

Schultheis, Jürgen:

Zur Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5544003>

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):
Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung.

Hannover, 1 – 10.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55441>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

0 Zur Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft

Jürgen Schultheis

Raumplanung – wozu?

Wer sich Ende April 2009 auf der A3 aus Richtung Köln dem Frankfurter Flughafen näherte, konnte wenige Kilometer vor dem Terminal 1 und der Baustelle des Airrail-Centers frisch gerodete Flächen bemerken, die den Blick freigaben auf das Flugfeld des neuntgrößten Passagierflughafens der Welt. Rund 200 Hektar Wald hat die Flughafenbetreibergesellschaft von Mitte Januar bis zum Beginn der Vegetationsperiode Anfang April 2009 fällen lassen, weitere 50 Hektar sollten bis Ende 2009 gerodet sein. In diesem Gebiet, nördlich der A3, wird bis 2011 die vierte Bahn des Airports gebaut werden, im Süden des Flughafenareals soll bis 2020 das dritte Fluggast-Terminal entstehen. Zusammen mit dem Airrail-Center über dem ICE-Bahnhof mit seinen Hotels und Gewerbeflächen direkt am Flughafen, einer ausgebauten Cargo-City im Süden, in der sich vor allem Logistik-Unternehmen ansiedeln, und dem Projekt Gateway Gardens, wo auf 35 Hektar rund 700 000 Quadratmeter Geschossfläche für Büros, Gewerbe und Hotels entstehen, darf der Frankfurter Flughafen bis auf mittlere Zukunft als größte Baustelle der Bundesrepublik gelten. Mit dem Grad der Inanspruchnahme des Raumes korrespondiert die Höhe der Investitionen: Zehn bis zwölf Milliarden Euro werden am Verkehrsknotenpunkt der Republik in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren ausgegeben werden – so viel privates Geld wie nirgends sonst für die Entwicklung einer wichtigen Infrastruktureinrichtung.

Aber wie nirgends sonst in der Republik stoßen sich auch die Dinge so hart im Raum wie hier im südlichsten, im schnellsten und dynamischsten Stadtteil Frankfurts. Die Luftfahrtwirtschaft verlangt nach mehr Flugbewegungen, weshalb die Nordwestlandebahn gebaut wird; Naturschützer kritisieren den Raubbau an Bannwald und den Verlust wertvollen Lebensraums für Tiere, Bürgerinitiativen werfen Flughafenbetreiber und Airlines vor, durch die im Planfeststellungsbeschluss genehmigte Zahl von bis zu 701 000 Flugbewegungen im Jahr und dem damit verursachten Lärm die Region in Teilen unbewohnbar zu machen; und manche Kommune schilt die genehmigende Behörde, das hessische Wirtschafts- und Verkehrsministerium, weil Städte und Gemeinden künftig wegen der gesetzlich erlaubten Lärmbelastung zum Teil großflächigen Siedlungsbeschränkungen – mit einem Wort: Entwicklungseinschränkungen – unterliegen.

Der Ausbau des Frankfurter Flughafens und seine Wandlung hin zu einer Airport-City, zu einer schnellen Stadt mit besonderen Qualitäten, sind in der Öffentlichkeit so umstritten wie das Projekt umfangreich ist. Auch wenn trotz Baubeginns Anfang 2009 das letzte Wort über den Bau der Nordwestlandebahn und den Umfang des Flugbetriebes noch nicht gesprochen ist: Der Erweiterung des Airports ist ein jahrelanges und umfangreiches raumordnerisches und planungsrechtliches Verfahren vorausgegangen, mit dem im Grundsatz die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum abgewogen und

aufeinander abgestimmt worden sind. Zunächst in der Mediation, dann als Raumordnungsverfahren (ROV), mit dem die Auswirkungen des Ausbaus und die verschiedenen Varianten der Erweiterung des Airports auf die Umwelt untersucht worden sind, dann im Zuge der Änderung des Landesentwicklungsplanes, mit der die wirtschaftliche Bedeutung des Projektes nicht nur für das Land Hessen betont worden ist, und schließlich im Verfahren der Planfeststellung, bei dem die Details des Ausbaus festgelegt worden sind. Prozesse kurzum, in deren Verlauf im Sinne der Raumplanung die einzelnen Nutzungsansprüche aller Beteiligten abgewogen worden sind, um einen – wenn auch umstrittenen – Interessenausgleich angesichts des weitreichenden Eingriffs in den Raum mit all seinen Konsequenzen herzustellen.

