Festlegungen geachtet werden. Dann wird die Raumordnung auch in Zukunft einen wesentlichen und anerkannten Beitrag zur Gestaltung der Raumentwicklung leisten und vielleicht findet man eines Tages an einem Dienstgebäude der Raumordnung die Inschrift: Mit der Raumordnung werden Länder und Regionen entwickelt!

Autor

Axel Priebs, geboren 1956 in Hamburg. Diplom im Fach Geographie an der Universität Kiel 1983, Promotion 1989. Wissenschaftliche Tätigkeiten an den Universitäten Kiel und Kopenhagen. Planungstätigkeiten beim Landkreis Verden, bei den Senatsverwaltungen in Bremen und Berlin sowie beim Kommunalverband Großraum Hannover. Seit 2001 Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen der Region Hannover. Seit 1995 Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, seit 1998 Honorarprofessor an der Universität Kiel.