

Christian Diller

Instrumente der Raumplanung

S. 1023 bis 1035

URN: urn:nbn:de: 0156-5599968



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Instrumente der Raumplanung

Gliederung

- 1 Begriff
 - 2 Systematik der Instrumente der Raumplanung
 - 3 Formelle vs. informelle Instrumente – Wandel im Planungsverständnis und instrumentelle Innovationen der letzten Jahre
 - 4 Evaluation von Raumplanungsinstrumenten – ein vernachlässigtes Aufgabenfeld
 - 5 Perspektiven
- Literatur

In dem Beitrag wird zunächst eine Definition des Begriffs Instrumente in Abgrenzung zu benachbarten Begriffen der Raumplanung vorgenommen. Sodann erfolgt eine Typisierung der Instrumente der Raumplanung. Vertieft werden danach die Innovationen im Bereich der Raumplanungsinstrumente aus den letzten Jahren diskutiert. Abschließend wird auf das Problem der Evaluation von Raumplanungsinstrumenten eingegangen und ein Ausblick gegeben.

1 Begriff

Der Brockhaus definiert „Instrument“ als „Gerät, Werkzeug zur Ausführung bestimmter wiss. oder techn. Arbeiten“ und bildungssprachlich für „Mittel (Person oder Sache), dessen man sich (wie eines Werkzeugs) zur Ausführung von etwas bedient“ (F. A. Brockhaus 1984). Das Instrument wird innerhalb einer Ziel-Mittel-Relation als das Mittel zur Umsetzung eines normativen Zwecks von diesem abgegrenzt. Es hängt damit aber auch immer vom Kontext ab, ob etwas als Instrument (von etwas) bezeichnet wird oder nicht. Diese gewisse Unschärfe des Begriffs zeigt sich auch in Bezug auf den Begriff der Raumplanungsinstrumente. Grundsätzlich sind dies die Mittel, mit denen etwas erreicht werden soll. Aber das Was und das Womit sind im Begriff nicht immer eindeutig zu trennen: Ein Ziel der Raumordnung z. B. steht zunächst für ein materielles Ziel, das es zu erreichen gilt (Was?). Gleichzeitig sind Ziele der Raumordnung aber auch gesetzlich als Instrument der Raumordnung (Womit?) definiert. Das Instrument *Ziel* der Raumordnung ist auf der nachgelagerten kommunalen Ebene das materielle Ziel, das erreicht werden soll. Auch der Begriff *Leitbilder* (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*; ▷ *Leitbilder der Stadtentwicklung*) beispielsweise steht sowohl für ein Instrument als auch für die materiellen Inhalte dessen, was damit erreicht werden soll.

Daraus folgt: Als Instrument der ▷ *Raumplanung* kann ein Fachbegriff grundsätzlich bezeichnet werden, wenn er sich im jeweiligen Kontext auf den Aspekt des Mittels, nicht des Zwecks bezieht. Aber die Abgrenzung des Begriffs *Instrumente* zu benachbarten Begriffen ist fließend: Hier ist vor allem der Begriff der Methoden zu nennen, der so eng mit dem Begriff der Instrumente verflochten ist, dass in Lehrbüchern häufig keine Trennung vorgenommen wird (vgl. ARL 1998; Schönwandt/Jung 2006). Tendenziell lässt sich eine Abgrenzung der beiden Begriffe insofern vornehmen, als dass das Instrument das eher übergeordnete Mittel ist, das das Verhalten von Akteuren steuert, die Methode dagegen das untergeordnete Mittel, nämlich das Vorgehen bei der Anwendung der Instrumente. Instrumente sind generell stärker reglementiert als Methoden. Aber auch die Begriffe *Verfahren*, *Gesetze* und *Konzeptionen* werden oft synonym mit dem Begriff *Instrument* verwendet. Auch hier lassen sich die Begriffsabgrenzungen am besten im Kontext vornehmen. Die Strategische Umweltprüfung kann z. B. als ein zentrales Instrument der Raumplanung bezeichnet werden, das mit der Nutzwertanalyse einen methodischen Kern hat, der auf Basis von Gesetzen in einem geregelten Verfahren erarbeitet wird.

2 Systematik der Instrumente der Raumplanung

In der Vergangenheit wurden immer wieder Vorschläge zur Systematisierung der Instrumente der Raumplanung vorgelegt, die zum Teil auch theoretisch (z. B. Regime- und Budgetansatz) fundiert waren (vgl. Jung 2008). Darin wurden die Instrumente u. a. unterschieden nach den damit verfolgten Zwecken („Standorte ausweisen“, „Anlagen errichten“, „Einrichtungen ausrichten“, „Organisationen bilden“, „Verhaltensweisen steuern“) und Aufgabenbereichen (Flächensteuerung, staatliche Leistungserstellung/▷ *Technische Infrastruktur*, Ordnungsrecht, Ge- und Verbote; Anreize wie Subventionen, Abschreibungen; die Beeinflussung von Akteuren durch Information), der Art und Stärke des (staatlichen) Eingriffs, den dafür benötigten Ressourcen und dem Adressatenkreis (vgl. Hübler 2005).