Es sind umfangreiche Verfahren mit öffentlicher Beteiligung und Einspruchsmöglichkeiten, wie sie in diesem Maße in der deutschen Geschichte bislang beispiellos sind. Verfahren, die gleichermaßen die Interessen des Einzelnen im Blick haben, ohne die Ansprüche von Gesellschaft und Wirtschaft aus dem Auge zu verlieren, Verfahren, die im Sinne einer modernen, der nachhaltigen Raumentwicklung verpflichteten Raumplanung seit Mitte der 1990er Jahre wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte in Einklang bringen und zu einer dauerhaften großräumigen und ausgewogenen Entwicklung in der Bundesrepublik führen sollen.

Das Beispiel Frankfurter Flughafen zeigt, wie aufwendig und komplex solche Verfahren sind: Ende 1999 nimmt das Land einen ersten Hinweis in den Regionalplan für Südhessen (7445 Quadratkilometer Fläche mit 3,7 Millionen Einwohnern) auf, um die Basis für den Ausbau zu schaffen. Im September 2000 geht dem eigentlichen ROV ein Scoping-Termin voraus, bei dem die Bewertungsmaßstäbe für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) geklärt werden. Im August 2001 übergibt die Flughafenbetreiberin Fraport die Antragsunterlagen (15 Aktenordner mit 16 Folgegutachten und 300 Plänen) dem Regierungspräsidium (RP) in Darmstadt als verfahrensverantwortlicher Behörde. Darin enthalten sind etwa Gutachten zum Vogelschutz, zur Verträglichkeit für die Flora-Fauna-Habitate und Verkehrsprognosen. Diese Unterlagen wiederum verschickt das Regierungspräsidium an die Träger öffentlicher Belange, an Kirchen, Gewerkschaften, Umwelt- und Naturschutzverbände und rund 100 Städte und Gemeinden, die vom Projekt betroffen sind. In dieser Phase haben die vom Ausbau Betroffenen Gelegenheit, Anregungen und Bedenken vorzubringen. Ende Oktober 2001 beginnt das ROV, zu dem im April 2002 eine zweiwöchige öffentliche Anhörung zählt. Bis zu diesem Zeitpunkt sind beim RP rund 50 000 Einwendungen zum Ausbauprojekt eingegangen. Im Juni 2002 schließt das RP das Verfahren mit einer landesplanerischen Stellungnahme an das Wirtschaftsministerium ab: Auf der Grundlage von zunächst 16 und dann drei vorgeschlagenen Varianten, wo die vierte Landebahn geplant werden soll, empfiehlt das Regierungspräsidium den Bau der Landebahn im Nordwesten des Flughafengebietes im Kelsterbacher Wald. Diese Variante, heißt es in der Begründung, beeinträchtigt die Bevölkerung am wenigsten. Zur Stellungnahme gehört auch die Empfehlung, die Zahl der Flugbewegungen auf 656 000 zu beschränken und in der Zeit von 23 Uhr bis 5 Uhr keine planmäßigen Flüge zu gestatten. Zudem weist der Regierungspräsident auf das Problem hin, dass in unmittelbarer Nähe zum Flughafen direkt in der Einflugschneise eine Chemiefabrik liegt.

Nach Abschluss des ROV, das die Qualität eines Gutachtens hat und keine Entscheidungen vorwegnimmt, wird mit der Änderung des Landesentwicklungsplans begonnen. Parallel dazu wird Anfang September 2003 auch das Planfeststellungsverfahren eröffnet, das vom Regierungspräsidenten organisiert wird, dessen Träger aber das Wirtschaftsministerium ist. Die Planunterlagen füllen 60 Aktenordner, 250 Behörden und Umweltverbände erhalten die umfangreichen Unterlagen, 57 Städte und Gemeinden in Hessen und Rheinland-Pfalz werden unterrichtet. Im Dezember 2007, gut vier Jahre später, unterzeichnet der hessische Wirtschaftsminister den 2500 Seiten umfassenden Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, der über Bauleistungen und Hochspannungsleitungen, über die Aufhebung der Bannwalderklärungen und wasserrechtliche Entscheidungen bis hin zum Flugbetrieb und zu den Betriebszeiten der neuen Nordwestlandebahn eine Vielzahl von Details regelt, die mit dem Ausbau des Frankfurter Flughafens mittelbar und unmittelbar zusammenhängen. Im Verlauf des Verfahrens ist die Entscheidung gefallen, das Chemieunternehmen, das in der Einflugschneise liegt, umzusiedeln, weil die geringe Überflughöhe und der Lärm der Flugzeuge den Betrieb des Unternehmens gefährden können.

