



Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg

Aufgaben und Chancen für die Regionen

ARL

Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg
Aufgaben und Chancen für die Regionen

AM Nr. 316
ISBN-10: 3-88838-316-1
ISBN-13: 978-3-88838-316-8
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2006
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:
www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg

Aufgaben und Chancen für die Regionen

Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2004

Gemeinsam veranstaltet von
der Akademie für Raumforschung und Landesplanung,
dem Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
und der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände

Autoren

Viktor Grasselli, Rechtsanwalt, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände und des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben, Ravensburg

Gerd Hager, Dr., Verbandsdirektor, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe

Ekkehard Hein, Dr., Verbandsdirektor, Regionalverband Heilbronn-Franken, Heilbronn, Ordentliches Mitglied der ARL

Peter Rienhardt, Dipl.-Geogr., Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen

Ulrich Schön, Dipl.-Ing., Referent für Regional- und Bauleitplanung, Verband Region Stuttgart, Stuttgart

Christian Specht, Ass. jur., Bürgermeister, Stadt Mannheim, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Harald Spehl, Dr., Prof., FB IV Stadt- und Regionalökonomie im Schwerpunkt Tourismus, Regional- und Siedlungsentwicklung, Universität Trier, Ordentliches Mitglied der ARL

Dirk Vallée, Dr.-Ing., Ltd. Techn. Direktor, Verband Region Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Horst Zimmermann, Dr. Dr. h.c., Prof. (em.), Marburg, Vizepräsident und Ordentliches Mitglieder der ARL

Die von den Autoren ausgearbeiteten Beiträge dokumentieren die Referate, die die Grundlagen für eine weiterführende Diskussion lieferten. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL: WR III „Natürliche Grundlagen, Informationssysteme“

Leitung: Dr. Volker Wille (E-Mail: Wille@ARL-net.de)

INHALT

Grußwort

<i>Viktor Grasselli</i>	Grußwort der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württembergs	1
-------------------------	--	---

Referate

<i>Horst Zimmermann</i>	Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung	3
<i>Harald Spehl</i>	Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Regionalplanung	10

Berichte aus den Arbeitsgruppen

<i>Ulrich Schön</i>	Arbeitsgruppe „Aufstellungserfordernisse für Regionalpläne“	21
<i>Christian Specht</i>	Arbeitsgruppe „Verwirklichung der Regionalpläne sowie Mitwirkung bei regional bedeutsamen Angelegenheiten“	36
<i>Gerd Hager</i>	Arbeitsgruppe „Aktuelle Planungserfordernisse für erneuerbare Energien und Hochwasserschutz“ – Positionen und Bericht aus der Arbeitsgruppe	42
<i>Peter Rienhardt, Dirk Vallée</i>	Arbeitsgruppe „Aktuelle Planungserfordernisse für die Siedlungsentwicklung und den großflächigen Einzelhandel“	46

Beiträge zu Modellvorhaben der Raumordnung

<i>Ekkehard Hein</i>	Infrastruktur und demographischer Wandel	52
<i>Dirk Vallée</i>	Regionales Management für die Flächenentwicklung in der Region Stuttgart – Perspektiven der Innenentwicklung	58

Kurzfassungen	66
----------------------	-----------

Viktor Grasselli

Grußwort der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württembergs

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu der diesjährigen Regionalplanertagung hier in Überlingen darf ich Sie ganz herzlich begrüßen.

Mit der Regionalplanertagung wird eine erprobte und auch erfolgreiche Tradition fortgeführt, in der die Regionalverbände, die Landesarbeitsgemeinschaft der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), die Akademie als solche und das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg mit seiner Abteilung Landesplanung eine Weiterbildungsveranstaltung und eine Diskussionsplattform gemeinschaftlich organisieren und durchführen. Es ist dem Engagement mehrerer Personen zu verdanken, dass wir auch dieses Jahr wieder zusammenkommen, um uns fortzubilden und um uns miteinander auszutauschen. Gedankt sei Ihnen, Herr Langheinrich, dafür, dass Sie und Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich für das Thema Regionalplanung und auch für diese Tagung einsetzen. Zu betonen und hervorzuheben ist immer wieder, dass wir ohne das Engagement und die außerordentlich hohe wissenschaftliche Fachkompetenz der Akademie eine solche Veranstaltung gar nicht auf die Beine stellen könnten. Dem Präsidium mit Herrn Prof. Dr. Zimmermann und der Geschäftsstelle, hier vor allem mit Dr. Wille, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Nicht verschwiegen werden soll, dass auch die Landesarbeitsgemeinschaft der ARL und nicht zuletzt auch die Regionalverbände selbst zum Gelingen unserer Regionalplanertagung beitragen. Ein Blick in das Programm und auf die Liste der Referentinnen und Referenten bestätigt dies. Herrn Verbandsdirektor Osswald vom Verband Donau-Iller haben wir hierfür besonders zu danken.

Meine Damen und Herren,

kommen wir zum Thema. Und wenn dieses Thema „Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan 2002 – Aufgaben und Chancen für die Regionen“ lautet, dann sind wir direkt in der Praxis.

Die gesetzlichen Veränderungen im Rahmen der Novellierung des Landesplanungsgesetzes birgt mehr zu tun für uns, als es die auf die Windenergie verkürzte Diskussion erscheinen lässt. Es gibt zwar in der Tat das wichtige Thema Windenergie, aber – wie das Programm anhand der vorgesehenen Arbeitsgruppen verdeutlicht – auch noch andere Themen darüber hinaus.

Mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes ging, anders als beim Gesetz zur Weiterentwicklung der Regionen zwei Jahre zuvor, kaum eine politische Diskussion einher. Diese konzentrierte sich stärker auf die Verwaltungsreform, bei der wir Regionalverbände bislang – und ich hoffe, dass dies auch so bleibt – draußen vor geblieben sind. Wie zuvor beim Gesetz zur Weiterentwicklung der Regionen, das kann man festhalten, stehen wir Regionalverbände nicht in der Diskussion und zur Disposition. Das tut gut. Es sollte uns aber auch nicht in Sicherheit wiegen. Ich denke, dass wir alle gefordert sind, das Thema Windenergie 1. umfassend, 2. präzise und 3. zügig zu regeln. Hierüber können wir ganz klar punkten. Wir können aber auch bei den anderen Themen

■ Grußwort

Punkte machen, und zwar sowohl dem Land als auch insbesondere den Kommunen gegenüber. Bei uns in der Region Bodensee-Oberschwaben stellen wir bereits seit einigen Jahren eine zunehmende Übertragung freiwilliger Aufgaben auf unser Haus fest, sei es zur Bewältigung der Aufgaben im Stadt-Umland-Verbund des Verdichtungsraumes Friedrichshafen-Ravensburg-Weingarten, sei es in der Betreuung der Kommunen in ihrer Flächennutzungsplanung oder bei der Bereitstellung von GIS-Dienstleistungen, von Daten oder Statistiken.

Wichtig für uns ist, dass wir mit dem novellierten Landesplanungsgesetz und mit dem Landesentwicklungsplan 2002 wieder ein zeitgemäßes Instrumentarium haben, um unsere Arbeit zielgerichtet, sachgerecht und effektiv zu gestalten. Angesichts des Tagungsthemas möchte ich deshalb an Sie alle appellieren, dass wir den Chancen und Möglichkeiten, die sich uns nun bieten, allesamt gerecht werden und damit letztendlich auch den Beweis antreten, dass die Gesetzesänderung begründet ist bzw. notwendig war.

Im Sinne des „Nutzens von Chancen“ wünsche ich der Tagung viel Erfolg. Herzlichen Dank.

Horst Zimmermann

Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung

Gliederung

- 1 Sind die kommunalen Finanzen knapp?
 - 1.1 Kommunale Finanzen im vertikalen Vergleich
 - 1.2 Einnahmenknappheit versus Ausgabenbedarf
- 2 Raumplanerische Bedeutung der jetzigen Finanzsituation
 - 2.1 Großräumiger Gegensatz: Ost und West
 - 2.2 Kleinräumige Gegensätze
- 3 Raumplanerische Bedeutung ausgewählter Reformvorschläge
 - 3.1 Was brächte eine zusätzliche Konnexität raumplanerisch?
 - 3.2 Was hätte die Gewerbesteuerreform bedeutet?
- 4 Schlussbemerkung

Literatur

Die Aufforderung, vor der Regionalplanertagung Baden-Württemberg über „Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung“ zu sprechen, kann sicherlich nicht bedeuten, Details zur kommunalen Finanzausstattung in Baden-Württemberg zu diskutieren, denn davon weiß ich zu wenig. Vielmehr werde ich mich in einem allgemeineren Rahmen halten und eher bundesweit argumentieren. Auch werde ich allgemeine Raumkategorien heranziehen, die in Baden-Württemberg vielleicht etwas anders zugeschnitten sind als anderswo. – Zunächst aber werde ich mich einer notwendigen Vorfrage zuwenden:

1 Sind die kommunalen Finanzen knapp?

1.1 Kommunale Finanzen im vertikalen Vergleich

Kommunen, hier verstanden als kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden, stehen im föderativen Staatsaufbau nicht allein. Daher ist ihre Finanzsituation mit der von Bund und Ländern zu vergleichen, ehe man von „Finanzknappheit“ sprechen kann. In Tabelle 1 sind einige Zahlen zur Stellung der kommunalen Ebene wiedergegeben. Es stellt sich heraus, dass der Anteil der kommunalen Ebene am Steueraufkommen sich langfristig seit 1970 und auch kurzfristig seit 1994, jedenfalls bis 2002, nicht nennenswert geändert hat. Auch die spätere Entwicklung, wenn man sie anhand der Daten aus der Steuerschätzung betrachtet, ist nicht allzu auffällig. Es gibt allerdings einen Ausreißer im Jahre 2001, der mit der Gewerbesteuer zusammenhängt und insbesondere die Großstädte betrifft. Auch ist die Erholung danach bei den Gemeinden etwas schwächer ausgefallen als auf den anderen Ebenen.

■ Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung

Mit Blick auf die anderen Gebietskörperschaftsebenen wird auf der kommunalen Ebene gern verdrängt, dass auch Bund und Land unter finanziellem Druck stehen. Der Bund hat nach wie vor erhebliche Lasten aus der deutschen Einheit zu verkraften, er hat die EU-Finanzierung allein zu schultern usf. Die Länder wiederum sind durch ihre enormen Personalkosten und zunehmend auch durch die Pensionszahlungen stärker belastet als Bund und Gemeinden. Die allgemeine Finanzknappheit im Vergleich zu Bund und Ländern ist also nicht das stärkste Argument für die kommunale Ebene insgesamt.

Eine völlig andere Frage lautet, wie sich die Entwicklung des Steuersystems auf Typen von Gemeinden auswirkt. Dazu werde ich später etwas zur Bedeutung der Gewerbesteuer ausführen.

Tab. 1: Steuereinnahmen kommunal und insgesamt

Längerfristige Anteile der kommunalen Ebene am Gesamt-Steueraufkommen wenig spektakulär geändert:		
1970	12,0 %	1997 12,1 %
1980	14,0 %	1998 12,6 %
1990	13,3 %	1999 12,4 %
1994	12,4 %	2000 12,2 %
1995	11,7 %	2001 12,1 %
1996	11,7 %	2002 11,9 %
Entwicklung laut späteren Steuerschätzungen:		
	Gemeinden	insgesamt
2001 gegenüber 2000	-5,4 %	-4,5 %
2002 gegenüber 2001	-2,8 %	-1,0 %
2003 gegenüber 2002	-1,4 %	0,1 %
2004 gegenüber 2003	4,3 %	0,3 %
2005 gegenüber 2004	2,3 %	2,2 %

Quelle: Oberer Teil: Angaben des BMF vom 14.4.2004. Unterer Teil: Monatsbericht des BMF Mai 2004, im Druck, sowie frühere Steuerschätzungen.

1.2 Einnahmenknappheit versus Ausgabenbedarf

Ein zweiter Zugang zur Frage einer möglichen Finanzknappheit ergibt sich dann, wenn man die Einnahmenentwicklung und die Entwicklung des Ausgabenbedarfs miteinander vergleicht. Eine rückgängige Steuereinnahmenentwicklung wäre problemlos, wenn parallel der Ausgabenbedarf fallen würde, und das Gleiche gilt bei steigendem Ausgabenbedarf.

Nun ist eine objektive Bedarfsermittlung letztlich unlösbar. Dies hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen am Beispiel der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Land ausgeführt, wo sich alle Versuche als aussichtslos erwiesen, einen objektiven Bedarf der beiden Ebenen festzustellen (Wissenschaftlicher Beirat 1996).

Was hingegen feststellbar ist, sind vom bisherigen Pfad abweichende Entwicklungen. Ein Beispiel ist die Gewerbesteuer, über die noch zu sprechen sein wird. Eine andere abweichende Entwicklung sind neue bzw. verstärkte Aufgaben, die auf die Gemeindeebene zugekommen sind. Bei der Sozialhilfe beispielsweise hat sich über die Jahrzehnte eine automatische Entwicklung im Sinne einer Zunahme der Bedarfsfälle ergeben, die von eventuellen Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes unabhängig erfolgte. Wichtiger und stärker beeinflussbar sind hingegen Änderungen, die ad hoc erfolgen. Als Bei-

spiel kann das so genannte Kindergartengesetz gelten, und wegen der Bedeutung dieser Frage ist auch der hiermit zusammenhängenden Konnexität ein gesonderter Punkt gewidmet.

2 Raumplanerische Bedeutung der jetzigen Finanzsituation

In der Diskussion wurde angemerkt, dass man das Thema auch ganz anders hätte anfasen können in dem Sinne, dass man fragt, ob Regionalplanung bei Finanzknappheit leichter oder schwerer fällt.¹ Dann allerdings wäre ich sicherlich nicht der richtige Referent gewesen, sondern dies hätte eher ein Raumplaner behandeln müssen. Wenn man das Thema allerdings so angefasst hätte, dann wäre eventuell die Frage aufgetaucht, ob Finanzknappheit in einer Region nicht zu weniger Investitionen geführt hat, weil diese immer die variable Größe bei Finanzknappheit darstellen. Nicht zuletzt hat auch möglicherweise der Beitrag von H. Spehl auf dieser Tagung hierzu Anregungen geliefert. – Doch nun zurück zu dem Thema, wie ich es angefasst habe. Das bedeutet, dass ich Unterschiede in der Finanzkraft nach raumplanerischen Gebietskategorien betrachte.

2.1 Großräumiger Gegensatz: Ost und West

Wenn man fragt, ob die Finanzknappheit dort auftritt, wo sie besonders schwer zu ertragen ist, so muss zweifellos zunächst auf die ostdeutschen Länder und Regionen verwiesen werden. Der Bedarf im Osten ist nach wie vor sehr groß und auch langfristig noch vorhanden. Dies gilt auch für einige Infrastrukturlücken, z. B. was die Verbindungen zu Polen angeht. Generell sind aber die meisten Lücken doch inzwischen geschlossen worden.

Allerdings wird der allgemeine Finanzbedarf im Osten nach wie vor sehr stark aus dem Westen gestützt, und dies ist auch noch für viele Jahre politisch festgeschrieben worden. Zugleich wird gelegentlich Kritik auch daran geübt, dass die Ausstattung manchmal ungewöhnlich gut ist und dass insbesondere das Personal vielerorts deutlich über dem Bestand in vergleichbaren westlichen Regionen liegt.

Das Hauptproblem ist aber offensichtlich das fehlende wirtschaftliche Wachstum in den neuen Bundesländern, worauf nicht zuletzt der neuerliche Bericht hingewiesen hat (Dohnanyi 2004). Ohne wirtschaftliches Wachstum aber bleibt die Finanzlücke groß und wird eventuell größer, so dass gefragt werden muss, wo die Haupthemmnisse liegen, zumal der Abstand zu den westlichen Bundesländern offensichtlich sogar wieder zunimmt. Hinzu kommt in den östlichen Bundesländern der demographische Wandel, der hier zu erheblicher Schrumpfung in vielen Regionen führt. Auch wenn man sagen kann, dass in mancher Hinsicht diese Regionen nur die Vorläufer für die westlichen Regionen sind, so tritt das Phänomen doch im Osten in einer Härte und Geschwindigkeit auf, wie dies im Westen unbekannt ist und auch wohl in dieser Geschwindigkeit unbekannt bleiben wird.²

Allerdings wird inzwischen auch argumentiert, dass in einigen Regionen der westlichen Bundesländer der Bedarf ebenfalls sehr hoch sei. So ist beispielsweise in Bremerhaven artikuliert worden, dass es wohl auch einen „Aufbau West“ geben müsse, wenn die Arbeitslosenzahl in dieser Region so hoch liegt wie in vielen Regionen des Ostens.

¹ Hinweis von H. D. Deuß

² Vgl. dazu die Informationen in dem auf der Tagung gezeigten Film "Leeres Land".

2.2 Kleinräumige Gegensätze

Der Gegensatz zwischen Ost und West ist ein Problem aus gesamtstaatlicher Sicht. Er betrifft eine bundesweite Raumordnungsaufgabe und weder die Landesplanung noch gar die Regionalplanung. Auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung hingegen scheint mir das hauptsächlich, durch die Finanzknappheit ausgelöste Problem im Verhältnis der Kernstadt zu ihren Umlandgemeinden zu liegen. Ganz offensichtlich divergieren die Finanzbedarfe. So ist die Sozialhilfe pro Kopf in der Kernstadt im Durchschnitt deutlich höher als in den Umlandgemeinden. Auch divergiert die Finanzkraft, was nicht zuletzt die Gewerbesteuerdiskussion gezeigt hat (s. unten).

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Sachverhalte zu einem erheblichen Teil im kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden. So ist die Stadt Stuttgart mit dem 1,8-fachen der kleinen Gemeinde in der Berechnung des Finanzbedarfs des Landes Baden-Württemberg enthalten (Zimmermann 1999: 247).

Was mir in dem Zusammenhang wichtig ist: Die Stadtregionen um die Großstädte herum müssen funktionsfähig erhalten bleiben. Diese Rolle der Agglomerationen wäre ein gesondertes Thema, das ich in einem Grundsatzreferat in Thüringen dargestellt habe (Zimmermann 2003). In diesem Zusammenhang würde ein gesondertes Thema dann lauten, wie man eine gute Stadt-Umland-Lösung finden kann und wie diese mit Finanzen auszustatten wäre. Ein neues Beispiel, das viel Aufmerksamkeit erhalten hat, ist die Bildung der Region Hannover aus der früheren kreisfreien Stadt und dem früheren Landkreis (Priebis 2002). Auch wird die Lösung im Umlandverband Stuttgart als positiv gesehen. Jedenfalls sollte man nicht das Beispiel der hessischen Region um Frankfurt nachahmen, wo gerade erst eine Schwächung der Region erfolgt ist.

Und die eher ländlichen Regionen? Hier ist grundsätzlich die Frage zu stellen, ob diese in besonderem Maße von Finanzknappheit betroffen sind. Dabei ist das Wort „besonders“ zu betonen, weil selbstverständlich bei niedrigerem gesamtwirtschaftlichem Wachstum alle Regionen, aber auch die Länder und der Bund, von Finanzknappheit betroffen sind. Hierzu wurde in der Diskussion betont, dass in Baden-Württemberg einige ländliche Gemeinden zum Teil schuldenfrei sind, obwohl sie naturgemäß wenig Gewerbesteuereinnahmen aufweisen. Der Grund ist dann vergleichsweise einfach darin zu sehen, dass eben wenig Ausgaben getätigt werden, dass, wie angeführt wurde, der Dorfplatz eben nur teilweise gepflastert wird usw. Dies führt zu der interessanten Fragestellung, wodurch sich Unterschiede in der Verschuldung und demnach auch im Schuldenstand zwischen Gemeinden erklären lassen. Eine vor längerer Zeit erfolgte Untersuchung hat hierzu keine klaren Ergebnisse gebracht, wenn man von gewissen charakteristischen Erscheinungen im Stadt-Umland-Verhältnis absieht (Postlep 1979).

Nach dieser Betrachtung des tatsächlichen Zustandes unter dem Stichwort „Finanzknappheit“ sollen nun einige Reformvorschläge in ihrer raumplanerischen Bedeutung betrachtet werden.