Tabelle 1: Instrumente der Raumplanung, Fachplanungen und weiterer raumwirksamer Fachpolitiken

Räumliche Ebene	Instrumente der Raumplanung (Querschnittsplanung)										Instrumente der raumbezogener Fachpolitiken (extern-parlisch)
	Rechtsinstrumente	Planinstrumente		Teilnormierte Plan-elemente	Prozedurale Instrumente		Sicherungs-instrumente	Methodische Instrumente	Instrumente der Fachplanungen (extern-parlisch)	Instrumente der raumbezogener Fachpolitiken (extern-parlisch)	
		Formell	Informell		Formell	Informell					
EU	Strategische Umweltsprüfung (SUP) mit Umweltbericht und Bürgerbeteiligung	-	EUREK	-	-	Strategische Umweltsprüfung, Öffentlichkeits-beteiligung	Informell	-	Natura 2000, Trans-europäische Netze	Regionalpolitik	
Bund	Bau- und Raumordnungsgesetz	-	Leitbilder der Bundesraumordnung, Modellvorhaben	-	-	Trägerbeteiligung, Raumordnungungsverfahren, SUP	Formell	Modellvorhaben, Wettbewerbe	Bundesverkehrswegeplan	Finanzausgleich, GRW-Rahmenplan	
Land	-	Landesentwicklungspläne, SUP	Gebietskategorien, Zentrale Orte, Grundsätze und Ziele, Entwicklungsachsen	-	-	Trägerbeteiligung, Raumordnungungsverfahren, SUP	Formell	Mediationsverfahren	Naturschutzgesetz, Landschaftsprogramm, Naturschutzgebiete, Planfeststellungsverfahren	Hochschulentwicklungsplan	
Region	Landes- und Regionalplanungsgesetze, Landesbauordnungen	Regionalpläne, Regionale Flächennutzungspläne, SUP	Zentrale Orte, Siedlungsachsen, Grundsätze und Ziele, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete	Träger und Bürgerbeteiligung, Regionalplan, SUP	Regionalmanagement/-marketing, Regional-konferenzen, Flächenmanagement	Träger und Bürgerbeteiligung, Regionalplan, SUP	Formell	Bewertungs- und Entscheidungs-methoden, Evaluation/Controlling	Landschaftsrahmenplan, Wasserwirtschaftsplan, Planfeststellungsverfahren, Regionaler Verkehrs-entwicklungsplan	Regionale Entwicklungs-konzepte, Schul-entwicklungsplan	
Land-kreis	-	Kreisentwicklungskonzepte	-	Mediation, runde Tische	-	-	Formell	Prozess-gestaltungsmethoden, Managementmethoden	Schulstandortplanung, Wasserwirtschaftsplan	-	

Instrumente der Raumplanung

Räumliche Ebene	Instrumente der Raumplanung (Querschnittsplanung)								Instrumente der raumbezogener Fachpolitiken (exemplarisch)
	Rechtsinstrumente	Planinstrumente		Teilnormierte Plan-elemente	Prozedurale Instrumente		Sicherungs-instrumente	Methodische Instrumente	
		Formell	Informell		Formell	Informell			
Gesamtstadt	Allgemeines Städtebaurecht	Flächennutzungspläne	Stadtentwicklungskonzepte	Kategorien zur Art der baulichen Nutzung	Träger und Bürgerbeteiligung, vorbereitender Bauleitplan, SUP	Stadtmanagement/-marketing, Lokale-Agenda-21-Prozesse, runde Tische, Flächenmanagement			Sektorale Stadtentwicklungskonzepte, Landschaftsplan, Generalverkehrsplan
	Besonderes Städtebaurecht	Sanierungsgebiete, Entwicklungsgebiete, Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen	Städtebauliche Rahmenpläne	Kategorien zu Art und Maß der baulichen Nutzung	Träger und Bürgerbeteiligung, verbindlicher Bauleitplan, SUP	Quartiersmanagement	Städtebauliche Vertrag, Veränderungssperren, Baugebote, Vorkaufsrechte	Städtebauliche Bestandsaufnahme und Städtebaulicher Entwurf	Detailpläne Verkehr, Technische Infrastruktur, Grünordnungsplan
Gebiet/Grundstück	Allgemeines Städtebaurecht, Landesbauordnungen	Bebauungsplan, Vorhaben- und Erschließungspläne							

Quelle: Eigene Darstellung

Die in Tabelle 1 enthaltene Typisierung ist pragmatisch ausgerichtet, es wird versucht, die vielschichtige Verwendung des Begriffs in der Praxis widerzuspiegeln. Differenziert für die einzelnen räumlichen Ebenen werden die Schnittstellen der spezifischen Instrumente der Raumplanung zu den Fachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) und anderen raumwirksamen Fachpolitiken verdeutlicht. Vorgenommen wird auch die Unterscheidung zwischen den Rechtsinstrumenten, den methodischen Instrumenten und dem, was als Instrumentenkern der Raumplanung bezeichnet werden kann, nämlich die Pläne mit ihren Planelementen selbst. Ebenso erfolgt die Differenzierung zwischen formellen und informellen Instrumenten.