Das Wirtschaftsministerium legt die Zahl der zulässigen Flugbewegungen auf 701 000 fest, weicht aber im Planfeststellungsbeschluss – im Unterschied zum Antrag des Flughafenbetreibers – vom absoluten Nachtflugverbot ab und erlaubt 150 Flüge in der gesetzlichen Nacht (22 Uhr bis 6 Uhr), davon durchschnittlich 17 Flüge zwischen 23 Uhr und 5 Uhr (Mediationsnacht). Zugleich erteilt die genehmigende Behörde keine Erlaubnis für einen nächtlichen Flugbetrieb auf der neuen Landbahn im Nordwesten.

Das ist den Fluggesellschaften zu wenig, den Kommunen und Bürgern zu viel. Beim Verwaltungsgerichtshof gehen deshalb zahlreiche Klagen von Kommunen, Fluggesellschaften und Privatpersonen gegen den Planfeststellungsbeschluss ein, die im Sommer 2009 verhandelt werden.

Trotz mancher Kritik, trotz zahlreicher Klagen belegt das raumordnerische und fachrechtliche Verfahren am Beispiel des Frankfurter Flughafens, von welcher Bedeutung Raumplanung für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft ist. Interessen auszugleichen und eine dauerhafte, großräumige und ausgewogene Entwicklung zu gewährleisten, ist ohne Raumplanung mit ihren umfangreichen Abwägungs- und Beteiligungsverfahren auf der Grundlage zahlreicher einzelner gesetzlicher Bestimmungen nicht denkbar. Raumplanung ist in diesem Sinne ein institutionalisiertes Mediationsverfahren, dessen Ergebnisse – abhängig von der jeweiligen Verfahrensebene – von empfehlenden Hinweisen bis hin zu verbindlichen Regelungen reichen – wobei durch die Möglichkeit, gegen Planfeststellungsbeschlüsse oder Baugenehmigungen zu klagen, stets die Einspruchsmöglichkeit einzelner Betroffener auch nach dem formalen planungsrechtlichen Abschluss eines Verfahrens gewährleistet ist. In einer komplexen, sich zunehmend ausdifferenzierenden Gesellschaft gewinnt Raumplanung bei wachsenden ökologischen Problemen, Energieengpässen, Klimaveränderungen, steigendem Umweltbewusstsein und wirtschaftlichem Innovations- und Produktionsdruck an Bedeutung. Raumplanung schafft im Idealfall den Konsens unter widerstreitenden Beteiligten, in jedem Fall aber einen tragfähigen Kompromiss für die Allgemeinheit, der in einzelnen Punkten aber

stets auch korrigiert werden kann. Wer nach dem Wozu der Raumplanung fragt, wird immer auch sagen müssen, dass gelungene Raumplanung Gesellschaft, Wirtschaft und Staat auf Dauer gewährleistet, stabilisiert und zukunftsfähig macht.

Ordnung des Raumes – aber welche?

Seit der industriellen Revolution Ende des 19. Jahrhunderts hat sich Deutschland stark verändert: Eine durch Geburten und Zuwanderung dramatisch wachsende Bevölkerung in den Städten und die Notwendigkeit, zentrale Einrichtungen der Infrastruktur – etwa Kraft- und Klärwerke – außerhalb der Städte aufzubauen, ließen die Stadt großflächig in den umgebenden Raum wachsen. Heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, leben etwas mehr als die Hälfte der Menschen in diesen Verdichtungsräumen. Mehr denn je geraten in den Stadtregionen die unterschiedlichen Arten und Weisen in Konflikt, wie diese Räume genutzt werden. Hart stoßen sich die Dinge deshalb im Raum, und die Politik ist heute mehr denn je gefordert, verbindliche Kriterien und Verfahrensweisen zu entwickeln. Konflikte zwischen denen, die den Raum nutzen, müssen zukunftsweisend und damit langfristig und nachhaltig gelöst werden, ohne dabei die Möglichkeit zu unterbinden, auf veränderte Ansprüche künftig neue Antworten geben zu können. Die Politik steht dabei im Spannungsfeld zwischen kurzfristig orientierten individuellen Nutzungsabsichten von Kommunen, Unternehmen und Bürgern einerseits und den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung andererseits. Sie muss deshalb immer wieder zwischen Einzel- und Allgemeininteresse entscheiden.