3 Raumplanerische Bedeutung ausgewählter Reformvorschläge

3.1 Was brächte eine zusätzliche Konnexität raumplanerisch?

Konnexität kann man mit dem bekannten Sprichwort umschreiben: „Wer bestellt, bezahlt“. Damit ist zugleich ein Bezug zur sog. fiskalischen Äquivalenz hergestellt, die ein Herzstück der ökonomischen Föderalismustheorie darstellt: „Wer über Ausgaben beschließt, soll auch die Pflicht haben, die entsprechenden Einnahmen zu beschließen“.

Dann setzt erst ein Nachdenken ein, ob die ja immer wünschenswerte neue Ausgabe wirklich im Lichte der leider erforderlichen zusätzlichen Einnahme, z. B. durch Steuererhöhung, noch sinnvoll erscheint (Zimmermann 1999, Teil A II). Bezogen auf das Stichwort der Konnexität bedeutet dies, dass wenn eine höhere Gebietskörperschaftsebene der Ebene darunter Aufgaben überträgt oder zuweist, sie auch die entsprechenden Einnahmen mitliefern muss.

Im Verhältnis zwischen Land und Gemeinde ist in den meisten Bundesländern die Konnexität inzwischen recht ordentlich geregelt, zuletzt in Rheinland-Pfalz. Zuvor war Hessen dazugestoßen, wo im Wege einer Volksbefragung eine solche Regelung akzeptiert wurde. Dass die Regelung „recht ordentlich“ sein muss, ergibt sich schon daraus, dass in Hessen eine entsprechende „Konnexitätskommission“ (Gesetz 2002), die etwaige Unstimmigkeiten auf diesem Gebiet klären sollte, bisher nicht tätig werden musste.

Hingegen ist die Konnexität zwischen Bund und Gemeinde ein Desaster. Es gibt keine Bereitschaft des Bundes, hier nachzugeben, und die Länder drängen m. E. auch nicht sehr stark hierauf. Ein Beispiel für die verheerenden Wirkungen für die Gemeinden ist das sog. Kindergartengesetz (das ja nur als Annex zu einem Gesetz ganz anderen Inhalts in letzter Minute beschlossen worden ist). Man braucht sich nur einen Augenblick vorzustellen, dass eine Regelung bestanden hätte, wonach Bund, Länder und Gemeinden je ein Drittel der zusätzlichen Kindergartenplätze hätten finanzieren müssen. Mit Sicherheit kann man davon ausgehen, dass das Gesetz anders ausgefallen wäre. Die Länder sind hier auch kein Schutz, denn dies war ein zustimmungspflichtiges Gesetz, und die Länder haben zugestimmt, dass ihren Gemeinden diese enormen zusätzlichen Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich aufgebürdet wurden.

Die raumplanerische Bedeutung liegt darin, dass durch eine Konnexitätsregelung zwischen Bund und Gemeinden in diesem Fall vor allem Städte und insbesondere Großstädte erleichtert worden wären. Im ländlichen Gebiet sind die Kindergartenplätze offenbar vergleichsweise weniger knapp. Diese Entlastung der Städte oder Großstädte würde auch für eine Reform des Bundessozialhilfegesetzes gelten, gleich ob dies nun mit dem Arbeitslosengeld II zusammengelegt wird, ob isoliert eine Teilung der Finanzierung vorgesehen wird o. ä. Für die Zusammenlegungsdiskussion war Konnexität vorgesehen. Unabhängig von diesem Sachverhalt ist schade, dass die Stärkung der Gemeinde, die ursprünglich vorgesehen war, offensichtlich gescheitert ist.

3.2 Was hätte die Gewerbesteuerreform bedeutet?

Die Probleme der Gewerbesteuer bestehen seit langer Zeit. Es wurde zunächst die Lohnsummensteuer als Teil der Gewerbesteuer abgeschafft und vor wenigen Jahren zusätzlich die Gewerbekapitalsteuer. Diese Änderungen erfolgten ausschließlich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und ohne jede Rücksicht auf die Tatsache, dass die Gewerbesteuer eine wichtige Gemeindesteuer ist und als solche funktionieren muss. Heute ist die Gewerbesteuer eine reine Gewinnsteuer und damit eine schlechte Gemeindesteuer, wie ein Blick etwa auf die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Rüsselsheim über die Jahrzehnte zeigt (Zimmermann 1999: 188). Der Einbruch der Gewerbesteuer, der sich in den Zahlen in der Tabelle 1 für das Jahr 2001 widerspiegelt, gab der Reformdiskussion neuen Schwung. Im Laufe der Zeit konzentrierten sich die Bemühungen auf zwei Modelle. Das eine Modell kann man als revitalisierte Gewerbesteuer umschreiben, und es wurde vom Städtetag vorgezogen. Ein zweites, das so genannte Zuschlagsmodell, war von BDI und VCI entwickelt worden und fand den Zuspruch der Wirtschaft.

Das Zuschlagsmodell scheiterte letztlich an den raumplanerischen Wirkungen! Es hatte zwar vorgesehen, dass die Einkommenssteuer, die eine stärkere Rolle spielen sollte, weil die Gewerbesteuer abgeschafft werden sollte, nunmehr nach Einkünften getrennt dem Arbeitsort und Wohnort zugeordnet werden sollte. Proberechnungen haben aber offenbar ergeben, dass die Kernstädte relativ zu schlecht bedacht worden wären.³ Das Umland, das ohnehin im Durchschnitt „reicher“ ist, hätte über dortige freie Berufe, kleinere und mittlere Unternehmen usw. auch davon profitiert. Da aber die Abschaffung der Gewerbesteuer wie überhaupt die zuvor aufgetretenen Probleme mit der Gewerbesteuer vor allem mit Blick auf die Kernstädte diskutiert worden waren, scheiterte dieses Zuschlagsmodell offenbar an der ungenügenden Berücksichtigung der Kernstädte.

Am Rande sei vermerkt, dass das Zuschlagsmodell für ein föderatives System einen Charme ganz anderer Art hatte. Auf diese Weise wäre das Zuschlagsrecht der Gemeinden für die Einkommensteuer realisiert worden, das 1969 als Möglichkeit schon im Grundgesetz verankert, aber seither nie verwendet worden war. Wahrscheinlich hätte man dann das Zuschlagsrecht auch gleich für die Bundesländer eingeführt. Auf internationalen Seminaren ist schwer zu vermitteln, dass Deutschland seine Eigenschaft als föderatives Land betont, dass aber seine Bundesländer bei nicht einer einzigen nennenswerten Steuer einen Hebesatzrecht haben.

Geblichen ist nunmehr die alte Gewerbesteuer, und sie wurde sogar noch etwas dadurch gestärkt, dass die seit langem bestehende Umlage an Land und Bund abgesenkt wurde. Es ist zweifellos zuzugeben, dass das Argument der Wirtschaft zutrifft, dass die Gewerbesteuer im internationalen Vergleich eine Zusatzbelastung der deutschen Wirtschaft darstellt. So ist sie international bei Doppelbesteuerungsabkommen nicht anrechnungsfähig.

Aber als Gemeindesteuer ist die Gewerbesteuer offenbar für funktionsfähige Städte besser als das Zuschlagsmodell. Von daher muss man mit Blick auf mein heutiges Thema und mit Blick auf die ohnehin stärkungsbedürftige Stellung der Gemeinden sagen, dass die jetzige Lösung besser war als die Einführung des Zuschlagsmodells.

4 Schlussbemerkung

Zum Schluss sei ein Gedankengang aufgeführt, der sich aus der Diskussion ergab. Ein Teilnehmer hatte die Überlegung angeregt, ob die Zentralstädte wirklich so wichtig seien und ob die Gemeinden überhaupt noch funktionsfähig seien, wenn beispielsweise der kommunale Finanzausgleich halbiert würde.⁴ In der Diskussion wurde dann aber artikuliert, dass in einem solchen Gedankenexperiment auch zu fragen wäre, welche Aufgaben Gemeinden denn nun erfüllen sollen. Dies ist eine Aufgabe, die „oben“ zu entscheiden ist, wo dann auch für die entsprechende Finanzausstattung, also Steuern, Zuweisungen usw. Sorge zu tragen ist. Und wenn eine Ausgabenreduzierung gemeint ist, dann wäre das gesamte Thema nochmals anders anzufassen. Ich hatte zu diesem Diskussionsgegenstand ausgeführt, und das soll zugleich mein Schlusswort sein: „Das beste Instrument, um im öffentlichen Sektor überhaupt ein wenig Effizienz durchzusetzen, ist und bleibt nun einmal die Finanzknappheit!“

³ Vgl. dazu die Angaben im Gemeindefinanzbericht 2003, S. 17, die allerdings sicherlich die ungünstigste Variante darstellen.

⁴ Bemerkung von G. Hager.

Literatur

- Dohnanyi, K. v.; Most, E. (2004): Für eine Kurskorrektur des Aufbau-Ost. Manuskript.
Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden vom 7. November 2002, Wiesbaden.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E. (2003): Gemeindefinanzbericht 2003. In: Der Städtetag, Jg. 2003, Heft 9, S. 4-1001.
- Postlep, R.-D. (1979): Räumliche Analyse der Kommunalverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Priebs, A. (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 2002, Heft 4, S. 144-151.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium (1996): Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56. Bonn.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen. München.
- Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Raumordnungskonferenz 5. 9. 2003, Hrsg. Thüringer Innenministerium, Erfurt, S. 19-38.

Harald Spehl

Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Regionalplanung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Umsetzung des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung auf verschiedenen Ebenen
- 3 Konzepte zur nachhaltigen Entwicklung in der Landes- und Regionalplanung
- 4 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einleitung

Es wird oft festgestellt und auch beklagt, dass der Begriff „Nachhaltige Entwicklung“ nicht exakt definiert sei, dass er inzwischen so unterschiedlich, ja diametral verschieden verwendet werde, dass seine Brauchbarkeit zu bezweifeln sei. In Wirklichkeit zeigt die Auseinandersetzung um den Begriff „Nachhaltigkeit“ deutlich, dass es sich um ein normatives Konzept handelt und es eigentlich um die – jeweils interessenbezogene – Zustimmung oder Ablehnung der Implikationen des Konzeptes geht. Einige Zitate sollen das verdeutlichen:

Volker Hauff, der Vorsitzende des Rates für Nachhaltige Entwicklung, bei einem Vortrag zur Vorstellung der Nachhaltigkeitsstrategie „Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein“ am 29.1.2004:

„Was sollte nun eine Nachhaltigkeitsstrategie sein? Meines Erachtens beschreibt sie ein Ziel (Wo will ich hin?) und sie gibt – wie ein Kompass – Hinweise auf die Richtung, die einzuschlagen ist, um sich auf den Weg oder die Wege (es mag mehrere geben) zu diesem Ziel zu machen. Nachhaltigkeitsstrategien müssen einen politischen Gestaltungswillen deutlich machen. Allein auf die Prozessqualität können sie sich nicht verlassen. Nicht umsonst sprechen wir von der 'Chefsache Nachhaltigkeit'. Politische Verantwortung muss auch um zunächst unpopuläre Inhalte kämpfen. Nachhaltigkeit hat viele solcher Inhalte. Noch einmal: Klare Ziele zu benennen: das ist die Führungsaufgabe. Die Umsetzung der Ziele kann nicht einfach verordnet werden. Es muss um sie politisch geworben werden.“¹

Ernst-Hasso Ritter, damals Vorsitzender der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, auf der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 2002:

„Denn machen wir uns nichts vor. Das Prinzip der nachhaltigen Raumentwicklung ist in seiner vollen Bedeutung noch keineswegs überall angekommen. Es gibt in den Raumwissenschaften wie in der Raumplanung eine verbreitete Überzeugung, die raumordnerische Aufgabe, die Grundsätze und Leitbilder der Raumordnung umfassen schon per definitionem das Nachhaltigkeitsprinzip, sodass es höchstens einer ge-

¹ www.nachhaltigkeitsrat.de/dokumente/beitraege/indexhtml (24.3.2004).

wissen Verfeinerung und Ergänzung des Instrumentariums bedürfte, um den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung zu operationalisieren und zum bestimmenden Inhalt der räumlichen Planung werden zu lassen. Und das verleitet zu dem Schluss, Nachhaltigkeit sei in der Raumplanung so etwas wie eine gelebte Selbstverständlichkeit.

Ob dies so stimmt oder nicht, darüber können wir heute und morgen miteinander streiten. Einerseits ist es gewiss zutreffend, dass das Nachhaltigkeitsprinzip sowohl vom Gegenstand her (wegen der Begrenztheit der Erdoberfläche, unseres Lebensraums) als auch vom methodischen Vorgehen her (wegen der transdisziplinären und ganzheitlichen Ansätze sowie wegen der profunden Abwägungserfahrungen) eine genuine Heimstatt in unserer Disziplin hat. Auf der anderen Seite beschleichen mich Zweifel, wenn ich an die Realität unseres Tuns denke. Ich befürchte, solche Art von Selbstgewissheit könnte allzu leicht in eine Selbstgerechtigkeit umschlagen, die dann in Bezug auf eine wirksame Nachhaltigkeitspolitik in eine fatale Selbstgenügsamkeit einmündet.

Dafür gibt es leider einige Belege. Lassen Sie mich hierzu auf eine Auswertung des 2000 abgeschlossenen Bundeswettbewerbs ‚Regionen der Zukunft‘ zurückgreifen. Ausgehend von einer Grundgesamtheit von 87 Bewerberregionen wird darin festgestellt: In 10 % der Bewerbungen ging die Initiative von der Regionalplanung aus; in weiteren 14 % war die Regionalplanung immerhin einer unter mehreren Initiatoren; über eine Skala von späteren Beteiligungen im Verlaufe des Prozesses war dann allerdings bei 44 % der Bewerbungen die Regionalplanung überhaupt nicht einbezogen. Entsprechend sieht das Bild aus bei der Befragung der Akteure über die Bedeutung des Regionalplans für ihre Bewerbung: In 22 % der Fälle wurde dem Regionalplan eine große Bedeutung beigemessen; bei 36 % der Fälle ergab sich die Bedeutung in gewissen Einzelfragen; aber in 34 % der Fälle spielte der Regionalplan keinerlei Rolle.“²

„Die empirische Untersuchung zur Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten in der deutschen Regionalplanung ergab: ‚... dass Nachhaltigkeit als Leitbild bzw. nachhaltige Raumentwicklung als leitendes Handlungsziel nicht durchgehend bestimmt sind. Allenfalls kann das für Teilbereiche von einzelnen Plänen gelten. Zentrale Aspekte des Konzepts der Nachhaltigkeit wie die Langfristorientierung der Planung (Dauerhaftigkeitsaspekt), wie globale Aspekte, wie die Konsistenz, Transparenz und Reduktion von Stoff- und Ressourcenströmen werden fast völlig ausgeblendet‘.“³

In diesem Beitrag soll im folgenden Abschnitt die Umsetzung des Konzeptes der Nachhaltigkeit im Bereich der Raumordnung, Landesplanung und Regionalplanung in Deutschland aufgezeigt werden, wobei der Schwerpunkt in Baden-Württemberg liegt. Im dritten Abschnitt wird gezeigt, dass es in den letzten Jahren eine Reihe von wesentlichen Beiträgen zur Frage der Operationalisierung des Prinzips der Nachhaltigkeit und zum Stand der Umsetzung in der Landes- und Regionalplanung gegeben hat, die Grundlagen und Vorschläge für eine Verbesserung dieser Umsetzung enthalten. Im vierten Abschnitt werden dann Schlussfolgerungen gezogen, wo die Landes- und vor allem die Regionalplanung ansetzen muss, wenn sie die Umsetzung des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung in der Praxis verbessern will.

² Ritter, E.-H., Zimmermann, H. (Hrsg.) (2003): 3.

³ Ebenda: 6.

2 Umsetzung des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung auf verschiedenen Ebenen

Seit 1998 ist die nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip für die räumliche Entwicklung in Deutschland im Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes verankert. In § 1 heißt es zur Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung:⁴

„(1) Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind 1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen, 2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

(2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.“

Im Jahre 2002 hat die Bundesregierung unter dem Titel „Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ ein Programm vorgelegt⁵ und einen Rat für Nachhaltige Entwicklung konstituiert, der die Realisierung des Programms kritisch begleiten und Impulse für die nachhaltige Entwicklung in Deutschland gegeben soll.⁶

Inzwischen ist der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in die Landesentwicklungsgesetze und -pläne der meisten Bundesländer einbezogen, so auch in Baden-Württemberg. Im Leitbild der räumlichen Entwicklung ist dort als erster Grundsatz festgelegt:

„Die Entwicklung des Landes ist am Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten. Bei der Befriedigung der sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum sind die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, ein hohes Maß an Lebens- und Umweltqualität anzustreben und angemessene Gestaltungsmöglichkeiten für künftige Generationen offen zu halten.“⁷

Im Zuge der Anhörung zum Entwurf des Landesentwicklungsplans 2002 Baden-Württemberg (LEP 2002) hat sich in der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ein Arbeitskreis „Nachhaltigkeit in Programmen und Plänen der Landesentwicklungsplanung“ konstituiert und eine Stellungnahme zum Entwurf erarbeitet.⁸ Der Arbeitskreis kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung des Ziels der Nachhaltigkeit nicht zu Änderungen der grundlegenden Ausrichtung des LEP geführt hat:

„Der LEP-Entwurf nimmt die Nachhaltigkeit als neues zentrales Leitbild der räumlichen Entwicklung auf. Die Einführung des Ziels der Nachhaltigkeit hat die Grundkonzeption der LEP nicht verändert. Es gibt eine Kontinuität in den Inhalten sowie in den Konzepten und Instrumenten (Raumkategorien, Zentrale Orte-System, Entwicklungs-

⁴ Vgl.dazu Battis, U. (1999): 30-34.

⁵ Die Bundesregierung (2002).

⁶ www.nachhaltigkeitsrat.de/rat/index.html (24.3.2004).

⁷ Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg - LEP 2002 - www2.landtag-bw.de/dokumente/lep-2002.p.d.f, S. 13 (24.3.2004).

⁸ Hein, E.; Jessen, J.; Scholl, B. (2001).

achsen usf.). Veränderungen gegenüber dem alten LEP bewegen sich innerhalb des eigenen Referenzrahmens: veränderte Abgrenzung der Raumkategorien, neue Prädikation von Zentralen Orten, Straffung der Aussagen usf. Wenn die Landesplanung mehr Gewicht und Gestaltungskraft gewinnen will, reicht nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine bloße Fortschreibung langfristig nicht aus. Das neu aufgenommene Ziel der Nachhaltigkeit kann zum Anlass genommen werden, für die Zukunft zu einer inhaltlichen, konzeptionellen und instrumentellen sowie nicht zuletzt politischen Neubestimmung der Landesplanung zu gelangen.“⁹

Damit sind Probleme der Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit und Ansatzpunkte für die Operationalisierung angesprochen, die auf der Ebene der Regionalpläne Bedeutung haben. Es liegt auf der Hand, dass ein so ausgerichtetes Landesentwicklungsprogramm wenig Impulse für die Überarbeitung der Regionalpläne in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung ausstrahlt.

Eine Karte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung von 2001 zeigt, dass in Baden-Württemberg die meisten Regionalpläne seit Beginn der 1990er Jahre überarbeitet wurden,¹⁰ dies geschah somit noch im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms von 1983. Diese Regionalpläne nun im Hinblick auf die Umsetzung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung zu prüfen und zu beurteilen, wäre für einen einzelnen vermessen und würde auch den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Es sollen daher im folgenden Abschnitt die Ergebnisse einschlägiger Untersuchungen zu diesen Fragen dargestellt werden, um so Anhaltspunkte für Umsetzungsnotwendigkeiten und -probleme in der Regionalplanung zu erhalten.

3 Konzepte zur nachhaltigen Entwicklung in der Landes- und Regionalplanung

Bei einer Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung wurden 1998 zum Thema „Landesplanung unter der Maxime einer Nachhaltigen Raumentwicklung“ folgende Ergebnisse erarbeitet:¹¹

- Zusammenhang von Bewusstsein-Akzeptanz-Partizipation erkennen und gestalten
- Nachhaltigkeit erfordert anderen Aufbau der Pläne und Programme
- Zentrale Aufgaben: Gewichtung der Ziele, Konfliktlösungsstrategien
- Veränderungen der Konzepte der Zentralen Orte und Entwicklungsachsen erforderlich
- Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung
- Stärkung der Regionen
- Ohne Anreize zur Umsetzung wenig Aussicht auf Erfolg
- Bilanzierung und Erfolgskontrolle unabdingbar

Ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat im Jahr 2000 unter dem Titel „Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung“ Prüfsteine für die Regionalplanung entwickelt und auf An-

⁹ Ebenda: 1.