Rechtsinstrumente (▷ *Planungsrecht*): Diese enthalten je nach Ebene unterschiedlich konkrete Rahmenregelungen zu den Inhalten der Planinstrumente und Verfahren: Zu nennen ist vor allem das Bau- und Raumordnungsgesetz (▷ *Raumordnungsrecht*). Auf der kommunalen Ebene enthält es die Grundlagen der ▷ *Bauleitplanung* (zusammen mit der Baunutzungsverordnung (BauNVO)) und der ▷ *Stadterneuerung*, Letztere ist zudem zum Teil auch mit finanziellen Förderinstrumenten untersetzt (▷ *Städtebauförderung*; ▷ *Stadtumbau*; ▷ *Soziale Stadt*).

Planinstrumente: Pläne können grundsätzlich gegliedert werden nach Geltungsbereich, Thematik, Erlassstufe, Weisungsart, Rechtscharakter bzw. Verbindlichkeit, Genauigkeit und der Phase im Planungsablauf.

- Formelle Planinstrumente sind in den rechtlichen Instrumenten weitgehend geregelt und zumindest für Behörden rechtsverbindlich: Dies sind Raumordnungspläne auf Landes- und Regionalebene, auf der kommunalen Ebene die vorbereitenden und verbindlichen Bauleitpläne nach Allgemeinem Städtebaurecht (▷ *Regionaler Flächennutzungsplan*; ▷ *Flächennutzungsplan*; ▷ *Bebauungsplan*) und die Pläne aus dem Besonderen Städtebaurecht (▷ *Besonderes Städtebaurecht*) wie die ▷ *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* und Sanierungssatzungen sowie Pläne aus dem Fachplanungsrecht (z. B. Landschaftspläne).
- Ihnen stehen die informellen Planungen (▷ *Informelle Planung*) gegenüber: Das Spektrum umfasst Konzepte auf der europäischen Ebene (Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK); ▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*) und auf Bundesebene, Regionale Entwicklungskonzepte und ebenso sektorale Entwicklungskonzepte wie Energiekonzepte und Stadtentwicklungskonzepte (▷ *Stadtentwicklungsplanung*) sowie städtebauliche Rahmenpläne (▷ *Städtebaulicher Rahmenplan*). Diese Konzepte haben keine rechtliche, lediglich eine gewisse politische Bindungswirkung.

Planinstrumente enthalten in der Regel zeichnerische und textliche Darstellungen. Die praktische Verwendung des Begriffs legt es nahe, einen Teil zu einer eigenen Gruppe von Instrumenten als „Teilnormierte Planelemente“ zusammenzufassen (vgl. Brösse 1995; Dietrichs 1986). Vor allem in der Raumordnung gibt es einige dieser bisweilen auch als ▷ *Konzepte der Raumordnung* bezeichnete Instrumente, die eine jahrzehntelange Tradition aufweisen wie etwa Leitbilder, das Zentrale-Orte-Konzept, ▷ *Gebietskategorien*, ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*, ▷ *Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet*, ▷ *Achse*, ▷ *Grünzug* und Kategorien zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*). Bindungswirkung erhalten sie allerdings nur durch Verankerung in Planinstrumenten.

Prozedurale Instrumente: Auch hier kann wieder zwischen formellen und informellen Instrumenten unterschieden werden.

Instrumente der Raumplanung

- Unter den gesetzlich verankerten Verfahrensinstrumenten ist in erster Linie die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich der geforderten *Öffentlichkeitsbeteiligung* zu nennen. Diese ist im EU-Recht verankert und grundsätzlich für die formellen Pläne auf allen räumlichen Ebenen anzuwenden. Auch die Trägerbeteiligung ist als Verfahren für alle formellen Planarten vorgeschrieben. Von den prozeduralen Instrumenten auf der überörtlichen Ebene ist insbesondere das *Raumordnungsverfahren* zu erwähnen, für das meistens die Länder zuständig sind.
- Der Katalog der informellen prozeduralen Instrumente ist vielfältig, hierbei wird teilweise die Schnittstelle des Begriffes *Instrument* zum Begriff der Organisation erreicht: Hierunter fallen z. B. Modellvorhaben der Bundesraumordnung und auf Landesebene die Mediationsverfahren. Auf regionaler Ebene sind *Regionalmanagement*, Regionalmarketing und Regionalkonferenzen anzuführen (*Regionalentwicklung*). Auf kommunaler Ebene sind z. B. das Regional-, Stadt- und Quartiersmanagement bzw. das Stadtmarketing oder Lokale-Agenda 21-Prozesse und runde Tische hervorzuheben (*Stadtentwicklung*; *Quartier/Quartiersentwicklung*). Auf regionaler und gesamtstädtischer Ebene ist beispielsweise das *Flächenmanagement* angelegt.