Das Instrument des Ausgleichs zwischen Einzel- und Allgemeininteresse, zwischen kurzfristiger Nutzungsabsicht und langfristiger Sicherungsleistung ist die Raumplanung oder treffender: die Raumentwicklungspolitik, vor allem auf der regionalen Ebene. Sie ist eine politische Aufgabe, weil sie im Blick auf die Gesellschaft als Gesamtheit der Raumnutzer entscheiden muss, wann welcher Nutzung Vorrang vor einer anderen gegeben werden soll. Eine Verwaltungsaufgabe ist sie dann, wenn diese Entscheidungen ausgearbeitet und vollzogen werden.

Wie kaum eine andere staatliche Aufgabe greift sie dabei in unterschiedliche Sektoren ein, die von der Regionalökonomie und der Frage der Standortkonkurrenz bis hin zu Fragen des Naturschutzes und der Biotopvernetzung reichen. Raumplanung ist im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes deshalb eine zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes, die vielfältige Fachplanungen zusammenführt und aufeinander abstimmt. Sie ist eine komplexe Querschnittsaufgabe in einem ausgeprägt dezentralen, föderalen System, das nur vordergründig einheitliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz aufweist.

Die Träger der Raumplanung haben dabei die freie Entfaltung der Persönlichkeit und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ebenso zu berücksichtigen wie die Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung und die Möglichkeiten der Gestaltung und Nutzung des Raumes. Sie stehen deshalb vor einer nicht nur äußerst komplexen, sondern auch wenig populären Aufgabe, weil sie vielfältige Konflikte zu entscheiden haben: Konflikte, weil manchmal nicht klar ist, wer das letzte Wort hat, wenn der Bund

eine ICE-Strecke und ein Bundesland im gleichen Raum Bergbau genehmigen wollen; Konflikte, weil unterschiedliche Planungsträger die Frage entscheiden müssen, ob ein Wohnbau- oder ein Vogelschutzgebiet Vorrang hat. Konflikte auch, weil festgelegt werden muss, ob ein Park&Ride-Platz nach dem Bebauungsplan der betreffenden Kommune oder nach eisenbahnrechtlicher Planfeststellung des Bundes ausgewiesen wird.

Raumplanung in einer veränderten Welt

Die Vermittlung unterschiedlicher Interessen in der Raumnutzung ist in hohem Maße zeitgebunden. Auch wenn klar ist, wer in der Raumplanung sich für welches Ziel entscheidet, ist noch lange nicht offensichtlich, ob die Lösung auch auf Dauer trägt und angesichts veränderter Anforderungen Bestand haben kann. Der Wandel von einer in den 1970er und 1980er Jahren eher umwelt- und ökologieorientierten Raumplanung hin zum aktuellen Dreiklang aus ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Orientierung (Nachhaltigkeit) ist ein Beispiel für den Wandel in der Raumplanung. Zugleich haben sich die Ansprüche derer verändert, die auf den Raum einwirken – das sind vor allem Unternehmen und Bürger, aber auch planende Gebietskörperschaften. Und schließlich haben sich Gesellschaft und Wirtschaft insgesamt verändert, für die der Raum geordnet werden soll: Die wachsende Mobilität von Unternehmen und Beschäftigten verschärft einerseits den Nutzungskonflikt in Verdichtungsräumen, schafft andererseits neue Aufgaben für die Raumplanung in ländlichen Regionen und erfordert Ausgleichslösungen für Stadt-Umland-Verflechtungen. Verschärft wird die Situation durch den demographischen Wandel, die Überalterung der Bevölkerung ländlicher, häufig strukturschwacher Gebiete und durch die Abwanderung gerade junger, qualifizierter Arbeitskräfte. Und über allem positioniert sich seit dem Ende der 1990er Jahre die Europäische Union (EU), die das Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten fördern und den Menschen mehr Beschäftigung geben will, die klare Empfehlungen an die Mitgliedstaaten formuliert, dynamische und wettbewerbsfähige Stadtregionen und Verdichtungsräume zu schaffen und einen gleichwertigen Zugang zu Infrastruktur und Wissen fordert, die aber andererseits das Kulturerbe schützen und die Natur erhalten und entwickeln will.

Raumplanung als Quadratur des Kreises?