¹⁰ www.bbr.bund.de/raumordnung/grafik/rep2001.jpg (31.3.2004).

¹¹ Eigene Zusammenfassung der Ergebnisse. Vgl. Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (o.J.).

wendungsfelder der Regionalplanung bezogen.¹² Dabei hat sich der Arbeitskreis auch auf ein Gutachten für das Umweltbundesamt gestützt.¹³ In diesem Kontext wurde ein Prüfrahmen Nachhaltigkeit entwickelt, der die folgenden strategischen Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung enthält:¹⁴

Vernetzung, Vielfalt, Effizienz, Suffizienz, Konsistenz, Risikovorsorge, intergenerative Gerechtigkeit, intragenerative Gerechtigkeit, erweiterte Beteiligung/Partizipation, Kooperation, Transparenz.

Diese strategischen Prinzipien sind den vier konstitutiven Elementen Dauerhaftigkeit, Integration, Partizipation und Verteilungsgerechtigkeit zugeordnet.¹⁵ Daraus werden Qualitäts- und Handlungsziele entwickelt, anhand derer die Regionalplanung im Detail im Hinblick auf die strategischen Ziele überprüft werden kann.¹⁶

Als letztes sei auf eine Studie hingewiesen, die im Auftrag der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission erarbeitet wurde. Es handelt sich um eine thematische Evaluation der Europäischen Regionalpolitik zum Thema "Nachhaltige Regionalentwicklung."¹⁷ Es wurde versucht, den Beitrag der Europäischen Regionalpolitik zu einer Nachhaltigen Regionalentwicklung in einem Gesamtmodell zu schätzen. Im Zusammenhang des hier zu behandelnden Themas sind die umfangreichen regionalen Fallstudien von größerem Interesse. Als Grundlage wurde das 4-Kapitalmodell von Ekins gewählt.¹⁸

In jeder Region wurden Indikatoren für die Bereiche Sachkapital, Naturkapital, Humankapital und Sozialkapital festgelegt. Auf dieser Grundlage wurde versucht, zum einen die Entwicklung der Indikatoren in den Regionen und zum zweiten den Einfluss der Regionalpolitik zu ermitteln. Damit ist ein Ansatzpunkt auch für die Regionalplanung gegeben, das Ziel einer Nachhaltigen Regionalpolitik zu operationalisieren, die Entwicklung in der Region zu verfolgen und den Versuch zu machen, den Einfluss wichtiger Fachpolitiken abzuschätzen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass gut ausgearbeitete Ansatzpunkte, Handreichungen und Anleitungen zur Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung auf der Ebene der Regionen zur Verfügung stehen. Es gibt allerdings auch hier kein einheitliches Konzept, die Verantwortlichen vor Ort müssen den Weg festlegen, der für die Bedürfnisse in ihrer Region am besten geeignet ist. Dazu gehört auch eine frühzeitige und umfassende Einbeziehung aller wichtigen regionalen und ggf. überregionalen Akteure.¹⁹ Dabei sollten eine Reihe von Punkten beachtet werden, die im folgenden Abschnitt dargestellt sind.

¹² Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000).

¹³ Hübler, K.-H. u. a. (1999).

¹⁴ Kaether, J. (2000).

¹⁵ Ebenda; 97.

¹⁶ Ebenda: 101-107.

¹⁷ www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_de (29.3.2004).

¹⁸ Ekins, P. (1992).

¹⁹ Vgl. dazu Moss, T.; Fichter, H. (2000).

4 Schlussfolgerungen

1. Addition der Fachplanungen überwinden. Anwalt einer nachhaltigen (Regional-) Entwicklung werden

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist gekennzeichnet durch seine umfassende, sektor- und fachgebietsübergreifende Sichtweise. Dem steht auf allen politisch-administrativen Ebenen das Ressortprinzip entgegen. Die Regionalplanung ist die richtige Institution, die Ressortinteressen zu ergänzen und zu überwinden. Die Regionalplanung kann nur an Bedeutung gewinnen, wenn sie sich zum Anwalt der nachhaltigen Entwicklung macht und diese offensiv vertritt.

2. Interregionale Aspekte einbeziehen

Regionalplanung kann niemals isoliert für ein begrenztes Planungsgebiet erfolgen. Sie muss mit den Nachbarregionen abgestimmt und in überregionale Zusammenhänge eingebettet sein. Unter der Zielsetzung der Nachhaltigkeit müssen aber auch im großräumigen Maßstab interregionale Verflechtungen einbezogen werden. Die Stärkung regionaler Kreisläufe ist ein wesentlicher Aspekt nachhaltiger Regionalentwicklung,²⁰ es gibt aber bislang keine Institution, die systematisch der Frage nachgeht, ob und wann regionale Produktion oder interregionaler Austausch von Waren und Dienstleistungen unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung vorzuziehen ist. Dieses Feld sollte die Regionalplanung besetzen.

3. Anwalt zukünftiger Generationen werden

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die intergenerative Gerechtigkeit. Sie gehört in allen Abhandlungen über nachhaltige Entwicklung zu den Kernbestandteilen. Über die Möglichkeiten und vor allem die Schwierigkeiten, diesen Aspekt praktisch umzusetzen, gibt es viele Debatten. Auch hier sollte die Regionalplanung pragmatisch diese Aufgabe übernehmen und dieses Feld besetzen. Natürlich können sich die kommenden Generationen nicht in den heutigen Aufstellungs- und Umsetzungsprozessen von Regionalplänen oder allgemein im Kontext der regionalen Handlungsabläufe äußern, aber die Regionalplanung kann selbst die Aufgabe eines "Advokaten zukünftiger Generationen" übernehmen oder sich für die Bildung und Beteiligung eines solchen Gremiums an der Regionalentwicklung einsetzen.

4. Konzept der Zentralen Orte überprüfen

Seit einiger Zeit ist die Debatte über das für die deutsche Raumordnung so wesentliche Konzept der Zentralen Orte wieder aufgeflammt.²¹ Auch bei der Aufstellung und Verabschiedung des LEP 2002 für Baden-Württemberg hat die Frage, wie es mit den Zentralen Orten weitergehen soll und kann, eine wesentliche Rolle gespielt. Auslöser dieser Diskussion und der vorgenommenen Modifikationen am System der Zentralen Orte sind zum einen die erwarteten Bevölkerungsrückgänge in Deutschland insgesamt, zum anderen die Binnenwanderungen, die v. a. in ländlich-peripheren Regionen zusätzlich zum Rückgang der Bevölkerung beitragen, weiterhin das zunehmende Auseinanderfallen von staatlichen Aufgaben und den damit verbundenen Ausgaben einerseits und den

²⁰ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2001); Gaitsch, R.; Ganzert, Chr. (2003).

²¹ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2002).

Einnahmen der Gebietskörperschaften andererseits und nicht zuletzt die Debatte um den Stellenwert des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

In den meisten Beiträgen wird grundsätzlich gefordert, das System der Zentralen Orte beizubehalten, es jedoch ggf. zu entfeinern, zu modifizieren und den geänderten Verhältnissen anzupassen. Nach meiner Ansicht wird diese Vorgehensweise den Anforderungen an die Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung nicht gerecht. In Metropolen oder großen Verdichtungsräumen ist schon lange klar geworden, dass eine gemeinsame Planung mit den Regionen des Umlandes erfolgen muss. Hier gibt es auch schon entsprechende politische und administrative Umsetzungen. Aber die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine hoch verdichtete Region überhaupt eine nachhaltige Entwicklung erreichen kann, wird kaum gestellt,²² wohl auch deshalb, weil viele intuitiv davon ausgehen, dass solche Regionen in ihrer Entwicklung nicht nachhaltig sein können. Das würde aber bedeuten, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung in Deutschland, Europa und der Welt aufzugeben, da nach allen absehbaren Trends die Zahl der Menschen, die in großen Städten leben, absolut und relativ zunehmen wird.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt muss also sein, die tatsächlichen, räumlich benachbarten und die virtuellen, durch Wirtschafts-, Verkehrs- und Kommunikationsbeziehungen zusammengehörigen Regionen zu ermitteln und koordinierte Planungen für sie zu erstellen.

Daraus ergibt sich, dass auch unter diesem Aspekt die Ermittlung der interregionalen Austauschbeziehungen eine wesentliche Grundlage für die Akteure der Regionalplanung sein muss, wenn sie die Umsetzung der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung wirklich zu ihrer Aufgabe machen wollen. Erst auf der Grundlage solcher tatsächlicher oder virtueller räumlicher Einheiten, die prinzipiell zu einer nachhaltigen Entwicklung befähigt sind, kann die Frage zukunftsweisend beantwortet werden, welche Angebote für die Menschen eher flächenhaft oder eher konzentriert erfolgen sollen. Ohne die Kenntnis und Berücksichtigung des Leistungsaustausches der Regionen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung lassen sich auch Fragen der Bereitstellung öffentlicher Leistungsangebote und ihrer Finanzierung nicht angemessen diskutieren und lösen.

5. Regionalpläne und regionale Entwicklungskonzepte koordinieren

Die Regionalpläne alten Typs mit dem Versuch, eine umfassende und langfristig geltende Grundlage für die Entwicklung von Regionen zu formulieren, werden allgemein als überholt angesehen. Bei den heutigen Regionalplänen stehen die Konzentration auf das Wesentliche und die Möglichkeit der vereinfachten und relativ schnellen Anpassung an neue Entwicklungen, z. B. durch Teilfortschreibungen, im Mittelpunkt.

Es könnte in diesem Zusammenhang vorgebracht werden, der Versuch, das Leitbild der nachhaltigen Regionalentwicklung umzusetzen, führe wegen der damit verbundenen übergreifenden Aspekte zurück in die Sackgasse der umfassenden Regionalpläne. Ich vertrete die Ansicht, dass dies nicht so ist. Wenn die Akteure der Regionalpolitik das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung wirklich umsetzen wollen, bedeutet das eine Änderung der Schwerpunkte, aber keine Aufgabe des Schwerpunktprinzips.

Es bedeutet aber auch, dass die Regionalplanung eine enge Verzahnung mit den regionalen Entwicklungskonzepten und eine entsprechende Mitsprache bei ihrer Aufstel-

²² Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998).

lung und Realisierung beanspruchen muss, damit bei den Handlungsschwerpunkten die Notwendigkeiten einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden. Dies betrifft die schon angesprochene Problematik der partiellen Perspektiven von Fachministerien einerseits und der umfassenden Perspektive einer nachhaltigen Regionalentwicklung andererseits. Die Regionalplanung wird den damit verbundenen Anspruch umso eher realisieren können, je deutlicher sie für die Beteiligten und die Öffentlichkeit machen kann, dass sie nach dieser umfassenden Perspektive handelt.

6. Regional Governance nutzen

Unter dem Stichwort *Regional Governance* wird eine Entwicklung zusammengefasst, die sich in vielfältiger Weise in den vergangenen Jahren international und auch in Deutschland ereignet.²³ Das ursprünglich relativ klar abgegrenzte und strukturierte System kommunaler sowie regionaler politisch legitimerter Akteure und ihrer Entscheidungen (regional government) ist durch vielfältige Formen der informellen und teilweise auch formellen Beteiligung unterschiedlicher Gruppen an der Beratung und Entscheidung über regionale Angelegenheiten ergänzt worden (regional governance). Die Beispiele reichen von Bürgerinitiativen über lokale und regionale Agenda 21-Gruppen bis zu regionalen Entwicklungskonzepten.

Die damit verbundenen schwierigen Fragen der Effizienz solcher Prozesse, der Legitimation der Beteiligten usw. können hier nicht geklärt werden. Wesentlich ist, dass es im Zuge der geschilderten Entwicklung unterschiedliche Standpunkte zur Position der Regionalplanung in diesem Prozess gibt. Es wird die Ansicht vertreten, dass sich die Aufgabe der Akteure der Regionalplanung in Richtung auf die Position von Moderatoren und Mediatoren verlagert habe. Damit ist die Entwicklung weg von hoheitlichen Entscheidungen und hin zu diskursiven Lösungen von Konflikten verbunden.

Im Hinblick auf die von mir vertretene Position, dass die Regionalplanung durch die Umsetzung des Leitprinzips der nachhaltigen Entwicklung an Gewicht im regionalen Entscheidungsprozess gewinnen wird, ist der Rückzug auf die Rolle eines Moderators und Mediators nicht zweckdienlich. Abgesehen von der Frage, ob Regionalplaner dafür wirklich geeignet sind, würden sie in dieser Position die Fähigkeit verlieren, bei Konflikten die notwendigen Positionen zu einer nachhaltigen Entwicklung ggf. auch hart zu vertreten. Wenn die Regionalplanung Moderation und Mediation zu einer ihrer Hauptaufgaben machen will, muss sie die Verantwortung für die nachhaltige Regionalentwicklung an eine andere politisch legitimierte Institution abgeben, sonst ist sie in Gefahr, entweder ihre Aufgabe der Moderation und Mediation oder die der Vertretung der Erfordernisse einer nachhaltigen Regionalentwicklung nicht richtig zu erfüllen.

Ich plädiere entschieden dafür, die Aufgaben der Moderation und Mediation neutralen Institutionen oder Personen zu überlassen. Die Regionalplanung soll als Anwalt der nachhaltigen Regionalentwicklung an diskursiven Prozessen teilnehmen, und dabei sind natürlich auch Kompromisslösungen möglich, sogar wahrscheinlich. Sie soll diese Prozesse aber nicht selbst leiten und in Streitfragen nicht Schlichtungsinstanz sein.

²³ Fürst, D.; Knieling, J. (Hrsg.), Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2002).

7. Operationalisierung durch Indikatoren verwirklichen, Begleitung und Bewertung des regionalen Entwicklungsprozesses organisieren

Seit der Konferenz von Rio de Janeiro wird daran gearbeitet, Indikatoren zu ermitteln, mit deren Hilfe Entwicklungen und Handlungen daraufhin geprüft werden können, ob sie zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen oder nicht.

„Es müssen Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung entwickelt werden, um eine solide Grundlage für Entscheidungen auf allen Ebenen zu schaffen und zu einer selbst-regulierenden Nachhaltigkeit integrierter Umwelt- und Entwicklungssysteme beizutragen.“²⁴

Auch in diesem Bereich sind seitdem viele Anstrengungen unternommen worden, allerdings gibt es bis heute keine Einigung, welches Indikatorensystem den nahezu einhellig für unzureichend gehaltenen Indikator Bruttoinlandsprodukt als international verwendeten Maßstab für die Wohlstandsentwicklung von Nationen und Regionen ablösen soll. Hier sind Indikationssysteme zur nachhaltigen Regionalentwicklung von Interesse. Auch in diesem Bereich sind von verschiedenen Seiten Vorschläge gemacht und empirisch umgesetzt worden,²⁵ besonders genannt seien die Vorschläge der BBR²⁶ und der FEST²⁷.

Die Regionalplanung kann nur dann ein entsprechendes Gewicht als Anwalt nachhaltiger Regionalentwicklung erlangen, wenn sie die Stelle ist, die kontinuierlich anhand von Indikatoren über Fort- oder Rückschritt in Bezug auf Nachhaltigkeit informiert. Dazu muss sie sich mit den regionalen Akteuren auf ein entsprechendes Indikatorensystem einigen. Auf dieser Grundlage kann man dann konkrete Ziele und auch Programme formulieren bzw. beeinflussen, um die Entwicklung zu verbessern.

8. Agentur oder Rat für nachhaltige Regionalentwicklung

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass die Regionalplanung m. E. aktiv und offensiv die genannten Aufgaben übernehmen sollte, die sich aus einer Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Regionalentwicklung ergeben. Sie wird damit zu einer Agentur für nachhaltige Entwicklung auf ihrer Ebene. Sollten andere Akteure oder die personelle und finanzielle Ausstattung der Regionalplanung das jetzt nicht zulassen, müssen die Akteure der Regionalplanung die Voraussetzungen schrittweise verwirklichen und Kooperationspartner suchen.

Ein Schritt in diese Richtung könnte die Konstituierung eines „Rates für nachhaltige Regionalentwicklung“ sein, dem zu Beginn zumindest die Aufgaben der Operationalisierung durch Indikatoren, der Begleitung und Bewertung des regionalen Entwicklungsprozesses und der Einbeziehung der interregionalen und intergenerativen Aspekte übertragen werden sollten. Ein solches Vorgehen würde es der Regionalplanung erlauben, sich mehr auf die strategischen Aufgaben zu konzentrieren, die mit der Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Regionalentwicklung verbunden sind. Natürlich könnte man dem Rat in der Region analog zum nationalen „Rat für Nachhaltige Entwicklung“ auf der Bundesebene auch weitere Aufgaben übertragen. Wie sich aber auch dort zeigt, kann ein Rat nicht das Handeln der politisch legitimierten Akteure ersetzen.

²⁴ United Nations: Agenda 21, S. 58, eigene Übersetzung.

²⁵ Majer, H.; Bauer, J., u. a. (1996); Szerenyi, T. (2001); Knaus, A.; Renn, O. (1998).

²⁶ Irmen, E.; Milbert, A. (1999); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002).

²⁷ Diefenbacher, H.; Kracher, H.; Stammner, C., Teichert, V. (1997).

Entscheidend für die Umsetzung ist die Überzeugung der Vertreter der Regionalplanung, dass nachhaltige Entwicklung die richtige Leitmaxime für ihr Handeln ist, und ihr Wille, die notwendigen Schritte zur Umsetzung zu gehen. Ich möchte noch einmal Volker Hauff, den Vorsitzenden des „Rates für Nachhaltige Entwicklung“ zitieren.²⁸ In der zu Beginn angesprochenen Rede in Schleswig-Holstein ging er auf die Frage ein, warum bei vielen politischen Akteuren immer noch ein großes Misstrauen gegen die Nachhaltigkeitspolitik und ein Gefühl besteht, dass die eigenen Aktivitäten letzten Endes vergeblich sein könnten. Er meint, „das Misstrauen gegen die Nachhaltigkeit nähre sich auch aus einer Angst vor dem Schlachten politischer ‚heiliger Kühe‘ und vor harten Einschnitten gegen berechnete Interessen.“²⁹

Wenn Zweifel an der Berechtigung oder gesellschaftlichen Durchsetzbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung das Handeln bestimmen, wenn auch in der Regionalplanung kurzfristige Legitimationszwänge das Übergewicht haben oder wenn die Grundposition besteht, alles was die Regionalplanung (schon immer) mache, diene der nachhaltigen Entwicklung, dann werden auch zukünftige Studien zu dem Ergebnis führen, dass die Umsetzung der nachhaltigen Regionalentwicklung nicht vorankommt.

In der schon zitierten Untersuchung zum Thema "Regionalplanung und nachhaltige Entwicklung" kommen Hübler und Mitarbeiter zu drei Perspektiven für die Fortentwicklung der Regionalplanung.³⁰

- Aufgaben- und Kompetenzerweiterung der Regionalplanung und Fortentwicklung zu einem effektiven Akteur für eine nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung
- Ausbau der koordinations-, kooperations-, management- und dialogorientierten Instrumentarien und damit Entwicklung der Regionalplanung zu einem umsetzungsorientierten Regionalmanagement
- Reduzierung der Aufgaben der Regionalplanung auf Kerninhalte und weitere Beschneidung ihrer Kompetenzen

Tendenzen in Richtung der 3. Perspektive sind vielfach sichtbar. Es ist nicht zu leugnen, dass die Regionalplanung jetziger Ausprägung möglicherweise mit der Aufgabe der Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung überfordert ist.³¹ Ich bin überzeugt, dass die erste Perspektive eine realistische Möglichkeit der Stärkung der Regionalplanung beinhaltet. Ich habe versucht, Ansatzpunkte für eine solche Strategie zusammenzutragen. Sie können ihren Zweck nur erreichen, wenn die Akteure der Regionalplanung über verbale Zustimmung hinaus ihre Arbeit wirklich auf das Ziel der nachhaltigen Regionalentwicklung ausrichten.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Nachhaltige Raumentwicklung. Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 205. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 212. Hannover.

²⁸ www.nachhaltigkeitsrat.de.

²⁹ Ebenda: 5.

³⁰ Hübler, K.H. u.a. (1999): 206f.

³¹ Ebenda: 207.

■ Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Regionalplanung

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217. Hannover.
- Battis, U. (1999): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 4. Neubearb. Aufl. Stuttgart u. a., S. 30-34.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2001). Regionen der Zukunft – Aufgaben der Zukunft. Werkstatt: Praxis 3/2001. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Nachhaltige Raumentwicklung im Spiegel von Indikatoren. Band 13. Bonn.
- Die Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Diefenbacher, H.; Kracher, H.; Stahmner, C., Teichert, V. (1997): Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich. Ein System von ökologischen, ökonomischen und sozialen Indikatoren. Texte und Materialien der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST). Reihe A Nr. 42. Heidelberg.
- Ekins, P. (1992): A four-capital model of wealth creation. In: Ekins, P.; Max-Neef, M.: Real Life Economics. Understanding wealth creation. London, New York, S. 147-155.
- Fürst, D.; Knieling, J. (Hrsg.), Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2002): Regional Governance. Hannover.
- Gaitsch, R.; Ganzert, Chr. (2003): Der Zuschnitt von Regionen und seine Bedeutung für das Regionalisierungspotential nachhaltigen Wirtschaftens am Beispiel der Vermarktung von regionalen Nahrungsmitteln. In: Kluge, T.; Schramm, E.: Aktivierung durch Nähe – Regionalisierung nachhaltigen Wirtschaftens. München, S. 41-51.
- Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (o. J.): Dokumentation der Workshops der Expertentagung der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung in Kooperation mit der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 8.-10.7.1998 in Wildbad Kreuth.
- Hein, E.; Jessen, J.; Scholl, B. (2001): Nachhaltigkeit in Programmen und Plänen der Landesentwicklungsplanung. Ergebnisse eines Arbeitskreises der LAG Baden-Württemberg. In: ARL-Nachrichten, Nr. 1/2001, S. 1-4.
- Hübler, K.-H. u. a. (1999): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Texte 59/00, Berlin.
- Irmen, E.; Milbert, A. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. In: Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung – die regionale Perspektive, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.
- Kaether, J. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten: In: Hübler, K.-H., Kaether, J. (Hrsg.): Nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung – wo bleibt sie? Befunde, Perspektiven und Vorschläge. S. 94-101.
- Knaus, A.; Renn, O. (1998): Was bedeutet Nachhaltigkeit. In: Den Gipfel vor Augen. Marburg.
- Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg – LEP 2002 – www2.landtag-bw.de/dokumente/lep-2002.p.d.f., S. 13 (24.3.2004).
- Majer, H.; Bauer, J., u. a. (1996): Regionale Nachhaltigkeitslücke – ökologische Berichterstattung für die Ulmer Region, Berlin.
- Moss, T.; Fichter, H. (2000): Regional Pathways to Sustainability. Experiences of Promoting Sustainable Development in Structural Funds Programmes in 12 Pilot Regions. Luxembourg.
- Ritter, E.-H.; Zimmermann, H. (Hrsg.) (2003): Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse? Hannover.
- Szerenyi, T. (2001): Regionale Nachhaltigkeit – Möglichkeiten der Operationalisierung und vergleichende Analyse am Beispiel kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen.
- United Nations: Agenda 21, Rio Declaration, Forest Principles: United Nations Conference on Environment and Development, Drafts, o. O. (Rio de Janeiro), o. J. (1992), 40.4.
- www.bbr.bund.de/raumordnung/grafik/rep2001.jpg (31.3.2004).
- www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_de (29.3.2004).
- www.nachhaltigkeitsrat.de/dokumente/beitraege/index.html (24.3.2004).
- www.nachhaltigkeitsrat.de/rat/index.html (24.3.2004).

Ulrich Schön

Arbeitsgruppe „Aufstellungserfordernisse für Regionalpläne“

Vorbemerkung:

Grundlage für die Diskussion und die folgenden Ausführungen war der Text-Entwurf¹ „Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung Digitaler Planzeichen (VwV Regionalpläne)“ (siehe Anlage).

Begrüßt wird von den Teilnehmern der Arbeitsgruppe, dass es ein einheitliches Verfahren zur Aufstellung der Regionalpläne geben wird.

Die in der Arbeitsgruppe formulierten Anregungen werden im Folgenden stichwortartig zusammengefasst.

1. Allgemeines

Es sollte die Option bestehen, im begründeten Einzelfall von der Gliederung des Regionalplans abzuweichen.

2. Aufstellung , Fortschreibung und sonstige Änderung

Ergänzend sollte etwas zur Aufstellung des Regionalplans bzw. der Notwendigkeit gesagt werden, einen Aufstellungsbeschluss durch das hierfür legitimierte Gremium eines Regionalverbandes zu fassen.

Hilfreich wäre auch eine ergänzende Begründung zur Planungserfordernis.

3. Planungszeitraum

Zur Rohstoffsicherung sollte klargestellt werden, ob der Planungszeitraum von 20 Jahren für die Kategorien Abbau- bzw. Sicherungsgebiete gleichermaßen gilt.

4. Form des Regionalplans

Die Anlage 1 ist ergänzungsfähig. Eine Überlagerung von Zielen ist grundsätzlich zu vermeiden. Allerdings ist dies möglich (z.B. Überschwemmungsgebiete im regionalen Grünzug), wenn es für die betroffenen Schutzfunktionen im Plansatz nachvollziehbar begründet wird.

Als Gebietstypen sind nach Landesplanungsgesetz (LplG) nur Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Ausschlussgebiete zugelassen. Die bisher festgelegten Siedlungsbe-
reiche sind künftig Vorranggebiete. Damit sind begriffsnotwendig Gebiete außerhalb solche, in denen keine verstärkte Siedlungsentwicklung möglich ist.

¹ Die Beschlussfassung liegt seit dem 14. September 2005 vor (siehe Anhang).

5. Verfahren

In Ziffer 5.1 – Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderung – sollte in der Überschrift noch „Verfahrensbeteiligte“ angefügt werden. Auch sollte hier klargestellt werden, dass alle Beschlüsse (Aufstellung, Entwurf) von der Verbandsversammlung beschlossen werden müssen, es sei denn, dass die Aufgabe durch Organisationsatzung einem beschließenden Ausschuss übertragen wurde.

In Ziffer 5.2 – Beteiligung an der Aufstellung ... – sollte eingefügt werden: Teilfortschreibung und sonstige Änderung ... des Regionalplans gem. § 12 Abs.2 LplG.

In welcher Form die Verwendung elektronischer Medien im Beteiligungsverfahren sinnvoll ist und ob hierzu Aussagen in dieser Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden, wird vom Wirtschaftsministerium geprüft.

In Ziffer 5.3 – Öffentliche Bekanntmachung – sollte klargestellt werden, wo in den Stadt- und Landkreisen diese erfolgen soll.

In Ziffer 5.4 – Abstimmungspflicht gem. § 12 Abs. 5 LplG – sollte in Absatz 3 nach ... anderer Länder noch ... und anderer Staaten ... eingefügt werden.

In Ziffer 5.5 – Prüfung der Bedenken und Anregungen – hier werden auch solche aus der Öffentlichkeitsbeteiligung angesprochen. Ergänzend sollte hier noch darauf hingewiesen werden, dass es hilfreich sein kann, Erörterungsgespräche mit den Beteiligten zu führen. Diese haben sich in der Vergangenheit bewährt, eine Erörterung ist andererseits nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums nicht zwingend. Offen bleibt, ob eine Erörterung auch mit Privaten geboten ist.

Übersicht der Anlagen:

Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen (VwV Regionalpläne)

Anlage 1 (zu Nr. 4): Gliederung des Regionalplans

Anlage 2 (s. Nr. 4.3): Internet-Adresse

Anlage 3 (zu Nr. 5.1): Zu beteiligende Stellen

Anlage 4 (zu Nr. 5.3): Muster für die öffentliche Bekanntmachung

Anlage 5 (zu Nr. 5.6): Satzungsmuster

Anlage 6 (zu Nr. 7): Muster für die öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung

**Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums
über die Aufstellung von Regionalplänen und
die Verwendung von Planzeichen
(VwV Regionalpläne)**

Vom 14. September 2005 - Az.: 5R- 2420/27 -

Für die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen erlässt das Wirtschaftsministerium als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde auf Grund von § 11 Abs. 9 und § 51 des Landesplanungsgesetzes (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385) folgende Verwaltungsvorschrift:

1. Allgemeines

Die Verwaltungsvorschrift soll ein einheitliches Verfahren zur Aufstellung der Regionalpläne, eine einheitliche Gliederung der Regionalpläne sowie eine einheitliche Verwendung der Planzeichen sicherstellen.

2. Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderung

Die Regionalpläne sind entsprechend den planerischen Erfordernissen für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region insgesamt fortzuschreiben. Sie können in Teilen fortgeschrieben werden, soweit wichtige Gründe dies erfordern und nach dem Stand der Arbeiten am Regionalplan gewährleistet bleibt, dass sich die Teilfortschreibung in die Festlegungen des Regionalplans zur Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zur Infrastruktur nach § 11 LplG einfügt. Wichtige Gründe für eine gesonderte Aufstellung oder Fortschreibung von Teilen des Regionalplans liegen vor, wenn die Aufstellung oder Fortschreibung eines solchen Teils für die räumliche Entwicklung und Ordnung der Region geboten ist.

Die Regionalbedeutsamkeit gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 LplG ist von den konkreten Gegebenheiten in der Region abhängig; sie muss vom jeweiligen Sachverhalt ausgehend aus überörtlicher Sicht festgestellt und begründet sein.

Bei der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung der Regionalpläne sind die regionalen Besonderheiten zu beachten.

3. Planungszeitraum

Der Regionalplan ist auf einen Zeitraum von rund 15 Jahren auszurichten. Festlegungen zur Rohstoffsicherung gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 10 LplG (Abbaugebiete und Sicherungsbereiche) können auf einen Zeitraum von jeweils rund 20 Jahren ausgelegt werden. Sie müssen mit der Gesamtplanung für die Region vereinbar sein.

4. Form des Regionalplans

Der Regionalplan enthält die gemäß § 11 Abs. 2 bis 7 LplG erforderlichen Festlegungen und Darstellungen in der Form von Text und Karten und eine Begründung.

Der Regionalplan ist nach dem Schema der *Anlage 1* zu gliedern.

Im Regionalplan sind alle in der Anlage 1 aufgeführten Punkte aufzunehmen, soweit sie im Sinne von § 11 Abs. 3 LplG regionalbedeutsam sind.

Für Plansätze soll die Abkürzung „PS“ verwendet werden.

4.1 Ziele und Grundsätze

Die Festlegungen im Regionalplan erfolgen in Form von Zielen und Grundsätzen, die von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde für verbindlich erklärt werden. Dabei kommen gemäß § 11 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 7 LplG die nachfolgenden Gebietstypen in Betracht:

- Vorranggebiete,
- Vorbehaltsgebiete und
- Ausschlussgebiete.

In der Regel sind Vorranggebiete festzulegen, bei Standorten für Windkraftanlagen nur Vorranggebiete und Ausschlussgebiete.

Die Ziele und Grundsätze sind im Text des Regionalplans als solche zu formulieren und neben dem Text entweder durch den Buchstaben „Z“ für Ziele oder durch den Buchstaben „G“ für Grundsätze kenntlich zu machen und widerspruchsfrei festzulegen.

Die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung ist in § 4 LplG und § 4 des Raumordnungsgesetzes (ROG) in der Fassung vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359), geregelt. Zur Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung wird auf die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997“ vom 4. Juni 1998 (GMBL. S. 432) hingewiesen.

Die Überlagerung von Zielen ist grundsätzlich zu vermeiden. Erfolgt eine Überlagerung von Zielen, ist das Verhältnis zwischen den Zielen eindeutig.

4.2 Nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge

In den Regionalplan sind die in § 11 Abs. 6 Satz 1 LplG aufgeführten Festlegungen des Landesentwicklungsplans nachrichtlich zu übernehmen; dies sind

- die Verdichtungsräume, die Randzonen um die Verdichtungsräume und der Ländliche Raum mit seinen Verdichtungsbereichen,
- die Oberzentren, Mittelzentren und Mittelbereiche sowie
- die Landesentwicklungsachsen.

Aus fachlichen Entwicklungsplänen kommen gemäß § 11 Abs. 6 Satz 2 LplG als nachrichtliche Übernahmen bei entsprechender Regionalbedeutsamkeit auch Bereiche, Trassen und Standorte mit ihren Entwicklungsaufgaben in Betracht.

Nachrichtliche Übernahmen sind (unter Quellenangabe) neben dem Text durch den Buchstaben „N“ zu kennzeichnen.

Nachrichtlich übernommene Planungen werden im Regionalplan nicht zu Zielen oder Grundsätzen; sie erweitern aber die Aussagekraft des Regionalplans.

Der Regionalplan trifft damit keine eigene Festlegung. Die Festlegungen sind bereits durch den Landesentwicklungsplan oder den fachlichen Entwicklungsplan für verbindlich erklärt worden und nehmen an der Verbindlichkeit des Regionalplans nicht teil.

Werden im Zuge der nachrichtlichen Übernahmen der Landesentwicklungsachsen Konkretisierungen vorgenommen, beispielsweise durch Einfügen von Gemeinden oder planerischen Aussagen, sind die Übernahmen neben dem Text durch die Buchstabenkombination „N/Z“ zu kennzeichnen.

In den Regionalplan können Vorschläge an Fachplanungsträger zu raumbedeutsamen Fachplanungen aufgenommen werden. Es kommen nur Vorschläge gemäß § 25 Abs. 2 LplG in Betracht; diese nehmen an der Verbindlichkeit nicht teil.

Regionalplanerische Vorschläge sind deutlich erkennbar als solche darzustellen und neben dem Text mit dem Buchstaben „V“ zu kennzeichnen.

4.3 Darstellung in Text und Karten

Ziele und Grundsätze werden im Regionalplan in beschreibender Form (Text) und soweit erforderlich in zeichnerischer Form (Karten) festgelegt und dargestellt.

Text und Karten müssen sich in ihrer Aussage entsprechen und ergänzen; sie sind durch Verweisungen miteinander zu verknüpfen.

Für die zeichnerische Darstellung sind die in *Anlage 2* aufgeführten Planzeichen zu verwenden. Die *Anlage 2* ist unter der Internet-Adresse www.vd-bw.de über das Inhaltsverzeichnis zu Heft Nr. 12 des Gemeinsamen Amtsblattes des Landes Baden-Württemberg vom 28. September 2005 abrufbar.

Die Strukturkarte ist im Maßstab 1:200.000 und die Raumnutzungskarte im Maßstab 1:50.000 anzulegen.

Zeichnet sich ein unabweisbarer Bedarf für zusätzliche Planzeichen ab, sind diese in Abstimmung mit den anderen Regionalverbänden und der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde zu entwickeln oder aus anderen Fachplanungen zu übernehmen.

In der Kartenlegende ist die Datengrundlage gegebenenfalls unter Angabe des Aktenzeichens anzugeben.

4.4 Begründung

Die Begründung nach § 11 Abs. 8 LplG erläutert insbesondere Ziele und Grundsätze des Regionalplans. In der Begründung sind die Abwägungskriterien für die planerischen Festlegungen zu dokumentieren. Die Begründung nimmt an der Verbindlichkeit nicht teil.

5. Verfahren

5.1 Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderung

Für die Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderung der Regionalpläne einschließlich der Einleitung des Beteiligungsverfahrens ist ein Beschluss der Versammlungsversammlung oder eines gemäß § 37 LplG zuständigen beschließenden Ausschusses erforderlich.

An der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung des Regionalplans sind die in § 12 Abs. 2 LplG aufgeführten Stellen durch Zuleitung eines Planentwurfs und seiner Begründung zu beteiligen, soweit sie berührt sein können; das sind

- die Gemeinden, die übrigen Träger der Bauleitplanung und die Landkreise,
- die anderen öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 LplG,
- die Nachbarstaaten nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit,
- die anerkannten Naturschutzvereine.

Diese Aufzählung schließt nicht aus, auch andere Stellen zu beteiligen.

Die zu beteiligenden Stellen sind in *Anlage 3* aufgeführt. Es handelt sich um keine abschließende Aufzählung.

Weitere Verbände und Vereinigungen sollten beteiligt werden, wenn deren Aufgabenbereich für die Entwicklung des Landes oder der Region von Bedeutung ist.

5.2 Beteiligung an der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung des Regionalplans gemäß § 12 Abs. 2 LplG

Den Stellen und Personen, die zu beteiligen sind, ist in der Regel eine Frist von drei Monaten für die Mitteilung von Anregungen zum Planentwurf einzuräumen. Bei der Bemessung der Äußerungsfrist ist insbesondere dem voraussichtlichen Beratungsbedarf der angehörten Stellen und Personen Rechnung zu tragen. Die Beteiligten sollten gebeten werden, ihre Stellungnahme im Interesse eines zügigen Verfahrensablaufs umgehend abzugeben.

Die Regierungspräsidien senden ihre Stellungnahmen als höhere Raumordnungsbehörden nachrichtlich der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde und den berührten Landesministerien.

Die unteren Landesbehörden senden ihre Stellungnahmen zum Planentwurf jeweils nachrichtlich ihrer übergeordneten Behörde.

Für den Geschäftsbereich der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung gibt der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Betriebsleitung und die Oberfinanzdirektion Karlsruhe, Bundesbau Baden-Württemberg, Betriebsleitung eine Stellungnahme gegenüber dem Regionalverband ab.

Dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium ist der Planentwurf in dreifacher Fertigung zu übersenden. Sind Belange des Bundes offensichtlich nicht berührt, genügt die Übersendung von zwei Fertigungen des Planentwurfs. Für die Durchführung eines Konsensfindungsverfahrens gemäß § 5 Abs. 2 ROG gilt Nr. 3.2 der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997“.

Den in Baden-Württemberg zu beteiligenden öffentlichen Stellen kann der Planentwurf samt Karten, wenn dies nach Art und Umfang geeignet erscheint, in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden. Auf Anforderung ist ein Papierausdruck zu übersenden. Hierbei kommt in begründeten Fällen eine verkleinerte Druckversion in Betracht.

5.3 Öffentliche Bekanntmachung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 12 Abs. 3 LplG

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit sind der Planentwurf und seine Begründung beim Regionalverband und bei den Stadt- und Landkreisen der Region zur Einsichtnahme während der Sprechzeiten einen Monat lang auszulegen.

Ort und Zeit der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher vom Regionalverband öffentlich bekannt zu machen.

Für die öffentliche Bekanntmachung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist das in *Anlage 4* beigefügte Muster zu verwenden.

Der Planentwurf kann *zusätzlich* elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Darauf ist gegebenenfalls in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen.

Der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde ist zu bestätigen, dass die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 12 Abs. 3 LplG erfolgt ist.

5.4 Abstimmungspflicht gemäß § 12 Abs. 5 LplG

Im Rahmen der Abstimmungspflicht gemäß § 12 Abs. 5 LplG sind benachbarte Regionalverbände im Regionalplanverfahren zu beteiligen.

Die Zielsetzungen der jeweiligen Planungen müssen miteinander vereinbar sein. Sofern eine Einigung zwischen den regionalen Planungsträgern nicht zustande kommt,

entscheidet die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde.

Für Regionalpläne benachbarter Planungsräume anderer Länder gilt die Abstimmungspflicht entsprechend; besondere staatsvertragliche Regelungen bleiben unberührt.

5.5 Prüfung der Anregungen und Bedenken

Die Prüfung der Anregungen und Bedenken soll die Beschlussfassung über den Planentwurf vorbereiten. Gespräche mit den Betroffenen können dazu beitragen.

Die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung erfolgt zweckmäßigerweise nach dem Satzungsbeschluss.

5.6 Feststellung durch Satzung

Gegenstand der Beschlussfassung sind der vollständige Satzungstext und die darin genannten Anlagen.

Zur Beschlussfassung über den Regionalplan gehören die Berücksichtigung der zum Planentwurf vorgebrachten Anregungen und Bedenken, die Beschlussfassung über den Entwurf des Regionalplans sowie die Feststellung des Regionalplans durch Satzung.

Für die Satzung ist das in *Anlage 5* beigefügte Muster zu verwenden. Das Muster ist an die Besonderheiten des Einzelfalls anzupassen. Der Gegenstand der Satzung muss eindeutig aus dem Text und der Anlage / den Anlagen zur Satzung hervorgehen.

Die Änderung des Regionalplans muss eindeutig bezeichnet werden.

5.7 Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG

Bei der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung der Regionalpläne ist nach Maßgabe des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG eine Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30) durchzuführen.

Für Regionalpläne, deren Aufstellung, Fortschreibung oder sonstige Änderung bis zum 20. Juli 2004 eingeleitet worden ist und bis zum 20. Juli 2006 abgeschlossen wird, gilt diese Verpflichtung nicht.