Sicherungsinstrumente: Eine weitere Instrumentengruppe ist die der Plansicherung und Planverwirklichung (*Plansicherung im Städtebau*; *Planverwirklichung im Städtebau*). Dazu gehören z. B. raumordnerische Verträge (*Raumordnerischer Vertrag*), Landesplanerische Stellungnahme, Landesplanerische Abstimmung (*Landesplanung, Landesentwicklung*), *Untersagung in der Raumordnung*, Anpassungs- und Planungsgebote oder Zielabweichungsverfahren. Auf der örtlichen Ebene enthalten das Planungsrecht und das *Baurecht* ebenfalls solche prozeduralen Instrumente der Plansicherung und Planverwirklichung, wie z. B. den städtebaulichen Vertrag, die Prüfung der *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*, Veränderungssperren, Baugebote, Vorkaufsrechte.

Methodische Instrumente: Mit dieser Kategorie wird der fließenden Abgrenzung der Begriffe *Instrumente* und *Methoden* Rechnung getragen. Grundsätzlich kommen die meisten dieser methodischen Instrumente auf allen räumlichen Ebenen zur Geltung. Sie lassen sich teilweise nach den Stufen des Planungsprozessmodells gliedern: Zu den Informationsinstrumenten zählen das Europäische Raumb Beobachtungssystem ESPON, die laufende Raumb Beobachtung des Bundes (*Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*, *Raumb Beobachtung*, *Monitoring*, Indikator), Flächenkataster auf regionaler und gesamtstädtischer Ebene sowie die Städtebauliche Bestandsaufnahme (*Städtebau*) auf der Gebietsebene. An diese Informationsinstrumente knüpfen vertiefende Methoden der Raumanalyse an, gefolgt von Vorhersageinstrumenten wie *Prognose* oder *Szenario*, aus denen konkrete Planungsbedarfe abgeleitet werden. Eine wichtige Gruppe bilden *Bewertungs- und Entscheidungsmethoden*, durch die entweder ex ante die Auswahl zwischen Planalternativen (*Abwägung*) unterstützt wird (wie Nutzen-Kosten-Analysen, Nutzwertanalysen) oder durch die die Planfolgen begleitend oder ex post bewertet werden (*Evaluation* und Controlling). Relevant ist weiterhin die große Gruppe der Prozessgestaltungsmethoden wie *Moderation, Mediation* in einer Vielzahl von Formaten (wie Zukunftswerkstätten) und das Prozessmanagement. Auf der Quartiers- und Gebietsebene kommt neben diesen Instrumenten noch der Städtebauliche Entwurf hinzu.

An den Handlungsbereich der Raumplanung im engeren Sinne grenzen die *Instrumente der raumwirksamen Fachplanungen*: Diese Politikfelder können ihre Fachplanungen zwar zum Teil mit beträchtlichen Finanzmitteln unterstützen, sind jedoch im Hinblick auf die Rechtsverbindlichkeit ihrer Planungen auf die querschnittsorientierte Raumplanung angewiesen. Hier ist vor allem die ▸ *Landschaftsplanung* mit ihren rechtlichen Instrumenten (▸ *Umweltrecht*) und Plan- und Konzeptarten (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplan, Grünordnungsplan, ▸ *Umweltplanung*, Freiraumkonzepte, ▸ *Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung*) zu nennen, in denen teilweise Schutzgebiete festgesetzt sind. Von großer Bedeutung sind auch die ▸ *Verkehrsplanung* (▸ *Bundesverkehrswegeplanung*) sowie die ▸ *Wasserwirtschaft* (▸ *Hochwasserschutz*). Wichtigstes prozedurales Instrument der Fachplanung sind die den Raumordnungsverfahren zeitlich nachgelagerten Planfeststellungsverfahren (▸ *Planfeststellung*). Die methodischen Instrumente der Fachplanungen sind denen der Raumplanung im engeren Sinne sehr ähnlich.

In die letzte Gruppe sind schließlich die Instrumente der anderen raumbedeutsamen *Politikfelder* einzuordnen, wie ▸ *Regionale Wirtschaftspolitik*, ▸ *Kommunale Wirtschaftsförderung*, ▸ *Arbeitsmarktpolitik*, ▸ *Bildungsplanung*, ▸ *Sozialplanung*, ▸ *Energiepolitik*, ▸ *Wissenschaftspolitik*, Innovationspolitik (▸ *Innovation*, *Innovationspolitik*), ▸ *Verkehrspolitik*, ▸ *Wohnungspolitik*, ▸ *Agrarpolitik*, auf der europäischen Ebene insbesondere die ▸ *Europäische Regionalpolitik*. Sie unterscheiden sich von denen der Raumplanung vor allem darin, dass die Steuerungsressource Geld eine größere Rolle spielt und dass sich hier z. B. auch marktwirtschaftliche Anreizinstrumente und fiskalische Instrumente deutlicher bemerkbar machen. Hier kommen ▸ *Kommunaler Finanzausgleich* bzw. ▸ *Länderfinanzausgleich* ins Spiel. Aber auch innovative marktorientierte Instrumente wie Emissionshandelszertifikate sind hier zu erwähnen.