Die vielfältigen, nicht nur auf den ersten Blick widersprüchlichen Interessen der Raumnutzer einerseits und die als verwirrend wahrgenommene Zieldefinitions- und Regulationszuständigkeit auf den unterschiedlichen Ebenen in Europa – von der EU mit ihrem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), ihrer Territorialen Agenda und ihrem Grünbuch der territorialen Kohäsion bis hin zur Gemeinde mit ihrer Kompetenz, über den Flächennutzungsplan und Bebauungsplan zu entscheiden – lassen Raumplanung gelegentlich als Versuch erscheinen, die Quadratur des Kreises zu unternehmen. Der Beobachter wird bei näherer Betrachtung allerdings zwei Zentren innerhalb der Raumplanungsebenen entdecken: Da sind einerseits die Empfehlungen des EUREK, der Territorialen Agenda und des Grünbuchs der territorialen Kohäsion,

die mit den Leitbildern und Leitvorstellungen der Raumentwicklung des Bundes weitgehend harmonieren und im Wesentlichen eine großräumige, nachhaltige Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten im Blick haben. Andererseits liegt der Schwerpunkt bei den zwar räumlich kleineren, aber mit hoher Entscheidungskompetenz ausgestatteten Regierungsbezirken, regionalen Planungsverbänden und anderen regionalen Organisationsformen in den Flächenländern, die für die Regionalplanung zuständig sind und damit rechtlich verbindliche Vorgaben für die Flächennutzungs- und Bebauungspläne auf der kommunalen Ebene und für die Fachplanungsträger machen. Gelegentlich entstehen erst auf Grundlage oder nach enger Absprache mit den Trägern der Regionalplanung die Landesentwicklungspläne aus den Zielvorgaben der Regionalpläne, sodass die Landesentwicklungspläne – statt übergeordnet Zielvorgaben zu machen – zuweilen eher die Summe aller Zielvorgaben der Regionalpläne sind. In anderen Fällen nutzen Landesregierungen die Möglichkeit, über die Zielvorgaben in den Landesentwicklungsplänen steuernd auf die untere Planungsebene einzuwirken und verbindliche Vorgaben zu machen. Die Planungspraxis ist bundesweit nicht einheitlich und stark vom Selbstverständnis und von der Planungstradition in den jeweiligen Ländern abhängig. Die beiden Kristallisationspunkte der Raumplanung, nämlich EU/Bund auf der einen Seite und Land/Regionen/Gemeinden auf der anderen Seite, markieren vor diesem Hintergrund Stärke und Schwäche des föderalen Systems: Einerseits gewährt das System Spielräume für regionale und gemeindliche Selbstbestimmung und schafft damit ein Bollwerk gegen zentralistische Tendenzen, andererseits schränkt das föderale System aber bei übergeordneten, für die EU und die Mitgliedstaaten wichtigen Zielen auf Landes-, regionaler und lokaler Ebene im Konfliktfall die Durchsetzungsfähigkeit stark ein.

Raumplanung – föderal geschwächt?

Der Gedanke, Räume geordnet zu entwickeln und in einem Plan Zielvorgaben zu machen, ist relativ neu. Entstanden ist die Raumplanung aus dem Städtebaurecht des späten 19. Jahrhunderts, mit dem die Städte erstmals die Möglichkeit erhielten, Vorgaben für eine einheitliche Straßenrandbebauung zu machen. Regionalplanung hat wichtige Wurzeln im „Zweckverband Groß Berlin“ (1912) und im „Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“ (1920). Eine staatlich einheitliche Raumplanung gab es – trotz der großen Dynamik der industriellen Revolution und ihrer häufig problematischen räumlichen Auswirkungen – nicht einmal in der Weimarer Republik, obgleich Problematik und Notwendigkeit längst erkannt waren. Erst im sogenannten Dritten Reich mit seinem diktatorisch-zentralistischen System entstand eine reichseinheitliche Bauregelungsverordnung, die im Grunde die Basis für eine moderne Raumplanung gelegt hat.

Beim Aufbau der Länder und der Bundesrepublik galt Raumplanung als fragwürdige Errungenschaft des Nationalsozialismus und deshalb mit den Prinzipien des modernen Staates nicht vereinbar. Mit „Planung“ assoziierten die Akteure vor allem Zwang, der als nicht konform mit freiheitlichen, marktwirtschaftlichen Prinzipien galt. Schon bald zeigte sich aber, dass es angesichts der großen Aufgabe „Wiederaufbau“ notwendig war, die räumliche Entwicklung zu koordinieren, um zu verhindern, dass sich Städte, Regio-

nen und Länder zu ungleichmäßig entwickeln und zu große Disparitäten entstehen. Anfang der 1960er Jahre wurden deshalb erstmals Grundsätze einer neuen deutschen Raumordnungspolitik formuliert. Zentrale Forderungen waren damals, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen, strukturschwache Gebiete – vor allem das sogenannte Zonenrandgebiet – wirtschaftlich zu fördern und eine weitere Konzentration in den Ballungsräumen zu verhindern. Außerdem sollten Luft und Wasser sauberer werden, die Umwelt sollte gepflegt und Lärm vermindert werden.