Das Landesplanungsgesetz ist zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG bis zum 31. Dezember 2006 an die rahmenrechtlichen Vorschriften des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG anzupassen. Mit dem In-Kraft-Treten der Änderung des Landesplanungsgesetzes endet die unmittelbare Geltung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG.

6. Genehmigungsverfahren

Für das Genehmigungsverfahren sind der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde in 10-facher Ausfertigung vorzulegen:

- der Regionalplan,
- der Satzungstext,
- eine Übersicht über das durchgeführte Regionalplanverfahren mit dem Verfahrensablauf,

- die Ergebnisniederschrift der Verbandsversammlung über den Beschluss des Regionalplans und seine Feststellung durch Satzung,
- eine synoptische Darstellung über die Behandlung der Anregungen und Bedenken.

Zusätzlich sind die nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken der am Regionalplanverfahren beteiligten Stellen sowie die nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken aus der Öffentlichkeitsbeteiligung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde im Original vorzulegen. Weitere Unterlagen sind nur auf Anforderung vorzulegen.

7. Verbindlicherklärung, Ausfertigung und öffentliche Auslegung des Regionalplans

Die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde erklärt die Ziele und Grundsätze des Regionalplans durch Genehmigung für verbindlich.

Die Erteilung der Genehmigung ist unverzüglich im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg bekannt zu machen. Für die Bekanntmachung ist das in *Anlage 6* beigefügte Muster zu verwenden.

Der Regionalplan wird am Tage der öffentlichen Bekanntmachung verbindlich.

Die Satzung und der Regionalplan sind auszufertigen. Die Ausfertigung hat die Aufgabe, mit öffentlich-rechtlicher Wirkung die Übereinstimmung von Text und Karten mit dem Willen des Gremiums, das zur Rechtssetzung befugt ist, und die Beachtung der Verfahrensvorschriften zu bezeugen. Zum Zwecke der Ausfertigung müssen der Text und die Karten vom Verbandsvorsitzenden handschriftlich unterzeichnet werden.

Mindestbestandteile und -erfordernisse eines ordnungsgemäßen Ausfertigungsvermerks sind:

- Datum des Satzungsbeschlusses der Verbandsversammlung,
- Datum der Genehmigung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde gemäß § 13 Abs. 1 LplG,
- Ort und Datum der Ausfertigung mit vollständiger Unterschrift des Verbandsvorsitzenden sowohl auf der Satzung über die Feststellung des Regionalplans selbst als auch auf jeder ihrer Anlagen (Textteil und Kartenteil des Regionalplans).

Je eine Fertigung des Regionalplans, der Satzung und der Genehmigung sind ab dem Tage der öffentlichen Bekanntmachung beim Regionalverband und beim Regierungspräsidium als der höheren Raumordnungsbehörde öffentlich auszulegen.

Der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde ist der Tag der öffentlichen Bekanntmachung und die Fundstelle mitzuteilen. Nach Drucklegung sind ihr 10 Fertigungen des öffentlich ausgelegten Regionalplans zu übersenden.

Dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium sind dreißig Fertigungen des Regionalplans, wenn Stellen des Bundes ersichtlich nicht berührt sind, zwei Fertigungen zu übermitteln.

Dem Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Betriebsleitung, sind vier Fertigungen des Regionalplans zu übermitteln.

8. Geltungsdauer der Verwaltungsvorschrift

Die VwV Regionalpläne tritt am Tag nach der Bekanntgabe in Kraft und am 31. Dezember 2012 außer Kraft.

Anlage 1 (zu Nr. 4)

Gliederung des Regionalplans

- 1. Ziele und Grundsätze der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und Ordnung der Region**
- 2. Regionale Siedlungsstruktur**
 - 2.1 Raumkategorien**
 - 2.1.1 Verdichtungsräume
 - 2.1.2 Randzonen um die Verdichtungsräume
 - 2.1.3 Ländlicher Raum
 - 2.1.3.1 Verdichtungsbereich im Ländlichen Raum
 - 2.1.3.2 Ländlicher Raum im engeren Sinne
 - 2.2 Entwicklungsachsen**
 - 2.2.1 Landesentwicklungsachsen
 - 2.2.2 Regionale Entwicklungsachsen
 - 2.3 Zentrale Orte**
 - 2.3.1 Oberzentren
 - 2.3.2 Mittelzentren und Mittelbereiche
 - 2.3.3 Unterzentren
 - 2.3.4 Kleinzentren
 - 2.4 Siedlungsentwicklung**
 - 2.4.1 Gemeinden oder Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungstätigkeit (Siedlungsbereiche)
 - 2.4.2 Gemeinden, beschränkt auf Eigenentwicklung
 - 2.4.3 Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe
 - 2.4.4 Schwerpunkte des Wohnungsbaus
- 3. Regionale Freiraumstruktur**
 - 3.1 Regionale Grünzüge und Grünzäsuren**
 - 3.1.1 Regionale Grünzüge
 - 3.1.2 Grünzäsuren
 - 3.2 Gebiete für besonderen Freiraumschutz**
 - 3.2.1 Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege
 - 3.2.2 Gebiete für Bodenerhaltung
 - 3.2.3 Gebiete für Landwirtschaft
 - 3.2.4 Gebiete für Forstwirtschaft
 - 3.2.5 Gebiete für Waldfunktionen
 - 3.2.6 Gebiete für Erholung
 - 3.3 Gebiete zur Sicherung von Wasservorkommen**
 - 3.4 Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz
 - 3.5 Gebiete für Rohstoffvorkommen**
 - 3.5.1 Gebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe
 - 3.5.2 Gebiete zur Sicherung von Rohstoffen

4. Regionale Infrastruktur (Standorte und Trassen)

- 4.1 Verkehr
- 4.2 Energie einschließlich Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen
- 4.3 Abfallwirtschaft

Anlage 3 (zu Nr. 5.1)

Zu beteiligende Stellen

A.

- I. Bei der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung des Regionalplans sind die Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden zu beteiligen:
 - 1. das Wirtschaftsministerium als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde;
 - 2. das Regierungspräsidium als höhere Raumordnungsbehörde.

- II. Bei der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung des Regionalplans sind zu beteiligen, soweit sie berührt sein können:
 - 1. die Gemeinden;
 - 2. die übrigen Träger der Bauleitplanung:
 - a) Planungsverbände gemäß § 205 Abs. 1 des Baugesetzbuchs,
 - b) Planungszweckverbände gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit,
 - c) Verwaltungsgemeinschaften gemäß §§ 59 bis 62 der Gemeindeordnung,
 - d) Nachbarschaftsverbände nach dem Nachbarschaftsverbandsgesetz;
 - 3. die Landkreise;
 - 4. die benachbarten Regionalverbände;
 - 5. die anderen öffentlichen Stellen;
 - 6. die Personen des Privatrechts gemäß § 4 Abs. 3 LplG;
 - 7. die Nachbarstaaten nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit;
 - 8. die anerkannten Naturschutzvereine.

- III. Bei der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung des Regionalplans sind zu beteiligen, soweit deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung oder für die regionale Entwicklung von Bedeutung ist:
 - Verbände und Vereinigungen.Beispielhaft kommen in Betracht:
 - Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg e.V.,
 - Tourismusverbände,
 - Einzelhandelsverband Baden-Württemberg,
 - Speditions- und Logistikverbände,
 - Landesbauernverbände,
 - Landessportverband Baden-Württemberg.

B.

Für die unter A. II. Nr. 5 genannten „anderen öffentlichen Stellen“ gilt Folgendes:

- 1. Zu den berührten Stellen des Landes gehören in jedem Fall:

- a) die Regierungspräsidien,
 - b) die unteren Verwaltungsbehörden (im Landkreis das Landratsamt, die Großen Kreisstädte und die Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 des Landesverwaltungsgesetzes, im Stadtkreis die Gemeinde).
2. Aus dem Landesbereich kommen im Übrigen in Betracht:
- a) aus dem Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums
 - das Landesvermessungsamt,
 - die Industrie- und Handelskammer,
 - die Handwerkskammer;
 - b) aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport
 - die Kirchen und sonstigen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts;
 - c) aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst
 - die Hochschulen,
 - die Berufsakademien;
 - d) aus dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums
 - der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Betriebsleitung,
 - der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Ämter,
 - der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Universitätsbauämter,
 - die Oberfinanzdirektion Karlsruhe, Bundesbau Baden-Württemberg, Betriebsleitung,
 - die Staatlichen Hochbauämter (Bund);
 - e) aus dem Geschäftsbereich des Umweltministeriums
 - die Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg;
 - f) das Justizministerium.
3. a) Zu den berührten Stellen des Bundes gehören in jedem Fall:
- das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- b) Aus dem Bereich des Bundes kommen im Übrigen folgende Bundesstellen in Betracht:
- die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), Nebenstelle Freiburg – Bereich Verwaltungsaufgaben,
 - die Wasser- und Schifffahrtsdirektion,
 - die Wehrbereichsverwaltung,
 - das Eisenbahnbundesamt,
 - die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post.

C.

Für die unter A. II. Nr. 6 genannten zu beteiligenden „Personen des Privatrechts“ gemäß § 4 Abs. 3 LplG gilt Folgendes:

Die zu beteiligenden Personen des Privatrechts gemäß § 4 Abs. 3 LplG aus dem Bereich von Bund, Land und Gemeinden müssen im Einzelfall ermittelt werden. Sie sind nur dann zu beteiligen, wenn sie von der Planung berührt sein können.

Beispielhaft kommen in Betracht:

1. Bund:
 - die Deutsche Bahn AG,

- die DB Netz AG,
- die Deutsche Post AG,
- die Deutsche Telekom AG,
- die Rhein-Main-Donau-AG,
- die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH),
- die Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH,
- die deutschen Verkehrsflughäfen.

2. Land:

- SWEG Südwestdeutsche Verkehrs-AG, Lahr,
- NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH, Stuttgart,
- SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH, Fellbach,
- SAD Sonderabfall-Deponiegesellschaft Baden-Württemberg mbH, Malsch.

Anlage 4 (zu Nr. 5.3)

Muster für die öffentliche Bekanntmachung

- ◆Das Muster ist dem Einzelfall anzupassen.
Die jeweiligen Sprechzeiten sind anzugeben.

Regionalverband ...(*Name des Regionalverbands*)◆

Öffentliche Bekanntmachung über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Aufstellung/der (Teil-)Fortschreibung/der Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung*)◆ des Regionalplans ...(*Name der Region*)◆

gemäß § 12 Abs. 3 des Landesplanungsgesetzes (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385)

Die Verbandsversammlung/der Planungsausschuss (*beschließendes Gremium*)◆ des Regionalverbands ...(*Name des Regionalverbands*)◆ hat am ...(*Datum*)◆ die Aufstellung/die (Teil-)Fortschreibung/die Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung*)◆ des Regionalplans ...(*Name der Region*)◆ beschlossen.

Der Planentwurf und seine Begründung liegen vom ...(*Datum*)◆ bis einschließlich ...(*Datum*)◆ zur kostenlosen Einsicht für jedermann bei folgenden Stellen während der Sprechzeiten aus:

- ◆**Regionalverband** ...(*Name des Regionalverbands*), ...(*Adresse*)
- ◆**Stadt** ...(*Name der Stadt*), ...(*Adresse*)
- ◆**Stadt** ...(*Name der Stadt*), ...(*Adresse*)
- ◆**Landratsamt** ...(*Name des Landratsamts*), ...(*Adresse*)
- ◆**Landkreis** ...(*Name des Landratsamts*), ...(*Adresse*)

Zu dem Planentwurf kann sich jedermann gegenüber dem Regionalverband ...(*Name des Regionalverbands*)◆ bis spätestens ...(*Datum*)◆ äußern.

Der Regionalverband ...(*Name des Regionalverbands*)◆ prüft die vorgebrachten Anregungen und Bedenken und teilt das Ergebnis der Prüfung der jeweiligen Person mit.

Sind Anregungen und Bedenken mit im Wesentlichen gleichem Inhalt von mehr als 50 Personen zu prüfen, kann die Mitteilung des Prüfungsergebnisses in der Weise erfolgen, dass Einsicht in das Ergebnis beim Regionalverband, einem Stadtkreis oder einem Landkreis der Region während der Sprechzeiten ermöglicht wird. Darauf wird gegebenenfalls durch öffentliche Bekanntmachung hingewiesen.

...(Sitz des Regionalverbands) ♦

...(Datum) ♦

(Unterschrift) ♦

Anlage 5 (zu Nr. 5.6)

Satzungsmuster

♦Das Muster ist dem Einzelfall anzupassen.

Satzung des Regionalverbands ...(Name des Regionalverbands)♦

Die Verbandsversammlung/der Planungsausschuss (*beschließendes Gremium*)♦ des Regionalverbands ...(Name des Regionalverbands)♦ hat am ...(Datum)♦ auf Grund von § 12 Abs. 7 des Landesplanungsgesetzes (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385) folgende Satzung beschlossen:

§ 1 Feststellung durch Satzung

Der Regionalplan/die (Teil-)Fortschreibung/die Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans*)♦ ...(Name der Region)♦ – bestehend aus Text- und Kartenteil (Anlage zu dieser Satzung)♦ – wird festgestellt.

§ 2 Inkrafttreten

(1) Diese Satzung tritt auf Grund der öffentlichen Bekanntmachung der Erteilung der Genehmigung des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg in Kraft. Durch die öffentliche Bekanntmachung werden die genehmigten Ziele und Grundsätze verbindlich.

(2) Gleichzeitig tritt die Satzung vom ...(Datum)♦ über die Feststellung des Regionalplans/der (Teil-)Fortschreibung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans*)♦ ...(Name der Region)♦ außer Kraft.

...(Sitz des Regionalverbands)♦

...(Datum)♦

(Unterschrift)♦

Muster für die öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung

◆Das Muster ist dem Einzelfall anzupassen.

Regionalverband ...*(Name des Regionalverbands)*◆

Öffentliche Bekanntmachung
gemäß § 13 Abs. 2 Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung
vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385)

*Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg hat durch Bescheid vom ...**(Datum)**◆ – Aktenzeichen: ...**(Aktenzeichen)** ◆ – gemäß § 13 Abs. 1 LplG den am ...**(Datum)**◆ von der Verbandsversammlung/des Planungsausschusses (beschließendes Gremium)◆ als Satzung beschlossenen Regionalplan/beschlossene (Teil-) Fortschreibung/beschlossene Änderung (Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans)◆ genehmigt.*

Die Erteilung der Genehmigung wird hiermit bekannt gemacht.

Durch die öffentliche Bekanntmachung der Erteilung der Genehmigung wird der Regionalplan/die (Teil-)Fortschreibung/die Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans*)◆ für die Region ...*(Name der Region)*◆ verbindlich, soweit die Genehmigung keine Ausnahmen von der Verbindlichkeit enthält.

*Der Regionalplan/die (Teil-)Fortschreibung/Änderung (Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans)◆ für die Region ...**(Name der Region)**◆, die Satzung nach § 12 Absatz 7 LplG und die Genehmigung des Regionalplans durch das Wirtschaftsministerium liegen ab heute beim Regierungspräsidium ...**(Name und Anschrift des Regierungspräsidiums)**◆ und beim Regionalverband ...**(Name und Anschrift des Regionalverbands)**◆ zur kostenlosen Einsicht für jedermann während der Sprechzeiten öffentlich aus.*

Für die Rechtswirksamkeit des Regionalplans/der (Teil-)Fortschreibung/der Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/der Änderung des Regionalplans*)◆ ist es gemäß § 5 Abs. 1 LplG unerheblich, wenn

1. die Begründung des Plans/der (Teil-)Fortschreibung/der Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans*)◆ unvollständig ist,
2. die Abwägungsmängel weder offensichtlich noch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind oder
3. die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften ohne Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen ist.

Dies gilt nicht, wenn eine Vorschrift über den Beschluss oder die Bekanntmachung des Regionalplans/der (Teil-)Fortschreibung/der Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/der Änderung des Regionalplans*)◆ verletzt worden ist.

Nach § 5 Abs. 2 LplG führen die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften sowie Abwägungsmängel, die zwar nicht unerheblich sind, aber durch ein ergänzendes

Verfahren behoben werden können, nicht zur Nichtigkeit des Regionalplanes. In dem ergänzenden Verfahren sind die fehlenden Anhörungen und sonstigen Verfahrensschritte nachzuholen, soweit sie von Einfluss auf das Abwägungsergebnis sein können. Bis zur Behebung solcher Mängel entfaltet der Regionalplan/die (Teil-)Fortschreibung/die Änderung (*Bezeichnung der Fortschreibung/Änderung des Regionalplans*)♦ keine Bindungswirkung.

Nach § 5 Absatz 3 LplG wird eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die nicht nach Absatz 1 unerheblich oder nach Absatz 2 heilbar ist, unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres nach dieser Bekanntmachung schriftlich gegenüber dem Regionalverband ...(*Name des Regionalverbands*)♦, dem Regierungspräsidium...(*Name des Regierungspräsidiums*)♦ oder gegenüber dem Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Theodor-Heuss-Str. 4, 70174 Stuttgart unter Bezeichnung des Sachverhalts, der die Verletzung begründen soll, geltend gemacht wird.

...(Sitz des Regionalverbands ♦

...(Datum)♦

(Unterschrift)♦

Christian Specht

Arbeitsgruppe „Verwirklichung der Regionalpläne sowie Mitwirkung bei regional bedeutsamen Angelegenheiten“

Gliederung

- 1 Bedeutungsgewinn der Regionalverbände
- 2 Mitwirkung der Regionalverbände bei regional bedeutsamen Angelegenheiten
- 3 Mitgliedschaftsstatus der Regionalverbände
- 4 Mitgliedschaft versus Trägerschaft
- 5 Vorbereitung und Verwirklichung von Regionalplänen

Mit dem Gesetz über die Weiterentwicklung der Regionen vom 20. Februar 2001 hat der Landesgesetzgeber die Bedeutung der Regionalverbände in Baden-Württemberg nachhaltig gestärkt.¹ Mit § 15 (alte Fassung § 12a) und § 16 (alte Fassung § 12b) erweitert der Gesetzgeber das Aufgabenspektrum der Regionalverbände und ermöglicht einen Einstieg in ein Umsetzungsorientiertes Regionalmanagement.

§ 15 LPIG verpflichtet die Regionalverbände, auf die Verwirklichung ihrer Regionalpläne hinzuwirken. Damit übernimmt der Landesgesetzgeber die rahmenrechtliche Bundesvorschrift des § 13 ROG von 1998 nahezu wortgleich.

§ 16 LPIG regelt erstmalig explizit die Mitwirkungsmöglichkeiten von Regionalverbänden bei regional bedeutsamen Angelegenheiten.

Drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Regelung haben sich die baden-württembergischen Regionalverbände auf ihrer Regionalplanertagung 2004 mit den praktischen Erfahrungen sowie mit praxisrelevanten Fragen bei der Anwendung der neuen Planungsinstrumentarien beschäftigt.

Eine ganz besondere Bedeutung kommt dem raumordnerischen Vertrag nach § 15 Abs. 5 LPIG zu. Schon vor Inkrafttreten dieser Vorschrift haben sehr viele Regionalverbände von der Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Verträge nach § 54 Landesverwaltungsverfahrensgesetz zu schließen, Gebrauch gemacht. Insofern kommt der Erwähnung des raumordnerischen Vertrags in § 15 Abs. 5 lediglich eine deklaratorische Bedeutung zu. Unstreitig hätte es für die Zulässigkeit von Verträgen der Raumordnung der Vorschrift des § 15 Abs. 5 LPIG nicht bedurft, denn ein Handlungsformverbot für die öffentlichen Aufgabenträger, worunter auch die Regionalverbände zu verstehen sind, besteht prinzipiell nicht.