3 Formelle vs. informelle Instrumente – Wandel im Planungsverständnis und instrumentelle Innovationen der letzten Jahre

Verfolgt man die Entwicklung der Instrumente in der Raumplanung über einen längeren Zeitraum, so fällt insgesamt die hohe Stabilität des Instrumentariums auf. Grundlegende Neuerungen wurden Mitte der 1990er Jahre z. B. im Allgemeinen Städtebaurecht mit der Einführung des investorenbezogenen städtebaulichen Vertrags und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vorgenommen. Die klassische Form der Angebotsplanung wurde durch ein flexibleres, an den Bedarfen des Marktes orientiertes Instrument ergänzt (▸ *Privatisierung*; ▸ *Public Private Partnership*).

Dieses veränderte Staats- und Planungsverständnis vom ordnungspolitisch-hierarchischen Staat zum kooperativen Staat, der sich selbst nur noch als einer von vielen Akteuren innerhalb von Governance-Konstellationen (▸ *Governance*) betrachtet, steht allgemein als treibende Kraft hinter der Veränderung der Instrumente in den letzten Jahren, besonders der Zunahme informeller Planungsinstrumente. Mit diesen informellen Instrumenten, mit denen auch Akteursnetzungen unterstützt werden sollen (▸ *Netzwerke*, *soziale und organisatorische*), verschiebt die Raumplanung ihren Akzent tendenziell von den Instrumenten, die auf den „harten“ Steuerungsressourcen Recht und Geld basieren, hin zu den „weicheren“ Steuerungsressourcen Information, Kommunikation und Kooperation. Die Bedeutung von Informationsinstrumenten als Planungsinstrumente

Instrumente der Raumplanung

der Persuasion wurde höher gewichtet, was auch mit den deutlich verbesserten technischen Möglichkeiten (Internet) zusammenhing. Vor allem aber erhielten die Steuerungsressourcen der beidseitigen Kommunikation und der Kooperation im Zuge des „Communicative Turn“ der Raumplanung ein deutlich höheres Gewicht (▷ *Kooperative Planung*). Besonders augenfällig wurde dieser Wandel in der traditionell eher obrigkeitstaatlichen Handlungsweisen nahestehenden ▷ *Raumordnung*. Im Raumordnungsgesetz (ROG) wurden 1998 auch neue Instrumente wie informelle Regionale Entwicklungskonzepte, Teilraumgutachten und Städtenetze zur Umsetzung von Raumordnungsplänen eingeführt. Ansätze wie Regionalmanagement, Regionalmarketing, Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungsagenturen und Wettbewerbe verdeutlichten zudem, dass die ordnungspolitische Ausrichtung der Raumplanung durch entwicklungspolitische Akzente ergänzt wurde. Anstelle von Fachplanungen übernimmt die Raumplanung dabei zum Teil auch die Erstellung sektoraler Konzepte wie etwa Energiekonzepte (▷ *Energiekonzept*). Insbesondere von Bundesseite wurde das Instrument wie die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) oder der Experimentelle Wohnungs- und Städtebau (ExWost) als Instrument der Generierung regionaler Innovationen auch zu Raumplanungsthemen eingesetzt.

Besonders auf der kommunalen Ebene wurde eine Fülle von informellen Instrumenten zur Aktivierung und ▷ *Beteiligung* wie z. B. runde Tische, Lokale-Agenda-21-Prozesse initiiert, die das Ziel der breiteren Einbindung von Bürgern verfolgten. Standen bei diesen Instrumenten eher Themen im Vordergrund, bei denen es bereits zu Beginn einen Grundkonsens gibt, so verfolgten Mediationsverfahren, die hauptsächlich bei Planungen für große Infrastrukturprojekte zum Einsatz kamen, dezidiert das Ziel bereits bestehende Konfliktkonstellationen zumindest zu entschärfen.

Gleichzeitig wurden aber auch die Grenzen dieser informellen Planungsinstrumente deutlich. Vermutlich entfalten diese „weichen“ Instrumente nur dann nachhaltigere Wirkungen, wenn sie auch sinnvoll mit „härteren“ Instrumenten verbunden werden. Informelle Planungen allein weisen zwar den Vorteil der Flexibilität auf, aber auch den Nachteil der fehlenden rechtlichen Bindungswirkung und der mangelnden demokratischen Legitimation. Beteiligungsformate stehen vor dem Problem der hohen sozialen Selektivität und vor dem unauflösbar erscheinenden Partizipationsparadoxon, wonach das Bürgerinteresse an Planungsprozessen im Zeitverlauf strukturell genau umgekehrt proportional zur Beteiligungsbereitschaft von Politik und Verwaltung ansteigt. Auf der regionalen Ebene zeigten sich Instrumente wie z. B. die Städtenetze vielfach als nur bedingt tragfähig. Viele der mit großen Anfangserwartungen verbundenen Mediationsverfahren zu konfliktträchtigen Infrastrukturvorhaben führten im Rückblick zu mangelhaften Ergebnissen, zumal wenn politische Entscheidungsträger sich nicht an Verhandlungsergebnisse gebunden sahen bzw. wenn letztlich doch die formellen Verfahrenswege in allen Instanzen durchlaufen werden mussten.