Mitte der 1960er Jahre verabschiedete der Bund eine abgeschwächte Fassung des Entwurfes als erstes Raumordnungsgesetz (ROG) der Bundesrepublik. Damals wurde die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) einberufen, mit der die Länder Mitsprache bei der Raumordnung auf Bundesebene haben – der zentralistische Generalverdacht gegen den Bund war wohl noch nicht ganz ausgeräumt. In dieser Phase verabschiedete der Bund auch das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz als Regelwerke, die Vorgaben für die kleinräumige Planung machen.

Mitte der 1970er Jahre einigte sich die MKRO auf ein Raumordnungsprogramm, das in Ergänzung zum ersten ROG den Ausbau von Entwicklungszentren und großräumig bedeutsamer Verbindungsachsen vorsah. In den 1980er Jahren wurde die Raumplanung um das Raumordnungsverfahren (ROV) und später dann um die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ergänzt. Das ROV war zuvor lediglich durch Landesrecht normiert und wurde nun bundeseinheitlich geregelt. Zugleich veränderte sich die Raumplanung angesichts der Ölkrise und der Tatsache, dass mit einem Mal nicht mehr die Frage im Vordergrund stand, wie das Wachstum räumlich organisiert werden sollte.

Mit der wachsenden Europäisierung und Internationalisierung und aus der Erfahrung der deutschen Wiedervereinigung entstanden Anfang und Mitte der 1990er Jahre der Raumordnungspolitische Orientierungs- und der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, die von der MKRO vorgelegt wurden. Im Mittelpunkt stehen dabei eine stärkere Projektorientierung in der Raumplanung und neue Kooperations- und Moderationsmodelle, um Ziele der Raumordnung umzusetzen. Zentraler Punkt beider Texte ist aber die Etablierung der Region in der Raumplanung, die im europäischen Kontext als Innovations- und Wachstumsmotor erkannt und definiert wird.

Die kurze Geschichte der Raumplanung zeigt, dass die Raumordnung auf Bundesebene vor allem wegen des Föderalismusprinzips bislang ein schwaches Instrument war. Der Bund konnte nachgeordnete Ebenen an seine Vorgaben zur Raumordnung nicht rechtlich binden. Insofern formuliert die Bundesraumordnung Leitvorstellungen, bietet aber keine rechtsverbindlichen Regeln. Das zuständige Bundesministerium hatte auch keine Kompetenz, raumordnerische Ideen und Konzepte in anderen Ministerien durchzusetzen. Die Steuerungskraft der Raumordnungsplanung des Bundes ist damit äußerst begrenzt. Man darf gespannt darauf sein, wie der Bund seine neuen Kompetenzen aus Föderalismusreform und neuem Raumordnungsgesetz nutzen wird.

Die nächsttiefere Ebene ist die der Landesplanung, deren Inhalte häufig als Verordnung verabschiedet werden. Die Landesplanung gilt deshalb als durchsetzungsfähigste Stufe der überörtlichen Planung. Teil der Landesplanung ist die Regionalplanung als Präzi-

sierung der raumplanerischen Ziele auf Regionsebene in den Flächenstaaten. Der Regionalplan definiert Ziele zur Siedlungsstruktur und zur Siedlungsflächenentwicklung, zum Freiraumschutz und zur Infrastruktur sowie Ziele, die für Gemeinden, öffentliche Stellen und in einzelnen Bereichen für private Dritte rechtsverbindlich sind.

Raumplanung und Lebensqualität

Europäisierung und Internationalisierung auf der einen und eine zunehmende Regionalisierung auf der anderen Seite stellen die Raumplanung zum Beginn des 21. Jahrhunderts vor große Herausforderungen. Die EU greift über unterschiedliche, häufig raumwirksame Programme in die Regionen ein und postuliert, die EU solle sich zu einem modernen und dynamischen Wirtschaftsraum entwickeln (Lissabon-Strategie von 2000) und dabei das Prinzip der Nachhaltigkeit erfüllen (Göteborg-Strategie von 2001). Darüber hinaus definiert die EU die Entwicklung und Vernetzung der Metropolregionen in Europa als transnationale Aufgabe einer europäischen „Raumplanung“.