Ungeachtet der rechtlichen Zulässigkeit sind sich die Regionalverbände aber darüber einig, dass die ausdrückliche Erwähnung des raumordnerischen Vertrages eine politi-

¹ Vgl. aktuelle Fassung des baden-württembergischen Landesplanungsgesetzes (LPIG B.-W.) vom 10. Juli 2003, GBl. Nr. 10, S. 385.

sche Aufwertung dieser Handlungsform für die Regionalverbände darstellt. Das Spektrum der Anwendungsfelder für raumordnerische Verträge ist breit.²

Standen am Anfang Verträge über die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete bzw. Gewerbe Parks im Vordergrund, so zeigt sich heute, dass viele Verträge sich auch mit der regionalplanerischen Lösung der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsproblematik befassen.³

1 Bedeutungsgewinn der Regionalverbände

Mit der Akzentverschiebung von der Ordnungsplanung zu einer aktiven umsetzungsorientierten Entwicklungsplanung trägt das Land Baden-Württemberg dem wachsenden Koordinierungs- und Kooperationsbedarf auf regionaler Ebene durch ein erweitertes Handlungsinstrumentarium der Regionalverbände Rechnung. Nachdem bereits 1994 für den Planungsraum der Landeshauptstadt Stuttgart und seine Umlandkreise eine verfassungsrechtlich nicht unumstrittene Sonderbehandlung gefunden wurde, erhalten nunmehr auch die übrigen Regionalverbände die Möglichkeit, sich intensiver an der Umsetzung ihrer Planungen zu beteiligen.⁴ Unter den zwölf Regionalverbänden in Baden-Württemberg nimmt der Verband Region Stuttgart, nicht nur aufgrund seiner Direktwahl der Verbandsversammlung, eine Sonderstellung ein. Zu seinen Pflichtaufgaben zählen auch Trägerschaften, z. B. im Bereich des regional bedeutsamen öffentlichen Personennahverkehrs, in Teilbereichen der Abfallentsorgung sowie im Bereich regionaler Wirtschaftsförderung und des regionalen Tourismusmarketings.

Den übrigen Regionalverbänden eröffnet das neue LPIG die Möglichkeit zu verschiedenen Formen formeller und informeller Kooperationen. Dabei geht das LPIG, was die Vorbereitung und Verwirklichung der Regionalverbände anbelangt, nicht über den Handlungsrahmen hinaus, der vor dem Bundesgesetzgeber bereits 1998 in der Novellierung des Raumordnungsgesetzes rahmenrechtlich vorgeformt wurde.⁵

Der Forderung, weitere Kompetenzen auf die Regionalverbände zu übertragen, wurde nicht entsprochen. Es bleibt in Baden-Württemberg bei der Trennung zwischen Planungs- und Verwaltungsaufgaben. Die Bezeichnung des dritten Abschnitts des LPIG „Umsetzung der Planung“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit den erweiterten Befugnissen keine exekutiven Aufgaben auf die Regionalverbände übertragen werden sollten. Alle umsetzungsorientierten Planungsbefugnisse müssen sich deshalb daran messen lassen, ob sie der klaren Trennung zwischen Verwaltungsbehörde und Planungsbehörde entsprechen. Eine Vermischung von planerischer Ebene und Verwaltungsebene war ausdrücklich nicht gewollt.⁶

Für regional bedeutsame Aufgaben wie z. B. die Steuerung des großflächigen Einzelhandels erlaubt das LPIG erstmalig eine gebietsscharfe Ausweisung von entsprechenden Standorten.⁷ Das LPIG führt auch die Möglichkeit von gebietsscharfen Ausweisungen

² Vgl. Specht, C. (2004): Die Anwendung raumordnerischer Verträge. In: Jan Zikow (Hrsg.): Beschränkung des Flughafenbetriebs – Planfeststellungsverfahren – Raumordnungsrecht. Vorträge auf den 5. Speyerer Planungsrachtag an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schriftenreihe der Hochschule, Band 163, S. 171ff. Vgl. auch Köhler, S. (1998): Vertragliche Vereinbarungen und weisungsfreie Aufgaben – Chancen für die Regionalplanung. In ARL (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes. Arbeitsmaterial Nr. 266. Hannover, S. 78 ff.

³ Vgl. Vertrag zwischen dem Regionalverband Neckaralb und der Stadt Hechingen vom 14.11.2000.

⁴ Gesetz über die Stärkung „Zusammenarbeit in der Region Stuttgart (GVRS) v. 7.2.1994, GBl. S. 92.

⁵ Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) vom 18.8. 1997, BGBl. I. S. 2081, ber. BGBl. 1998 I. S. 137.

⁶ Vgl. hierzu Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 12-5994 S. 16 ff.

⁷ § 11 Abs. 3 Nr. 5; § 11 Abs. 3 Nr. 11 i.V.m Abs. 7 LPiG

von Vorranggebieten für regional bedeutsame Windkraftanlagen ein. Der Gesetzgeber hat damit gezeigt, dass das Thema der Steuerung des großflächigen Einzelhandels und regional bedeutsamer Windkraftanlagen die kommunalen Planungsmöglichkeiten übersteigt und aufgrund seiner Bedeutung für die Verkehrs-, Siedlungs-, Landschafts- und Wirtschaftsentwicklung eines Planungsraumes nur noch angemessen auf der Ebene der Regionalverbände bewältigt werden kann.⁸

2 Mitwirkung der Regionalverbände bei regional bedeutsamen Angelegenheiten

Eine besonders weitreichende Möglichkeit der Verwirklichung der Regionalpläne bietet der neue § 16 LPlG. Danach ist es den Regionalverbänden erlaubt, in allen regional bedeutsamen Angelegenheiten Mitglied in Körperschaften, Gesellschaften und Einrichtungen zu werden. Das Gesetz nennt beispielhaft für regional bedeutsame Angelegenheiten die Wirtschaftsförderung und das Tourismusmarketing. Einigkeit besteht darüber, dass es sich hierbei nicht um eine abschließende Aufzählung möglicher regional bedeutsamer Angelegenheiten handelt. Mit der Formulierung „insbesondere“ deutet der Gesetzgeber an, dass sich das Engagement der Regionalverbände auch auf weitere regional bedeutsame Angelegenheiten beziehen kann. Weitere Aufgaben in diesem Zusammenhang sind z. B. im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs sowie bei Landschafts- und Naturparks, in regional bedeutsamen Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie ganz aktuell in regionalen Gesundheits- und Krankenhausträgereinrichtungen denkbar. Teilweise wird durch diese Vorschrift lediglich vom Gesetzgeber nachvollzogen, was einige Regionalverbände seit mehreren Jahren praktizieren.⁹ Die Notwendigkeit für Kooperationen auf regionaler Ebene beschränkt sich nicht nur auf den Bereich der Wirtschaftsförderung und des Tourismusmarketings. Die besondere Betonung dieser beiden Aufgabenbereiche durch den Gesetzgeber zeigt aber, dass man erkannt hat, welche Veränderungen sich in den Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung und für kommunales Tourismusmarketing ergeben haben. Im Tourismusbereich sind es heute gesamte Destinationen wie z. B. der Schwarzwald, das Neckartal oder der Odenwald, die aufgrund ihrer landschaftlichen Prägung nur in ihrer Gesamtheit vermarktet werden können. Insbesondere auch bei dem internationalen Wettbewerb auf dem Tourismusmarkt wird deutlich, dass eine Atomisierung der Zielkundenansprache keine Akzeptanz bei den Touristen findet. Zudem wird auf der Anbieterseite ein ineffizienter Ressourceneinsatz vermieden.

3 Mitgliedschaftsstatus der Regionalverbände

Regionalverbände können Mitglied in Körperschaften, Gesellschaften und Einrichtungen werden. Damit wird sowohl das gesamte Spektrum der öffentlich-rechtlichen als auch der privatrechtlichen Organisationsformen abgedeckt. Unter den Regionalverbänden besteht auch Einigkeit, dass sich eine Mitwirkung auf teilträumliche interkommunale Kooperationsformen beziehen kann. Eine Beschränkung der Mitgliedschaft auf die gesamte Region umfassende Einrichtungen kann vom Gesetzgeber nicht intendiert sein. Denn die Vorschrift soll gerade die Verwirklichung von Zielen in den Regionalplänen ermöglichen. Diese Ziele sind zwar für eine ganze Region verbindlich, beziehen sich aber z. T. auf Teilräume. So ist z. B. die Verwirklichung interkommunaler Gewerbeparks an konkrete Standorte gebunden. Von den privatrechtlichen Organisationsformen

⁸ vgl. hierzu Landtagsdrucksache 12/5994, S. 16 ff.

⁹ vgl. z. B. Mitgliedschaft des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein an der Technologieregion Karlsruhe GBR.

spielt in der Praxis der Regionalverbände die Mitgliedschaft bzw. Beteiligung an einer GmbH eine Schlüsselrolle.

4 Mitgliedschaft versus Trägerschaft

In der Regionalmanagementpraxis spielt die Abgrenzung zwischen einer bloßen Mitgliedschaft und einer regionalen Trägerschaft eine entscheidende Rolle. Die herrschende Auffassung geht davon aus, dass den Regionalverbänden nach § 16 LPlG eine Mehrheitsbeteiligung an einer GmbH oder sonstigen Einrichtung verwehrt ist. Dafür spricht zum einen die Intention des Gesetzgebers, den Regionalverbänden lediglich eine Mitwirkungsmöglichkeit einzuräumen. Auch der Begriff Mitgliedschaft setzt notwendig voraus, dass es weitere Mitglieder gibt. Hintergrund für diese Auffassung ist die vom Gesetzgeber oben zitierte Trennung zwischen Planungsaufgaben und Verwaltungsaufgaben. Danach ist es den Regionalverbänden zwar erlaubt, an regional bedeutsamen Gesellschaften mitzuwirken, aber eine Mehrheitsbeteiligung, die die Formen einer Trägerschaft annehmen könnte, ist den Regionalverbänden verboten.

Diese Auffassung könnte aber auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Fraglich ist nämlich, ob unter dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot eine unterschiedliche Behandlung der Regionalverbände in Baden-Württemberg möglich ist. Denn nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart ist dem Verband Region Stuttgart die Aufgabe der regionalen Wirtschaftsförderung und des regionalen Tourismusmarketing als Pflichtaufgabe zugewiesen. Die Ungleichbehandlung der Regionalverbände in Baden-Württemberg wäre gerechtfertigt, wenn ungleiche Rahmenbedingungen eine entsprechend differenzierte Behandlung des Regionalverbandes erfordern würden. Für die landesgesetzliche Sonderstellung des Verbandes Region Stuttgart mit direkt gewählter Verbandsversammlung ergaben sich 1994 einige Anhaltspunkte.¹⁰ Für die in Rede stehenden Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing haben sich innerhalb der letzten 10 Jahre die Ausgangsbedingungen in allen Regionen Baden-Württembergs aber angenähert.

Die Europäisierung und Regionalisierung der europäischen Forschungs- und Strukturförderpolitik und die abnehmende Standortbindung der Unternehmen erzwingen in allen Regionen Baden-Württembergs eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung und des Tourismusmarketings. Im aktuellen Wettbewerb der Regionen konkurrieren gute Wirtschaftsregionen und nicht mehr Einzelstandorte um die Ansiedlung von Unternehmen und Fach- und Führungskräften. Baden-Württemberg verfügt im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern über eine polyzentrale Wirtschaftsstruktur. Wirtschaftliche Kernkompetenzen und Wachstumsfelder konzentrieren sich nicht nur in der Region Stuttgart, sondern sind aufgrund historischer Entwicklung und geografischer Lagevorteile sehr ausgewogen im gesamten Bundesland verteilt. Die wirtschaftlichen Herausforderungen haben sich deshalb in allen Regionen angenähert, sodass eine besondere Förderungsbedürftigkeit der Landeshauptstadtregion durch den Landesgesetzgeber nicht angemessen erscheint. Deshalb erscheint es geboten, auch unter Berücksichtigung des landesverfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes die Frage des Umfangs einer Mitgliedschaft der Regionalverbände in regional bedeutsamen Gesellschaften und Körperschaften weiter auszulegen. Danach ist auch eine Mehrheitsgesellschafterstellung der Regionalverbände, zumindest in den regional

¹⁰ Vgl. zur Frage der verfassungsrechtlichen Ungleichbehandlung der Regionalverbände: Groß, Thomas: Der Verband Region Stuttgart, VBIBW 1994, S. 429 ff.; Müller: Struktur des Verbandes Region Stuttgart, BWVP 1994, S. 128 ff.; von Rothberg: Die Änderung des Kommunalrechts, des Kommunalwahlrechts und die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart, BWVP 1993, S. 265 ff.

bedeutsamen Aufgabenfeldern Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing, als rechtlich möglich anzusehen.

Der befürchteten Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit durch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionalverbände bei regional bedeutsamen Angelegenheiten wird durch § 16 Abs. 2 LPlG Einhalt geboten. Danach muss die Mitgliedschaft mit der Mehrheit von 2/3 der Mitglieder der Verbandsversammlung beschlossen werden, wenn sie umlagerelevant ist. Bundesweit gibt es so gut wie keine Wirtschaftsförderung und kein Tourismusmarketing, das ausschließlich aus Spenden oder Sponsoringbeiträgen finanziert werden kann. Insofern ist jede Mitgliedschaft in den genannten regional bedeutsamen Angelegenheiten auch umlagerelevant. Damit ist gewährleistet, dass die Stadt- und Landkreise, die sowohl die Mitglieder der Verbandsversammlung bestimmen und damit auch über die Höhe der Umlage entscheiden, den Umfang der Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionalverbände bei regional bedeutsamen Angelegenheiten ausreichend bestimmen können. Auch hier stellt sich allerdings die Frage, ob die Ungleichbehandlung zwischen den Regionalverbänden und dem Verband Region Stuttgart, für den das 2/3-Erfordernis für den Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing nicht gilt, einer landesverfassungsrechtlichen Prüfung standhält.

5 Vorbereitung und Verwirklichung von Regionalplänen

Mit § 15 LPlG übernimmt der Gesetzgeber nahezu wortgleich die rahmenrechtliche Vorgabe des Bundes aus § 13 Raumordnungsgesetz. Es fällt auf, dass der Landesgesetzgeber die sich aus dem Rahmenrecht ergebenden Ausgestaltungsspielräume nicht ausschöpft. So bleibt es z. B. bei der bloßen Übernahme der sog. Hinwirkungspflicht aus § 15 Abs. 1. Die Förderpflicht bezüglich der Zusammenarbeit von staatlichen und Wirtschaftsakteuren zur Verwirklichung der Raumordnungspläne wird ebenso ohne weitere Konkretisierung übernommen wie die sog. Unterstützungspflicht aus § 15 Abs. 4 LPlG, mit der die interkommunale Zusammenarbeit durch die Regionalverbände gefördert werden soll. Weitere finanzielle oder rechtliche Kooperationsanreize sind bislang nicht vorgesehen. Denkbar wäre u. a., die Vergabe von Städtebaufördermitteln mit einem zielkonformen Verhalten der Gemeinden im Rahmen von Flächenausweisungen für Siedlung und Gewerbe zu verknüpfen. Weitere Möglichkeiten eines Kooperationsanreizes könnten in einer Kofinanzierung eines plankonformen Verhaltens durch Landesmittel bestehen. Weiter diskutiert wurde die Möglichkeit, eine Förderung davon abhängig zu machen, dass mehrere Gemeinden z. B. für ein Infrastrukturprojekt im Tagungs- und Kongresswesen zusammenarbeiten, um eine gemeinsam getragene Einrichtung langfristig zu finanzieren. Ansätze zur normativen Verankerung von Kooperationsgeboten gibt es bislang nur vereinzelt. So enthält z. B. das Landesentwicklungsprogramm Bayern ein Kooperationsangebot in der Gestalt, dass die Hochstufung zentraler Doppel- und Mehrfachorte vom vorherigen Abschluss eines landesplanerischen Vertrags abhängig gemacht wird.¹¹ Ein erster Anwendungsfall ist der landesplanerische Vertrag zwischen den Städten Deggendorf und Plattling in Bayern, der auf der Basis des Landesentwicklungsprogramms eine Einstufung als Oberzentrum zum Gegenstand hat. In diesem Vertrag verpflichten sich die Städte Deggendorf und Plattling zu einer gemeinsamen Wahrnehmung ihrer überörtlichen Versorgungsfunktion. Hierzu sollen bestehende zentralörtliche Einrichtungen gesichert werden, indem durch Kooperation der beiden Städte eine verbesserte Auslastung langfristig vorgehalten und qualitativ weiterentwickelt wird. Die Ansiedlung neuer zentralörtlicher Einrichtungen soll auf Basis eines Entwicklungskon-

¹¹ Vgl. Landesentwicklungsprogramm Bayern, Ziff. A III 2.1.3.3.

zeptes gemeinsam vorbereitet und umgesetzt werden. Die beiden Städte beabsichtigen, bei der Flächenentwicklung, bei der Sicherung von Arbeitsplätzen und bei Bildungsangeboten, ebenso bei der Entwicklung des Nahverkehrs sowie bei Angeboten für Kultur und Tourismus intensiv interkommunal zusammenzuarbeiten. Hierzu wird ein interkommunaler Entwicklungsausschuss eingesetzt, der durch die kommunalen Gremien einen vorberatenden Charakter hat und entsprechende Empfehlungen aussprechen kann. Eine Beteiligung der Bürger und der Öffentlichkeit an dem Prozess des Zusammenwachsens der Städte als Doppelort und gemeinsames Oberzentrum ist vorgesehen.

Die Regionalverbände in Baden-Württemberg nutzen die im § 15 vorgesehenen neuen informellen und formellen raumordnerischen Instrumentarien bereits sehr intensiv. Es gibt nahezu keinen baden-württembergischen Regionalverband, der nicht über ein regionales Entwicklungskonzept für bestimmte regional bedeutsame Planungsaufgaben verfügt.

Im Ergebnis sind sich die Regionalverbände einig, dass die raumordnerischen Instrumentarien einen wesentlichen Beitrag für die Neuorientierung der Regionalplanung in Baden-Württemberg leisten können. Sowohl die Möglichkeit von Mitgliedschaften in Einrichtungen und Gesellschaften bei regional bedeutsamen Aufgaben als auch das Kooperationsinstrumentarium des § 15 tragen dazu bei, die Umsetzungsorientierung der Regionalplanung erheblich zu verbessern.

Gerd Hager

Arbeitsgruppe „Aktuelle Planungserfordernisse für erneuerbare Energien und Hochwasserschutz“ – Positionen und Bericht aus der Arbeitsgruppe

Gliederung

- 1 Der Gesetzauftrag
- 2 Solaranlagen
- 3 Windkraftanlagen
- 4 Vorbeugender Hochwasserschutz

1 Der Gesetzauftrag

Im Landesplanungsgesetz (LplG) sind die möglichen Festsetzungen eines Regionalplanes in einem Zuständigkeitskatalog abschließend aufgezählt. Das Gesetz zur Änderung des LplG und anderer Gesetze im Jahr 2003¹ ergänzte diesen Katalog und brachte den Regionalverbänden als Planungsträger eine Reihe neuer Aufgaben. Dazu gehören der vorbeugende Hochwasserschutz und die Festlegung von Standorten für Infrastrukturvorhaben, insbesondere für regional bedeutsame Windkraftanlagen.

In den Schlussvorschriften des Artikelgesetzes hat der Gesetzgeber für die Windenergie noch die Verpflichtung aufgenommen, dass die Regionalverbände unverzüglich die erforderlichen Verfahren einleiten müssen (Art. 4 III). Diese besondere Verpflichtung zur Eile unterstreicht die große Bedeutung, die das Land der Steuerung und Begrenzung der Ansiedlung von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg beimisst. Auch das gesamte Gesetzgebungsverfahren der sehr umfangreichen Novelle konzentrierte sich auf dieses eine Thema.

Grund und Grenze der Planungspflicht ist stets die Regionalbedeutsamkeit. Das LplG bestimmt den zentralen Rechtsbegriff selbst in § 11 III. Der Regionalplan enthält Festlegungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur, „soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich ist“. Vorbild für die Definition war ersichtlich § 1 III Baugesetzbuch (BauGB). Die Regionalbedeutsamkeit wirkt in verschiedene Richtungen. Zuerst betrifft sie die Frage, ob überhaupt geplant werden darf. Eine Planrechtfertigung liegt nur vor, wenn die Festlegungen für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur erforderlich sind. Sobald diese Ansparschwelle überschritten ist, besteht sogar eine Planungspflicht. Die Regionalbedeutsamkeit betrifft darüber hinaus die Genauigkeit, mit der eine Festlegung im Regionalplan getroffen werden kann. Trennlinie ist hier i.d.R. die Gebietsschärfe, nur „soweit“ sind die Festlegungen „erforderlich“. Und drittens steuert die Regionalbedeutsamkeit auch die Gegenstände und den Umfang der Festlegungen. Unterhalb der Regionalbedeutsamkeit

¹ Gesetz zur Änderung des LplG und anderer Gesetze vom 8.5.2003 GBl, S. 205 ff., berichtigt S. 320.

besteht kein Erfordernis für raumordnerische Planaussagen. Deshalb dürfen z. B. Trassen, Standorte und Infrastrukturvorhaben erst ab einer gewissen Größe oder Bedeutung in die Regionalplanung Eingang finden. Bei der Größenbestimmung gibt es aber keine festen, z. B. zahlenmäßigen, Vorgaben. Entscheidend sind immer die Besonderheiten des Einzelfalls.² Vor diesem legislatorischen Hintergrund hat die Arbeitsgruppe die Möglichkeiten der Regionalverbände bei den Themen Solaranlagen, Windkraftanlagen und Hochwasserschutz verhandelt.