Aber nicht nur das veränderte Planungsverständnis schlug sich in neuen Instrumenten nieder. Auch einige konkrete raumplanerische Herausforderungen bedingten die Weiterentwicklung des formellen und informellen Instrumentariums:

- Bereits seit den 1990er Jahren wurden zunächst in den neuen Bundesländern, später aber auch in den peripheren Regionen der alten Bundesländer verstärkt Instrumente zur Gestaltung der anhaltenden Prozesse der ▷ *Schrumpfung* entwickelt. Dies führte zum einen zur Einführung grundlegend neuer Instrumente, wie etwa in der ▷ *Stadtplanung* dem Programm Stadtumbau, in dem auch ein Paradigmenwechsel insofern stattfand, als dass erstmals auch ein umfangreicher Abriss von Siedlungen als öffentliche Gestaltungsaufgabe Akzeptanz fand.

Zum ändern wurden im Zuge der Einsicht in das Erfordernis von Schrumpfung, aber gleichzeitig der Sicherung der \triangleright *Daseinsvorsorge* bestehende Instrumente modifiziert, wie etwa das Konzept der Zentralen Orte (\triangleright *Zentraler Ort*) in der Raumordnung.

- Noch nicht abgeschlossen ist die Debatte um neue Instrumente, wie sie im Zusammenhang mit dem Leitthema *Klimawandel* (\triangleright *Klima, Klimawandel*) geführt wurde (Frölich/Knieling/Schaerffer et al. 2011). Dabei hat angesichts der schwierigen Prognostizierbarkeit sowohl von Extremereignissen als auch des genauen Ausmaßes des Klimawandels und der erforderlichen \triangleright *Klimaanpassung* sowie hinsichtlich der \triangleright *Vulnerabilität* und der \triangleright *Resilienz/Robustheit* von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft vor allem die Frage des Umgangs mit dem Thema Unsicherheiten und dem \triangleright *Risikomanagement* erhöhte Aufmerksamkeit insbesondere in der Forschung gefunden. Neben der moderaten Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente (z. B. Monitoring, Modifizierung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten in der Raumordnung), sind dabei auch grundlegend neue methodische und Verfahrensinstrumente, die auch einer rechtlichen Fundierung bedürfen, vorgeschlagen worden, wie etwa das „Climate Proofing“.
- Intensiver diskutiert wurde in den letzten Jahren punktuell auch der verstärkte Einsatz von marktorientierten Instrumenten in der Raumplanung. Die Debatte, die u. a. durch in anderen Politikfeldern erprobte Ansätze wie den CO₂-Emissionshandel inspiriert war, drehte sich dabei in erster Linie um Instrumente zur Verringerung des Siedlungsflächenverbrauchs, wie etwa handelbare Flächenausweisungsrechte. Diese innovativen und in Modellvorhaben erprobten Ansätze gingen bislang jedoch noch nicht weiter in Gesetzgebungen und Planungspraxis ein.

Im Bereich der methodischen Instrumente ist im Besonderen die weitere Ausdifferenzierung der Beteiligungsmethoden zu nennen. Hinsichtlich der Informations- und Bewertungsmethoden haben vorwiegend die Entwicklungen auf dem Gebiet der \triangleright *Geoinformation / Geoinformationssysteme (GIS)* zu deutlich verbesserten Möglichkeiten geführt.

4 Evaluation von Raumplanungsinstrumenten – ein vernachlässigtes Aufgabenfeld

In allen Modellen des idealtypischen Raumplanungsprozesses ist, ebenso wie im Modell des Policy-Cycles, die Evaluation als abschließende Stufe fest verankert. Dabei sollen die Planungen auf ihren Umsetzungsstand und ihre Wirksamkeit hin bewertet werden, um daraus Folgerungen zu ziehen und ggf. die Planziele zu modifizieren. Auch wenn die Evaluation der Raumplanungsinstrumente wie aller raumwirksamen Instrumente seit jeher und immer wieder gefordert wird, so bestehen hier dennoch erhebliche Defizite. Im Bereich der raumwirksamen Instrumente, die vor allem auf der Ressource *Finanzen* basieren, also mit einem umfangreichen Fördermitteleinsatz verbunden sind wie etwa der Regionalpolitik oder der Stadterneuerungspolitik, verfügen Evaluationen durchaus über eine lange Tradition und haben in den letzten Jahren auf allen Ebenen erheblich an Bedeutung gewonnen. Auf der Ebene der Regionalpolitik der EU kann z. B. von einem regelrechten System der Evaluation gesprochen werden. Anders stellt es sich in dem Bereich der ordnungspolitisch ausgerichteten Raumplanung dar, deren Instrumentarium der Raumnutzungssteuerung schwerpunktmäßig auf der Steuerungsressource *Recht* basiert: insbesondere