Die EU und damit die Mitgliedstaaten werden diese Ziele nicht erreichen, ohne besonderes Augenmerk auf die Metropolregionen und ihre großen Peripherien – die ländlichen Räume – zu richten. Die Metropolregionen müssen attraktiv für Unternehmen und für Menschen sein, die ihre Arbeit dort finden. Das hat einen guten Grund: Ein Großteil der nationalen Wertschöpfung wird in den europäischen Metropolregionen erwirtschaftet, in wachsendem Maße mit wissensintensiven und unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im Bereich Forschung und Entwicklung. Um den Wettbewerb im globalen Maßstab bestehen zu können, brauchen die Unternehmen in diesen Branchen qualifizierte Mitarbeiter. Diese Beschäftigten werden heute gesucht. Die Entscheidung, wo sie sich niederlassen, hängt aber nicht zuletzt von der Lebensqualität einer Stadt- oder Metropolregion ab, wie Untersuchungen in den USA und Deutschland belegen. Die Region ist dabei für Unternehmen wie Beschäftigte wesentlicher Identifikationspunkt geworden. Dabei wird immer deutlicher, dass das Lebensgefühl der Menschen als entscheidender Faktor bei der persönlichen Standortwahl durch die sinnlich-emotionalen Qualitäten der jeweiligen Umgebung mitbestimmt wird. Aufgabe von Raumplanung muss also sein, diese Qualitäten langfristig zu erhalten und zu gestalten.

Die Metropolregionen und die agglomerationsfernen ländlichen, oft auch strukturschwachen Räume sollen nach dem Willen der Raumordnungspolitik in Deutschland sogenannte Großräumige Verantwortungsgemeinschaften eingehen. Bislang ist allerdings unklar, wie dieses angesichts eines immer härter werdenden Standortwettbewerbs konkret aussehen kann. Davon unabhängig wird eine wichtige raumplanerische Aufgabe in der Zukunft weiterhin Bestand haben bzw. wichtiger denn je werden, nämlich für die Sicherung angemessener Lebensgrundlagen (Daseinsvorsorge) auch in den strukturschwachen Räumen Sorge zu tragen.

Der Stand der Dinge

Wer sich die aktuellen Umweltdaten ansieht, wird im Blick auf eine nachhaltige Entwicklung als Voraussetzung für einen ästhetischen Raum mit seinen positiven Eigenschaften keine Entwarnung geben können, weil Bund, Länder und Gemeinden beim Schutz der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden unterschiedlich erfolgreich waren. Die Luftverunreinigung durch die klassischen Schadstoffe wie Schwefeldioxid und Stickstoffoxide hat seit den 1960er Jahren massiv abgenommen, beispielsweise konnten deshalb die Wintersmogverordnungen in allen Bundesländern aufgehoben werden. Auch die Schadstoffbelastungen in Oberflächengewässern etwa durch Stickstoff, Phosphor oder Schwermetalle sind stark zurückgegangen. Umweltpolitik und Raumplanung haben auf diesen Gebieten Erfolge erzielt.

Im Gegensatz zu Luft und Wasser gibt es für die endliche Ressource Boden bislang keine Entwarnung, auch wenn der tägliche „Verbrauch“ von unversiegelter Fläche seit dem Jahr 2000 von 127 ha auf heute 106 ha pro Tag zurückgegangen ist. Insgesamt hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Bundesrepublik zwischen 2001 und 2003 um 115 194 ha zugenommen. Das entspricht etwa der 1,3-fachen Fläche der Bundeshauptstadt Berlin. Die Länge der Verkehrswege in der Bundesrepublik ist seither um mehrere tausend Kilometer gewachsen. Beobachter führen die geringere Zunahme bei der Flächenversiegelung im Vergleich zu den 1990er Jahren auf die schwache Konjunktur zurück und fordern für die Zukunft verbindliche quantitative Zielvorgaben, um Freiflächen künftig besser zu schützen. Mit der Zunahme der Probleme beim Klimaschutz und der Notwendigkeit der Anpassung an den Klimawandel muss die konsequente Sicherung der Freiflächen noch stärker in das Bewusstsein aller Menschen rücken. Bis zum Jahr 2020 soll der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag reduziert werden, der Nachhaltigkeitsrat fordert gar, die Zunahme bis zum Jahr 2050 auf null zu reduzieren.