2 Solaranlagen

Solaranlagen sind technische Geräte, die die von der Sonne eingestrahlte Energie aufnehmen und sie in elektrische Energie (fotovoltaisch) oder in Wärme (thermisch) verwandeln. Bei Solaranlagen stellt sich zunächst die Frage, ob sie überhaupt Gegenstand der Regionalplanung sein können und sein sollen. Die Frage nach der Planungsmöglichkeit beantwortet § 11 III Nr. 11 LplG. Im Regionalplan sind Standorte für Infrastrukturvorhaben festzulegen. Als Regelbeispiel nennt das Gesetz die regionalbedeutenden Windkraftanlagen. Dieses Beispiel zeigt, dass Energieparks zu den Infrastrukturvorhaben gehören. Daher sind auch Solarparks von der Ermächtigung erfasst. Entscheidend ist aber die Größe der Anlagen. Auch hier muss die Ansprechtschwelle der Regionalbedeutsamkeit überschritten sein. Natürlich kommt es dabei auf den Einzelfall an. Aber für die Planungspraxis sind konkrete Anhaltswerte nötig und möglich. Sie können nur als Regelvermutung verstanden werden. Die herkömmliche Solaranlage an oder auf einem Gebäude oder einer anderen baulichen Anlage ist damit nicht erfasst. Regional bedeutsam sind insbesondere frei stehende größere Anlagen im Außenbereich. Für die Einordnung wichtig ist insbesondere das Landschaftsbild, die Exponiertheit des Standorts, die Unberührtheit der Umgebung, die Größe der Anlage und ihre Einsehbarkeit. Bei Anlagen über 1 ha Fläche dürfte die Regionalbedeutsamkeit in der Regel gegeben sein.

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass die Regionalverbände die Ansiedlungsaktivitäten auf den Innenbereich lenken sollten. Dort sind genügend Dachflächen, gerade in Gewerbe- und Industriegebieten, vorhanden. Im Außenbereich muss der Landschaftschutz eine hervorgehobene Rolle spielen. Für die besiedelten Bereiche sollten die Verbände moderierend Angebote für die Solarnutzung ermitteln, für die Freiräume können sie Schutzkonzepte entwickeln. Dabei stehen ihnen die Instrumente Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet, Ausschlussgebiet und unbeplante Fläche zur Verfügung.

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)³ bietet über eine hohe Stromeinspeisevergütung Anreize zur Ansiedlung von Solarparks größeren Umfangs in der freien Landschaft.⁴ Insbesondere alte Deponiestandorte sind wirtschaftlich attraktiv. Im Außenbereich ist zudem die baurechtliche Lage unübersichtlich. Solaranlagen sind nach § 35 I BauGB bauplanungsrechtlich nicht privilegiert und damit in der Regel unzulässig. Gleichzeitig hat die Landesbauordnung (LBO) diese Anlagen aber in § 50 I Anhang Nr. 21 generell verfahrensfrei gestellt. Für ihre Errichtung ist deshalb keine Baugenehmigung erforderlich. Verfahrensfreiheit wird in der Öffentlichkeit aber häufig mit Restriktionsfreiheit gleichgesetzt. Zwar regelt § 50 V LBO, dass freigestellte Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen müssen. Diese Regelung ist aber wenig bekannt und den Bauherrn schwer zu vermitteln. Deshalb setzt die Arbeitsgruppe auf

² So die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 13/1883, S. 34.

³ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 29.3.2000 BGBl I, S. 305.

⁴ § 8 EEG mindestens 45,7 ct/kWh.

die Zusammenarbeit der Regionalverbände mit den Baurechtsbehörden. Zudem empfiehlt sie eine Änderung der Freistellungsregelung in der LBO. Verfahrensfrei sollen nur Vorhaben sein, die an oder auf baulichen Anlagen errichtet werden. Diese Empfehlung sollte von der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände über das Wirtschaftsministerium an das für Baurechtsfragen zuständige Innenministerium herangetragen werden.

3 Windkraftanlagen

Windkraftanlagen sind durch § 35 I Ziff. 6 BauGB im Außenbereich privilegiert. § 35 III 3 BauGB enthält einen Planvorbehalt u. a. für die Raumordnung. Öffentliche Belange stehen einem Bauwunsch im Außenbereich entgegen, wenn als Ziel der Raumordnung an anderer Stelle eine Ausweisung erfolgt ist. Die Ausschlusswirkung bleibt aber auf den Regelfall begrenzt und gilt nur für raumbedeutsame Anlagen. Den Planvorbehalt hat der Landesgesetzgeber auf eine Planungspflicht für die Regionalverbände verdichtet. Als Instrumente stehen nur eine Kombination von Vorrang- und Ausschlussgebieten zur Verfügung. Deshalb müssen die Regionalverbände einen regionsweiten, flächendeckenden Ansatz verfolgen (§ 11 III 1, 2 Nr. 11, VII 1 LplG).

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass die Regionen eine politisch bedeutende, tatsächlich umstrittene und inhaltlich komplexe Aufgabe erhalten haben. Erschwerend kommt die notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung dazu. Damit wird aber auch die Zusammenarbeit mit den Bürgern und der Bekanntheitsgrad der Regionalplanung erhöht. Die neue Aufgabe ist eine Chance für die Verbände, sie begegnen vielen Menschen unmittelbar und intensiv und können auf einem wichtigen landespolitischen Handlungsfeld ihre planerische Kompetenz unter Beweis stellen.

Wichtig ist auch hier die Bestimmung der Regionalbedeutsamkeit. Entscheidend sind nach den Vorgaben aus der Rechtsprechung und der Gesetzesbegründung die Umstände des Einzelfalls. Zur besseren Umsetzung der planerischen Festlegungen geben numerische Anhaltspunkte die notwendige Orientierung. Dazu können Regelbeispiele im Regionalplan genannt werden. Auf starre Aussagen sollten die Plangeber verzichten. Der richtige Ort für die Aussagen ist die Planbegründung. In den Zielen selbst sollte allein auf die Regionalbedeutsamkeit abgestellt werden. Als Anhaltspunkte bei der Größe der Anlagen wurden Nabenhöhen zwischen 50 m und 100 m diskutiert. Ab 100 m dürfte die rechtlich sichere Seite erreicht sein.⁵ Allerdings kann bei dieser enormen Höhe die Ausschlusswirkung von den Betreibern unterlaufen werden. Bei der Anlagenzahl wurde eine Anschwelle für die Regionalbedeutsamkeit von 3–5 Anlagen erwogen. Alle Teilnehmer waren sich einig, dass die Stromeinspeisevergütung für die Wirtschaftlichkeit der Anlagen eine entscheidende Rolle spielt. Vorranggebiete dürfen nur auf Flächen festgelegt werden, die einen zumindest auskömmlichen Anlagenbetrieb erlauben. Entscheidende Steuergröße ist § 10 der EEG-Novelle. Er wurde am Tag unserer Diskussion im Deutschen Bundestag in 2./3. Lesung verabschiedet. Die Regionalverbände werden die mittlerweile normierten Einspeisevergütungen in flächenhafte Aussagen umsetzen müssen. Bei der Beurteilung der Windhöflichkeitsschwelle sind die Kosten und die Erlöse der technischen Bauwerke maßgebende Faktoren.

⁵ Vgl. dazu das Urteil des OVG Koblenz vom 20.2.2003, NVwZ-RR 2003, 619 bei nahe 100 m Gesamthöhe und allgemein BVerwG, Urt. vom 13.3.2003, NVwZ 2003, 738.

4 Vorbeugender Hochwasserschutz

Auch der vorbeugende Hochwasserschutz bringt den Regionen neue Planungspflichten. Sie sind im Landesentwicklungsplan (LEP 2002) unter 4.3.6 konkretisiert. Eine interministerielle Arbeitsgruppe hat unter Beteiligung der Regionalverbände die Grundlagen des Hochwasserschutzes in Baden-Württemberg erarbeitet. In einem umfassenden Maßnahmenbündel ist auch die Regionalplanung enthalten. Dabei entwickelte die Gruppe verschiedene Planungsszenarien für offene und geschlossene Systeme. Als Schutzniveau gilt ein 100-jährliches Bemessungshochwasser (HQ 100), am Oberrhein ein 200-jährliches Bemessungshochwasser (HQ 200). Unterhalb der Staustufe Iffezheim sind gemäß der Leitlinie bis zur Wiederherstellung des HQ 200 vorläufige Vorranggebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz vorgesehen. Hier stehen den Gemeinden im Tiefgestade entlang des Rheins einige Entwicklungsrestriktionen bevor.

Die regionale Planungspflicht aus § 11 III Nr. 9 LplG wird durch die Neufassung der §§ 77 ff. Wassergesetz (WG) beeinflusst. Dort sind nun gesetzliche Überschwemmungsgebiete durch § 77 WG und hochwassergefährdete Gebiete im Innenbereich durch § 80 WG normiert. Und §§ 78, 78a WG begrenzen die Errichtung von baulichen Anlagen und die Bauleitplanung erheblich.

Die Arbeitsgruppe hat darauf hingewiesen, dass die Aufgaben der Regionalplanung nun erneut mit den Befugnissen der Wasserwirtschaft abgestimmt werden müssen. In den notwendigen Gesprächen ist auch zu klären, wie sich die Regelungen im novellierten WG und in den Regionalplänen ergänzen. Entscheidender Gesprächspartner ist das Umwelt- und Verkehrsministerium (UVM). Auch vom Bundesrecht sind weitere Verschärfungen in Überschwemmungsgebieten durch eine Wasserhaushaltsgesetz-Novelle zu erwarten. Damit könnte sich das Arbeitsgebiet der Regionalplanung erneut verschieben. Als zukünftige Aufgaben der Regionalplanung wurde der besondere Schutzstatus des Oberrheins und die planerische Zurückgewinnung bzw. Sicherung von Auen und Rückhalteflächen angesehen. Zudem muss der vorhandene Retentionsraum verteidigt werden. Basis für die Arbeit im Hochwasserschutz sind die Hochwassergefahrenkarten. Hier wird das Land zu einer zügigen Erstellung der Grundlagenwerke ermutigt.

Politisch besonders wichtig ist die zeitgerechte Umsetzung des Integrierten Rheinprogramms (IRP). Das Land stellt dafür auch in finanziell schweren Zeiten erhebliche Mittel zur Verfügung. Gerade vor dem Hintergrund der Ereignisse an Elbe und Mulde im August 2002 wird die Priorisierung des Hochwasserschutzes als politisch wichtiges und fachlich richtiges Zeichen unterstützt. Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Planfeststellungsverfahren in Baden-Württemberg oberhalb der Staustufe Iffezheim wesentlich langsamer laufen als unterhalb der Staustufe. Ein IRP der zwei Geschwindigkeiten darf es nicht geben. Die Landesregierung wird aufgefordert, die notwendigen Verfahren zügig durchzuführen und die notwendige Solidarität der Oberlieger mit ihren Unterliegern zu gewährleisten.

Peter Rienhardt, Dirk Vallée

Arbeitsgruppe „Aktuelle Planungserfordernisse für die Siedlungsentwicklung und den großflächigen Einzelhandel“

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Siedlungsentwicklung
 - 2.1 Wohnbauflächen
 - 2.1.1 Instrumente zur Steuerung der Ausweisung von Wohnbauland
 - 2.2 Gewerbeflächen
- 3 Großflächiger Einzelhandel
 - 3.1 Solitäre großflächige Einzelhandelseinrichtungen
 - 3.2 Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben
 - 3.3 Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels
- 4 Schlussbemerkung

Literatur

1 Einleitung

Aufgabe der Raumplanung ist es, unter dem Grundsatz der Nachhaltigkeit die Leitziele der Landesentwicklungsplanung zu konkretisieren, die für alle Teilräume *gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur* zum Ziel haben. Dazu gehören u. a. die *ausreichende Bereitstellung von Wohnraum, ein breites Angebot von Arbeitsplätzen* (Wohnbau- und Gewerbeflächenausweisung = Siedlungsentwicklung) sowie eine *wohnortnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen* (Einzelhandel und Gewerbeflächen).¹

Die zukünftige Siedlungsentwicklung und die Entwicklung des Einzelhandels sind maßgeblich zu betrachten unter

- a) dem absoluten Bevölkerungsrückgang ab ca. 2020,
- b) einem sich schon heute abzeichnenden Verteilungskampf um Einwohner und
- c) der sich bereits seit Beginn des neuen Jahrhunderts abzeichnenden Überalterung der Gesellschaft.²

¹ Landesentwicklungsplan (LEP) 2002, S.13.

² Statistisch-prognostischer Bericht 2003.

Das Siedlungswachstum ist derzeit geprägt durch einen beschleunigten Flächenverbrauch (Baden-Württemberg 12 ha / Tag, 90er Jahre: 10 ha / Tag) und soll bis 2020 um 75 % reduziert werden.³

Der Einzelhandel unterliegt einem dynamischen Strukturwandel (Rückgang von Fach- und Lebensmittelgeschäften, zunehmende Filialisierung und Internationalisierung, Unternehmenskonzentration, Verkaufsflächenzunahme, Verkürzung von Entwicklungs- und Produktionszyklen) und ist geprägt durch die anhaltende Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorrangig auf peripheren Standorten. Die Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel sind besorgniserregend, die 10 größten Lebensmittelkonzerne binden 83 % des Umsatzes und 98 % des Umsatzes werden von 30 Handelsunternehmen erwirtschaftet.⁴

Die Arbeitsgruppe „Siedlungsentwicklung und großflächiger Einzelhandel“ beschäftigte sich insbesondere mit Fragen und Möglichkeiten

- der zukünftigen Siedlungsflächenausweisung,
- der Flächenbedarfsermittlung für Siedlungszwecke und
- der Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen.

2 Siedlungsentwicklung

Das anhaltende starke Wachstum der Siedlungsflächen ist sowohl in der Ausweisung von Wohnbau- als auch von Gewerbeflächen begründet, in deren Folge ebenfalls die Verkehrsflächen zunehmen.

2.1 Wohnbauflächen

Die Problematik eines weiteren anhaltenden Siedlungswachstums liegt in der demographischen Entwicklung, die Bevölkerungszahl stagniert und wird ab 2020 trotz Zuwanderung schrumpfen. Unter diesen Rahmenbedingungen sind neue Strategien zur Siedlungsentwicklung gefragt, denn einerseits wird die Wohnraumnachfrage sich reduzieren und andererseits werden die Infrastrukturmaßnahmen von heute die finanziellen Altlasten von morgen sein.

Für die Regionalplanung stellt sich die Frage, was die Ursachen des in Bezug zum Bevölkerungswachstum überproportionalen Siedlungsflächenwachstum sind und welchen Beitrag die Regionalplanung leisten kann, um das Wachstum in nachhaltigere Bahnen zu lenken.

Als Ursache wird in übereinstimmender Ansicht der mit jährlich 0,7 % zu hoch angesetzte Eigenbedarfszuwachs sowie das Ziel, die Bevölkerungszahl durch die Ansiedlung junger Familien zu sichern und zu erhöhen, gesehen. Die Regionalplanung kann dem entgegensteuern, indem sie sich nicht aus der Planung zurückzieht, sondern diese intensiviert und deutlich differenziert. Die Forderung der Regionalplanung ist die Absenkung der Zuwachsraten auf einen realistischen Orientierungswert von maximal 0,5 % sowie die Überprüfung der einzelnen Zentralen Orte hinsichtlich deren Funktion bei den anstehenden Stagnations- und Schrumpfungsprozessen.

³ Wirtschafts- und Sozialentwicklung 2002 in Baden-Württemberg.

⁴ M+M EURODATA 2001.

2.1.1 Instrumente zur Steuerung der Ausweisung von Wohnbauland

Die Regionalplaner sind sich einig, dass

- die in Wachstumsphasen konzipierten und derzeit angewandten Steuerungsinstrumente für die zu bewältigenden Stagnations- und Schrumpfungprozesse ungeeignet sind,
- die zukünftige Bevölkerungsstagnation und -schrumpfung in ihrer Tragweite noch keine ausreichende Berücksichtigung in den kommunalen Planungsabteilungen gefunden haben und
- das Potenzial eines regionalen Fokus bei der zukünftigen Wohnbaulandausweisung noch nicht erkannt worden ist.

Gefragt sind also Instrumente, die einerseits vorhandene Potenziale aufdecken und andererseits die zukünftig möglichen Entwicklungen auf eine realistischere Basis stellen. Dazu gehören:

- die Erstellung von Baulückenkatastern zur Verstärkung der Innenentwicklung,
- die Offenlegung der Eigenentwicklung durch die differenzierte Betrachtung der Wanderungsströme (Quellgebiet, Zielgebiet, Lebensalter), der Geburten- und Sterberaten,
- die Auswertung regionaler Bevölkerungsprognosen und deren Bewertung unter kommunalen Gesichtspunkten,
- die Entwicklung von Siedlungsleitbildern unter Berücksichtigung von Stagnations- und Schrumpfungprozessen,
- die Offenlegung infrastruktureller Folgekosten für Neubaugebiete für die nächsten 20 bis 30 Jahre und
- die Modifikation des Flächennutzungsplans von einem einstufigen zu einem an der Realität rückgekoppelten, mehrstufigen Entwicklungsmodell.

Die Regionalverbände sehen sich gefordert, diese Steuerungsinstrumente bei der Fortschreibung der Regionalpläne zu berücksichtigen und in Planungssätze umzusetzen.

2.2 Gewerbeflächen

Die Nachfrage nach Gewerbeflächen ist auf Grund der wirtschaftlichen Lage und der Globalisierung insgesamt stark rückläufig und konzentriert sich deshalb insbesondere auf attraktive und verkehrlich gut erschlossene Standorte. Erfahrungsgemäß sind derzeit Gewerbeansiedlungen i.d.R. das Ergebnis von Standortverlagerungen, tatsächliche Neuan siedlungen sind die Ausnahme. Die Ausweisung von neuen Gewerbeflächen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des kommunalen Wettbewerbs führt immer häufiger zu erschlossenen, brachliegenden Gewerbeflächen, ja ganze Gewerbegebiete. Auch hier stehen für die Kommunen und für die Bürger infrastrukturelle Folgekosten an, die möglicherweise nicht durch den Verkauf der Gewerbeflächen gegenfinanziert werden können.

Die Regionalverbände sehen ihre Aufgabe vor allem darin, durch die Unterstützung interkommunaler Kooperationen neue Gewerbebestandortausweisungen auf attraktive Standorte zu lenken, oder sich an der Suche neuer Konzepte – wie z. B. dem Gewerbeflächenpool der Region Zollernalb – zu beteiligen.

3 Großflächiger Einzelhandel

Betriebe ab 1.200 m² Geschossfläche werden dem großflächigen Einzelhandel zugeordnet und deren Zulässigkeit wird in §11 Abs. 3 BauNVO (1990) in Verbindung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung (LEP 2002) geregelt. In der Praxis wird die Grenze der Großflächigkeit bei 700 bis 800 m² Verkaufsfläche angesetzt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen keine Beschränkung des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs, sondern deren Ordnung unter dem Gesichtspunkt gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Ziel hat.

Die Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben ist dabei zu differenzieren nach solitären großflächigen Einzelvorhaben und der Agglomeration von jeweils selbstständigen Einzelhandelsbetrieben die im Einzelnen die Grenze der Großflächigkeit nicht überschreiten.

Die Zulässigkeit von Einzelhandelseinrichtungen nach BauNVO wird konkretisiert im Einzelhandelserlass⁵ 2001.

3.1 Solitäre großflächige Einzelhandelseinrichtungen

Nachdem in den 90er-Jahren große Fachmarktansiedlungen im Nonfoodsektor stattgefunden haben, sind derzeit vor allem Ansiedlungen im Lebensmittelhandel und dabei insbesondere im Discountmarktsegment zu verzeichnen. Dennoch ist davor zu warnen, den Nonfoodsektor aus den Augen zu verlieren. Weitere Konzentrationsprozesse könnten in diesem Sektor wieder zu einer Ansiedlungsdynamik führen. Hier sind die Planer bei der Fortschreibung der Regionalpläne gefordert.