Instrumente der Raumplanung

der Raumordnung und der Bauleitplanung. Mit der Strategischen Umweltprüfung ist hier zwar eine Ex-ante-Evaluation der möglichen Planwirkungen für alle formellen Pläne gesetzlich vorgeschrieben, die mittlerweile auch auf sehr hohem fachlichen Niveau absolviert wird und die Erstellung der Pläne maßgeblich beeinflusst. Ex-post-Evaluationen jedoch, die die Umsetzung und Wirksamkeit der Pläne im Nachhinein zum Gegenstand haben, sind hier überaus selten (Diller 2012). Die Plan-UP-RL (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) fordert lediglich ein Monitoring, keine differenziertere Evaluation, die auch eine Ursachenanalyse beinhaltet. Für dieses schon lange beklagte Evaluationsdefizit in der Raumplanung gibt es eine Reihe von Gründen:

Aus politischer Sicht sprechen gegen Evaluationen die Sperrigkeit des Gegenstandes mit seinem hohen Abstraktionsgrad und das politische Risiko, das mit Evaluationen verbunden sein kann. Die Steuerung der Flächennutzung in Raumordnungs- und Bauleitplänen erfolgt, von Ausnahmen wie dem Vorhaben- und Erschließungsplan und projektbezogenen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren abgesehen, nur als Angebotsplanung, Flächennutzungen werden sogar ausgeschlossen. Das macht sie politisch sehr unattraktiv, denn ob z. B. ein Flächenangebot tatsächlich genutzt wird, hängt auch von anderen Faktoren als der Planung ab. Eine als erfolgreich bewertete Ausschlussplanung kann im politischen Raum oft als entwicklungshemmende Verhinderungsplanung angesehen werden.

Aber auch aus fachlicher Sicht spricht eine Reihe von Bedenken gegen Evaluationen. Wie bei allen raumbezogenen Evaluationen ist die Frage der zugrunde liegenden Kausalitäten in Wirkungsmodellen besonders problematisch. Die Faktorenbündel, die räumliche Entwicklungen erklären, sind außerordentlich komplex; Raumplanung ist hier nur ein Wirkfaktor. Jede Stadt und Region ist anders, auf Kontrollgruppendesigns kann daher nicht zurückgegriffen werden. Zudem ist (anders als bei Förderprogrammen) meist unklar, für welchen Zeitraum die Pläne überhaupt angesetzt werden und in welchem Zeitraum daher ihre Wirkungen zu beurteilen sind.

Die Kritik an der klassischen Form von Evaluation, die möglichst quantifizierbare Wirkungen in Relation zu den verfolgten Zielen setzte, führte generell zu erheblichen Modifikationen von Evaluationsverständnissen und den damit einhergehenden Evaluationsmethoden, die den Prozess stärker als das Ergebnis in den Fokus rückten und zunehmend auch auf qualitative Methoden zurückgriffen. Auch für die Raumplanungsforschung führte dies in den 1980er Jahren zu einer Ausdifferenzierung der Evaluationsverständnisse, die mit unterschiedlichen Grundpositionen innerhalb der *Planungstheorie* verbunden waren: Das Verständnis der „Conformance-Based-Evaluation“ folgt dem rationalen Planungsmodell. Es wird geprüft, inwieweit entweder die nachfolgenden Pläne (Implementation) oder die reale Entwicklung (Wirkungsanalyse) mit den übergeordneten Plänen übereinstimmen. Eine hohe Übereinstimmung wird als Erfolg bezeichnet. Der „Performance-Based-Ansatz“ dagegen, der in erster Linie mit der „niederländischen Schule“ der Planungstheorie assoziiert wird, betrachtet den Plan nicht als umzusetzende „Blaupause“, sondern als orientierende Leitlinie für den Planungsprozess (*► Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus; ► Strategische Planung*) (Alexander/Faludi 1989). Eine Übereinstimmung von Planinhalt und Ergebnis deutet nicht zwingend darauf hin, dass der Plan erfolgreich war. Die wichtigste Aufgabe des Plans ist es vielmehr, Abstimmungsprozesse auszulösen. Das Erfolgskriterium besteht darin, inwieweit der Plan für Entscheidungen herangezogen wurde und wie sich die Akteursprozesse gestalteten, die er mitbeförderte. Dieser Ansatz entspricht damit eher dem

kommunikativen Planungsmodell, das seit gut 20 Jahren im Zuge des „Communicative Turn“ in der Raumplanung an Bedeutung gewonnen hat. Beide Evaluationsverständnisse schließen sich jedoch nicht aus, sie können in unterschiedlichen Stufen des Planungsprozesses bedeutsam sein und kommen vermutlich bei unterschiedlichen Planarten zur Geltung. Für rechtsverbindliche Pläne ergibt eine Umsetzungs- und Wirkungskontrolle im Sinne des „Conformance-Based-Ansatzes“ durchaus Sinn, wenn sie sich nicht auf eine reine Diagnose von Abweichungen beschränkt, sondern auch deren Gründe beleuchtet. Der „Performance-Based-Ansatz“ ist dagegen insbesondere für informelle Planung und strategische Planung angemessen.