Raumplanung und Föderalismusreform

Wirtschaftlich erfolgreiche und lebenswerte Mitgliedstaaten sind ohne ökonomisch und gesellschaftlich florierende Metropolregionen nicht denkbar. Welche Lebensqualität sie bieten, wird künftig mitentscheidend dafür sein, ob qualifizierte Arbeitskräfte als wichtigste Ressource nicht nur für die global vernetzten und lokal/regional verankerten Unternehmen verfügbar sind. Lebensqualität in weit stärkerem Maße als bisher im Sinne eines für die Gesellschaft wie für die Ökonomie wichtigen Faktors zu sichern und auszubauen, wird maßgeblich auch in der Zukunft eine Aufgabe der Raumplanung sein. Gute Raumplanung schafft Standortvorteile, ihre gelungene Praxis Wohlstand. Diese neue Raumplanung steht im Spannungsfeld zwischen europäischer und regionaler Politik und ist dann erfolgreich, wenn sie die Interessen beider Ebenen und die der Akteure verknüpft und ergänzt. Tatsächlich ist die Raumplanung in ihrer bisherigen alleinigen föderalen Struktur nur bedingt geeignet, diese Aufgabe zu erfüllen. Das ROG gibt bisher nur Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung vor, aber die potenziell durchsetzungsfähigste Ebene ist die regionale Ebene. Zudem hat das mit der

Raumordnung betraute Ministerium nicht die Mittel, andere Bundesressorts verbindlich auf konkrete Ziele der Raumordnung zu verpflichten. Wo der Bund als starkes und aktionsfähiges Bindeglied zwischen europäischen Vorgaben und Landes-/Regionalplanung fungieren müsste, tritt er tatsächlich bisher als eher schwacher Akteur auf.

Die Lage wird durch die beschlossene Föderalismusreform möglicherweise noch verschärft. Einerseits werden dem Bund zwar Kompetenzen für eine teilweise auch rechtsverbindliche Bundesraumordnung eingeräumt, andererseits können durch die Aufnahme der Raumordnung in die sogenannte Abweichungsgesetzgebung die Länder die Leitlinien und Instrumente des Bundes für die Raumordnung jederzeit ignorieren, ohne dass der Bund Sanktionsmöglichkeiten hätte. Die Abweichungsgesetzgebung birgt vielerlei Gefahren: Das größte Risiko geht von der kurzfristig orientierten Nutzenkalkulation von Investoren und Kommunen aus, die das Prinzip der Nachhaltigkeit zum Vorteil einer rein betriebswirtschaftlich ausgerichteten standortorientierten Raumplanung aufgeben könnten. Die Regionen könnten sich damit in eine Abwärtsspirale begeben, mit der tragfähige Standards zum langfristigen Nachteil aller gesenkt, wenn nicht ausgehebelt werden.

Ferner könnte die Planungs- und Genehmigungspraxis der Planungsträger mittelfristig derart differieren, dass für größere, länderübergreifende Projekte faktisch unterschiedliche planerische Verfahren gelten. Damit läuft das Bundesgebiet Gefahr, noch weiter in eine Vielstaaterei mit unterschiedlichsten Praktiken aufzutreiben. Planungs- und Transaktionskosten könnten sich damit vervielfachen, die notwendige Länderkooperation bei großräumigen Projekten – Schienentrassen, Deiche etc. – weitaus schwieriger werden. Die Gefahr ist groß, dass sich Planungen dann deutlich verzögern und spürbar teurer werden. Im europäischen Vergleich könnte die Bundesrepublik als Standort an Attraktivität verlieren. In welchem Maße der Bund angesichts der Reform dann überhaupt noch in der Lage ist, Planungen etwa für Transeuropäische Netze voranzubringen – mit denen nicht zuletzt die Metropolregionen als Innovationszentren und Wirtschaftsmotoren der EU funktional verknüpft werden sollen –, ist im Augenblick vollkommen offen.

Das spricht nicht gegen Raumplanung als Steuerungsinstrument, die angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbrüche notwendiger denn je ist. Nachhaltigkeit im strengen Wortsinne ist ohne Raumplanung nicht zu haben, Verantwortung für die Gesamtheit der Gesellschaft ohne Raumplanung weder denk- noch praktikierbar. Die aktuellen Debatten über Fragen, wo Windkraftanlagen entstehen sollen, welche Anpassungsstrategien an den Klimawandel notwendig sind oder ob und welches Einzelhandelskonzept für eine Region sinnvoll ist, weisen die Bedeutung von Raumplanung auf, die immer wieder zwischen Einzel- und Gesamtinteresse verantwortungsvoll und dauerhaft entscheiden muss. Weil aber im Zuge der Deregulierung die ohnehin losen Bande der Raumplanung weiter gelockert werden, steht mit der Praktikabilität und der Frage der Verbindlichkeit planerischer Entscheidungen letztlich auch die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft auf dem Spiel.