Diese methodischen Probleme erklären aber nicht den gering entwickelten Stand der raumbezogenen Evaluationsforschung in Deutschland vor allem im Bereich der ordnungspolitischen Raumplanungsinstrumente. Der Vergleich mit anderen Ländern wie den USA, in denen ein bei Weitem nicht so gefestigtes und ausdifferenziertes System der Raumplanung besteht, aber der Stand der raumbezogenen Evaluationsforschung deutlich weiter vorangeschritten ist, lässt zudem vermuten: Das System der Planungsinstrumente in Deutschland weist insgesamt offenbar einen so geringen Rechtfertigungsdruck auf, dass Evaluationen als ein Instrument zur Begründung von Planung, aber auch als Begründung gegen Planung kaum erforderlich sind.

5 Perspektiven

Insgesamt verfügt das Instrumentarium der deutschen Raumplanung über eine bemerkenswert hohe Stabilität. Das rechtliche Instrumentarium hat in den letzten 20 Jahren nur wenige grundlegende Veränderungen erfahren und auch die Weiterentwicklungen der Planinstrumente verliefen eher evolutionär als grundlegend. Im Bereich der methodischen Instrumente hat der Einsatz computergestützter Informationssysteme zu den wesentlichsten Veränderungen geführt. Bemerkenswert ist ebenfalls die Zunahme sowohl in der Entwicklung als auch im Einsatz von neuen methodischen Instrumenten zur Partizipation an Planungsprozessen. Dies dürfte der Bereich sein, in dem in Zukunft instrumentelle Weiterentwicklungen zu erwarten sind, die auch das rechtliche Instrumentarium betreffen. So wird z. B. die Einführung der in der Bauleitplanung bereits bewährten frühzeitigen Bürgerbeteiligung auch in Planfeststellungsverfahren immer wieder diskutiert. Nach einer Zeit weitgehend ungeprüfter Euphorie um den Einsatz informeller Instrumente erscheint jedoch auch hier eine Bilanz ihrer tatsächlichen Wirksamkeit und ihrer systematischeren Verknüpfung mit formellen Instrumenten als angebracht.

Unabhängig davon werden die großen zukünftigen Rahmenthemen der Raumplanung auch die Entwicklung ihrer Instrumente prägen: Die bezahlbare Anpassung der Infrastruktur zur Sicherung der *Daseinsvorsorge* wird vor allem in peripheren Regionen noch geraume Zeit ein Thema bleiben, das auch zur Weiterentwicklung der raumplanerischen Instrumente führen dürfte. Inwieweit die im Zusammenhang mit der Debatte um die Klimaanpassung vorgeschlagenen neuen Instrumente tatsächlich in der Praxis Verbreitung finden werden, bleibt abzuwarten. Dies gilt insbesondere für die Instrumente, die über den traditionellen Wirkungsbereich der Raumordnung hinausgehen, sie aber in ihren Zielen unterstützen können, wie z. B. marktliche Anreizinstrumente.

Nicht zuletzt sollte eine intensivierte und kritische Evaluationsforschung diese Prozesse der Weiterentwicklung der Raumplanungsinstrumente begleiten.

Literatur

- Alexander, E. R.; Faludi A. (1989): Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria. In: Environment and Planning B: Planning and Design 16 (2), 127-140.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.
- Brösse, U. (1995): Instrumente. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 507-511.
- Dietrichs, B. (1986): Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung: Eine Systematisierung. Hannover. = Abhandlungen der ARL 89.
- Diller, C. (2012): Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung – Praxis, Forschung, Perspektiven. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung 1/2.2012, 1-16.
- F. A. Brockhaus (Hrsg.) (1984): Der Große Brockhaus. Band 10: Hock bis Japanische Musik. Wiesbaden.
- Frölich, J.; Knieling, J.; Schaerffer, M.; Zimmermann, T. (2011): Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel. Hamburg. = Neopolis working papers: Urban and regional studies 10.
- Hübler, K.-H. (2005): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 635-641.
- Jung, W. (2008): Instrumente räumlicher Planung: Systematisierung und Wirkung auf die Regimes und Budgets der Adressaten. Hamburg. = Schriftenreihe Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung 7.
- Schönwandt, W.; Jung, W. (Hrsg.) (2006): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung: Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaften und -praxis. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 326.

Weiterführende Literatur

- Albers, G.; Wékel, J. (2016): Stadtplanung – eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung: Herausforderung für das deutsche Institutionensystem. Dortmund. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg. 2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund.
- Höhnberg, U. (2005): Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 483-488.

Langhagen-Rohrbach, C. (2005): Raumordnung und Raumplanung. Braunschweig.

Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.

Bearbeitungsstand: 07/2018