Im Foodsektor liegt nach übereinstimmender Meinung der Regionalplaner die Problematik in den gerade nicht eindeutig großflächigen Vorhaben. Wenngleich sich derzeit bei den neuen Ansiedlungsvorhaben zunehmend steigende Verkaufsflächenzahlen über 700 m² abzeichnen, so wird dennoch der BauNVO eine Steuerungswirkung zuerkannt. Sie verhindert, dass in Folge zunehmender Konzentrationsprozesse die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen – vor allem im Discountsektor – sich ausschließlich auf peripheren und verkehrlich gut angeschlossenen Standorten ansiedeln.

Eine gewisse Problematik besteht hier für die Ansiedlung von Vollsortimentern, die auf Grund ihres großen Warensortiments mit 15.000 bis 20.000 Artikeln für eine mit Discountmärkten vergleichbare Produktivität mehr als 1.200 m² Fläche benötigen. Es besteht i.d.R. ein Problem mit der Vermutungsregel. Die Planer sehen hier rechtlichen Klärungsbedarf, da Vollsortimenter im Sinne des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse den Discountmärkten vorzuziehen sind.

3.2 Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben

Neben den solitären Einzelhandelsansiedlungen kommt der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben mit einer Geschossfläche unter 1.200 m² Geschossfläche eine zunehmende Bedeutung zu. Den Sonderfall stellt hier das Einkaufszentrum dar, welches eindeutig eine räumliche und zeitliche Zusammenfassung von Einzelhandelsbetrieben in Kombination mit unterschiedlichsten Dienstleistungseinrichtungen ist. In der Regel ist die Großflächigkeit eindeutig gegeben. Für die Raumplanung sehr problematisch sind

⁵ Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten (Einzelhandelserlass).

hingegen die sonstigen Agglomerationen, die nicht direkt in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang (schleichende Agglomeration) entstehen. Isoliert betrachtet sind sie unbedenklich, werden häufig baurechtlich isoliert beurteilt (Einzelfallentscheidungen) und widersprechen in der Summe dennoch § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO. Aus Sicht der Regionalplanung sind hier nicht so sehr die unbepflanzten Innenbereiche (§ 34), sondern vielmehr die alten Gewerbegebiete nach § 30 betroffen. Regionalplanerisch sind diese Vorhaben derzeit nur schwer steuerbar.

In der Praxis erstreckt sich die Prüfung solcher Vorhaben auf die Kriterien des Funktionszusammenhangs:

- gemeinsamer Baukörper, durch Überdachung verbundene Baukörper,
- gemeinsamer Parkplatz, direkt aneinander grenzende und durch Wege verbundene Parkplätze und
- gemeinsames Marketing.

Die Praxis zeigt, dass diese Kriterien i.d.R. nicht – insbesondere nicht zum Zeitpunkt der baurechtlichen Genehmigung – gegeben sind. Für die Planung stellen ehemalige Einzelhandelsstandorte, die häufig durch die Standortverlagerung entstanden sind, und die Umnutzung von Gewerbeimmobilien ein Problem dar, da sie als Agglomerationskern wirken können. Die regionalplanerischen und rechtlichen Möglichkeiten, raumplanerisch unerwünschte Agglomerationen zu verhindern, sind kaum vorhanden. Das Gefährdungspotenzial derartiger Standorte hinsichtlich erfolgter Ortskernsanierungen oder Maßnahmen zur Steigerung der Ortskernattraktivität ist erkannt. Hier ist die Weiterentwicklung der Rechtsprechung und die Gesetzgebung gefordert, denn bis dato fehlen Präzedenzfälle.

3.3 Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Übereinstimmend wird von den Regionalplanern gesehen, dass es einerseits erforderlich ist, die rechtlichen Instrumente der Landesentwicklungsplanung, der Regionalplanung, des Baurechts (Einzelhandelserlass) und Zuschüsse zur Ortskernsanierung konsequent einzusetzen und andererseits durch Überzeugungsarbeit der Regionalverbände und der Erstellung von Entwicklungsszenarien und regionalen Zentren- und Märktekonzepten die rechtlichen Rahmenbedingungen flankierend zu unterstützen. Den Konzepten wird – wie erste Erfahrungen in der Region Stuttgart belegen – eine Steuerungswirkung zuerkannt, indem sie für die Kommunen wie auch Investoren einen Orientierungsrahmen bilden. Vom Einsatz der Steuerungsinstrumente und flankierenden Maßnahmen im Verbund wird eine Wirkung erwartet, das eine Instrument gibt es nach übereinstimmender Meinung nicht.

4 Schlussbemerkung

Nachhaltigkeit in der Siedlungsflächenausweisung bedeutet aus regionalplanerischer Sicht vor allem, dass Wohn- und Gewerbebestände von heute auch im Schrumpfungsprozess von morgen noch attraktiv sind. Die heutigen Steuerungsinstrumente für Wachstumsprozesse sind ungeeignet, um die Stagnations- und Schrumpfungsprozesse von morgen zu steuern. Die Verteilungsspielräume werden zunehmend enger und der kommunale Wettbewerb schärfer werden. Eine gemeinsame und frühzeitige Ansiedlungskonzentration innerhalb der Regionen auf verkehrlich gut angeschlossene und attraktive Standorte erscheint notwendig, um Ressourcen zu bündeln, Infrastruktureinrichtungen wirtschaftlich und Regionen zukunftsfähig zu machen.

Literatur

- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ils) (Hrsg.) (2002): Einzelhandel – stadt- und regionalverträglich. Dortmund.
- M+M EUROdATA (Hrsg.) 2001: Food-Umsätze der Top 30 des Lebensmitteleinzelhandels 2000. Internet: www.mm-eurodata.com.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Wirtschafts- und Sozialentwicklung 2002 in Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2003): Statistisch-prognostischer Bericht 2003. Stuttgart.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001, Az.: 6-2500.4/7.

Ekkehard Hein

Infrastruktur und demographischer Wandel

Gliederung

- 1 MORO in der Region Heilbronn-Franken
- 2 Die Kinderbetreuungssituation in der Region
- 3 Arbeitsstand der Projekte
- 4 Außenwirkung

Sehr geehrte Damen und Herren,

der demographisch Wandel ist seit mehr als drei Jahrzehnten virulent. Die Altersstruktur der Region Heilbronn-Franken deckt sich weitestgehend mit der Struktur im Bundesgebiet und in Baden-Württemberg, nur die Zahl der Kinder ist in der Region etwas höher.

Wir haben von Seiten des Regionalverbandes Heilbronn-Franken regelmäßig aktualisierte Prognosen – zuletzt im Jahre 2001 – vorgelegt und beraten die Gemeinden z. B. im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanung oder Infrastrukturplanung. Lassen Sie mich zunächst einige Fakten hervorheben:

Tatsache ist, dass wir seit über 25 Jahren unterhalb unseres Reproduktivitätsniveaus leben:

- Durchschnittliche 1,4 Geburten je Frau (etwas niedriger bei den Deutschen, etwas höher bei den Ausländern)
Erforderlich wären jedoch 2,1 Geburten je Frau.
Ein Drittel der jungen Frauen verzichten ganz auf Kinder.
- Steigende Lebenserwartung
Bei Mädchen liegt die Lebenserwartung heute bei 81 Jahren, für Jungen bei 74 Jahren. Die Tendenz liegt bei 1 Jahr pro Jahrzehnt.
- Altenquotient (60 Jahre u. älter in Relation zu 20- bis 60-Jährigen)
Der sogenannte Altenquotient verdoppelt sich bis 2030 von heute ca. 40 % auf ca. 71 % bis 76 % (71 % bei Zuwanderung 200.000 p.a., 76 % ohne Wanderung)

Die negativen Konsequenzen des demographischen Wandels sind:

- ein zunehmender Nachwuchsmangel,
- eine Vergreisung der Gesellschaft und
- der Kollaps unserer Sozialversicherungssysteme.

1 MORO in der Region Heilbronn-Franken

Aufgrund der erkennbaren demographischen Entwicklung wird deutlich: Die Wachstumsregion Heilbronn-Franken wächst und schrumpft zugleich. Die Zunahme der Gesamtbevölkerung resultiert in erster Linie aus den älteren Jahrgängen und der Zuwanderung, während die jüngeren Jahrgänge schrumpfen. Mit dem Rückgang der Kinderzahlen in der Region wird auch die Anzahl der Kinder in Kindergarten und Schule in den nächsten Jahren stark zurückgehen.

Im Zuge der Zukunftsinitiative „Heilbronn-Franken 2020“ hatte die Prognos-AG vorgeschlagen, die Region Heilbronn-Franken solle sich den demographischen Fragen stellen. Bei der Präsentation der Zukunftsinitiative hatte der Präsident der IHK, Herr Günter Steffen, am 25. November 2002 das Ziel formuliert, die Region Heilbronn-Franken solle die kinder- und familienfreundlichste Region Deutschlands werden. Dieses Ziel greifen wir gerne auf.

Unter diesen Voraussetzungen haben wir uns zusammen mit Projektpartnern an einem Wettbewerb des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung beteiligt. Als „Modellvorhaben der Raumordnung 2003 – 2006 (MORO): Infrastruktur und demographischer Wandel“ wurden in einer ersten Tranche drei Regionen, darunter die Region Heilbronn-Franken, ausgewählt. Des Weiteren sind die Regionen K.E.R.N. (Kiel, Eckernförde, Rendsburg, Neumünster) und Südniedersachsen beteiligt.

Als Partner wirken in diesem Projekt drei Modellgemeinden, Bad Mergentheim, Untergruppenbach und Wüstenrot, und die AIM/IHK sowie die HWK mit. Auf einzelne Teilprojekte werde ich gleich noch näher eingehen.

Neben nur reagierenden Anpassungsstrategien sind zielführend neue Orientierungen erforderlich, um die Rahmenbedingungen für ein kinder- und familienfreundliches Umfeld zu verbessern. Insbesondere ist durch verbesserte Kinderbetreuung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf anzustreben und ein vierfacher Effekt zu erreichen:

- Die verbesserte Betreuung kommt den Kindern direkt zugute.
- Die verbesserte Betreuung erleichtert die soziale Integration der Frauen in ihrem Beruf.
- Die verbesserte Betreuung sichert ein ausreichendes Fachkräftepotenzial („stille Reserve“) und schließlich
- ermöglicht sie die Option, sich trotz Berufstätigkeit den Kinderwunsch zu erfüllen.

Der Ansatz des Projektes sind die „Infrastruktur und der demographische Wandel“, aber die gerade genannten Ziele erfordern einen ganzheitlichen Ansatz. So kristallisierte sich heraus, dass z. B. im Bereich Kinderbetreuung auch eine Arbeit an Inhalten geboten ist. Eine Ganztagsbetreuung, die nicht nur als Verwahrung gesehen wird, sondern Akzeptanz genießt, benötigt ein fundiertes Konzept. Aus diesem Kontext heraus ist auf der Basis einer Kooperation der Projektpartner AIM und der Gemeinde Untergruppenbach die Idee zur Verwirklichung eines Modellkindergartens entstanden, auf dieses Projekt werde ich später noch näher eingehen.

2 Die Kinderbetreuungssituation in der Region

Laut den Erhebungen des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg und einer eigenen Analyse der kommunalen Daten liegt sowohl in Land, Region als auch in allen drei Modellgemeinden eine Vollversorgung mit Kindergartenplätzen vor. In Baden-Württemberg standen Ende 2002 100 Kindern im Kindergartenalter 104 Plätze zur Ver-

fügung, im Bundesdurchschnitt waren es dagegen nur 90. Damit ist Baden-Württemberg zusammen mit Rheinland-Pfalz unter den westlichen Bundesländern Spitzenreiter, was die Versorgung mit Kindergartenplätzen angeht.¹

In allen drei Kommunen gibt es sowohl Gruppen mit Regelöffnungszeit, die vor- und nachmittags jeweils einige Stunden geöffnet sind, als auch Gruppen mit zusammenhängender Öffnungszeit, die vormittags fünf Stunden anbieten.

Leider muss man aber feststellen, dass Baden-Württemberg Schlusslicht ist, wenn es um die Bereitstellung von Ganztagsplätzen geht. Beträgt der Versorgungsgrad in Westdeutschland durchschnittlich 21 %, in Ostdeutschland 103 %, so erreicht er in Baden-Württemberg nur 7 %.² Ganztags-, Krippen- oder Hortplätze stehen außerdem in erster Linie in den Stadtkreisen und nicht im ländlichen Raum zur Verfügung, sodass sich beispielsweise für die Modellgemeinden folgende Platz-Kind-Relationen bei den Ganztagsplätzen ergeben:

Gemeinde	Platz-Kind-Relation Ganztagskindergarten
Bad Mergentheim	1,3
Untergruppenbach ³	7,1
Wüstenrot	0,0

Berechnung: Regionalverband Heilbronn-Franken; Daten: Gemeinden

Das Betreuungsangebot, das durch Tagesmütter bereitgestellt wird, kann das Defizit an institutioneller Betreuung nicht aufwiegen.

Diese Zahlen zeigen, dass die Kinderbetreuung in der Region ein Punkt ist, an dem auf dem Weg zu einer kinderfreundlichen Gemeinde unbedingt angesetzt werden muss.

3 Arbeitsstand der Projekte

Ich möchte nun noch einige Einzelprojekte der Projektpartner vorstellen, damit Sie einen Einblick bekommen, was konkret vor Ort geschehen soll:

Teilzeitausbildung

Das Programm Teilzeitausbildung ist ein Modell aus der freien Wirtschaft, das Frauen mit Kindern in den Berufsprozess integriert, die bisher Schwierigkeiten hatten, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Die Teilzeitausbildung ist als reguläre Ausbildungsmöglichkeit für Handwerksbetriebe anerkannt worden und ermöglicht, die regulär dreijährige Ausbildung auf vier Jahre auszudehnen und gleichzeitig die wöchentliche Arbeitszeit auf 25 Stunden zu reduzieren. Der Berufsschulbesuch erfolgt in vollem Umfang und auch die Vermittlung der Ausbildungsinhalte ist gewährleistet. Die Ausbildungsvergütung wird nach Tarif, prozentual auf die vier Jahre gestreckt, bezahlt.

Die ersten beiden Teilnehmerinnen haben ihre Ausbildung beendet, sie konnten die Ausbildungsdauer aufgrund guter Ergebnisse verkürzen.

¹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2004): Kindertagesbetreuung in Deutschland – Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002. Wiesbaden. S. 31.

² Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2004): Kindertagesbetreuung in Deutschland – Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002. Wiesbaden. S. 32.

³ Unter Einbeziehung einer gemeindeübergreifenden Einrichtung.

Berufsrückkehrerinnen

Die aus der IHK hervorgegangene AIM (Akademie für Information und Management) bietet unter anderem Kurse für Wiedereinsteigerinnen, an denen bisher ca. 500 Frauen teilgenommen haben.

Ziele des kostenlosen Kompaktseminars sind eine aktuelle Standortbestimmung der eigenen Lebenssituation, ein Zeitmanagement, das die dauerhafte Aufnahme einer Berufstätigkeit ermöglicht, die Überprüfung der Erwerbsmotivation und die Stärkung von Selbstbewusstsein und Kommunikationsfähigkeit. Aktuell laufen die Vorbereitungen für das 24. und 25. Seminar und es wurde durch die AIM signalisiert, dass es bei ausreichend großer Nachfrage möglich ist, dass Kurse vor Ort in den Modellgemeinden angeboten werden.

Bedarfserhebung

Das Land Baden-Württemberg hat mit der Einführung des neuen Kindergartengesetzes seit Januar 2004 die Förderzuständigkeit für Kindergärten an die Kommunen delegiert und die Durchführung einer Bedarfsplanung vorgeschrieben. Diese Bedarfsplanung soll kleinräumlich und unter Beteiligung der Eltern und Freien Träger der Jugendhilfe erfolgen.

Die Gemeinde Wüstenrot hat sich entschlossen, eine Bedarfserhebung in Form einer schriftlichen Befragung durchzuführen. Der Fragebogen enthält Fragen zu Kinderzahl, bisheriger Betreuung, Hilfenetz, erwünschten Betreuungszeiten, Berufstätigkeit und allgemeinen statistischen Angaben. Mit Hilfe dieser Befragung soll die Informationsgrundlage für eine Anpassung des Angebotes an den Bedarf der Familien geschaffen werden. Bislang lassen unsystematisch geäußerte Wünsche nach einer Veränderung nur vermuten, dass eine Bedarfsanpassung erforderlich ist. Die Vollerhebung bei allen Familien mit Kindern im Alter zwischen Null und zehn Jahren kann konkreter Daten liefern.

Der Fragebogen wurde gemeinsam von Hauptamtlichen der Verwaltung unter Einbeziehung von Eltern und dem Regionalverband erarbeitet. Er konnte auf diese Weise sowohl auf die konkrete Situation vor Ort abgestimmt werden, als auch allgemein genug formuliert werden, um zu einem späteren Zeitpunkt in weiteren Gemeinden eingesetzt werden zu können. Der Umfang von über zwanzig Fragen wurde in einem im Februar erfolgten Pre-Test nicht als zu groß eingeschätzt. Der Gemeinderat wurde über die geplante Befragung informiert.

Modellkindergarten

In der Gemeinde Untergruppenbach werden in Zusammenarbeit mit der AIM die Kindergärten in den Ortsteilen Untergruppenbach und Donnbronn in so genannte Modellkindergärten umgewandelt.

Die bestehenden Kindergärten sollen frühkindliche Bildungseinrichtungen werden, die das einzelne Kind und seine Entwicklung fördern. Ein besonderes Augenmerk wird auf die konstruktive Zusammenarbeit mit den Eltern gelegt.

Im Rahmen des Umgestaltungsprozesses wird vor allem in das Humankapital und nicht in die Ausstattung der Einrichtungen, die als allgemein gut eingeschätzt wird, investiert.

Die Mitarbeiterinnen nehmen an einer Weiterbildungsmaßnahme teil, damit sie den Anforderungen, die ein so weitreichendes Konzept an sie stellt, gerecht werden können.

Lehrgangsinhalte sind beispielsweise der Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen, Theaterpädagogik, Sprachförderung sowie Vernetzung mit Elternhaus und Grundschule.

Die Fortbildung im Umfang von 128 Unterrichtsstunden erfolgt an 16 Samstagen. Für acht Tage erhalten die Erzieherinnen Zeitausgleich. Die Kosten werden von der Gemeinde getragen, die Mitarbeiterinnen sind bereit, die Mittel, die in diesem Jahr für Fortbildungen zur Verfügung stehen, komplett in die Weiterbildung einfließen zu lassen. Die längerfristige Begleitung des Umgestaltungsprozesses erfolgt unentgeltlich durch die AIM.

Baugebiet

Das Baugebiet „In der Au Süd II“ in Bad Mergentheim soll nach Wunsch des Jugendgemeinderates zukünftig in „Auenland“ umbenannt werden. Es befindet sich am südwestlichen Stadtrand, am Übergang in die freie Landschaft und trotzdem in ausgezeichneter infrastrukturell ausgestatteter Lage. Kindergärten, Schulen und Freizeitmöglichkeiten sind fußläufig erreichbar. Die Verkehrsanbindung ist gut. Die Einkaufsmöglichkeiten in der Innenstadt sind mit dem Fahrrad erreichbar. Damit sind wichtige Voraussetzungen für ein kinderfreundliches Baugebiet gegeben.

Für das Gebiet existiert ein Rahmenplan und der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan ist vorhanden. Die Stadt Bad Mergentheim erwirbt die Grundstücke für den ersten Bauabschnitt von knapp vier Hektar Größe. Als Hausformen sind Mehrfamilien-, Reihen- und Doppelhäuser sowie frei stehende Einfamilienhäuser geplant. Mehrere benachbarte Grundstücke können von einem Bauträger oder einer Bauherrengemeinschaft erworben werden. Die Baulandvergabe erfolgt in Bad Mergentheim ansonsten schon seit mehreren Jahren nach einem Kriterienkatalog, nach dem Bewerber Punkte entsprechend ihrer Kinderzahl oder Ortsansässigkeit erhalten. Vorrang hat jeweils derjenige Bewerber mit der höchsten Punktzahl.

Die Hupterschließung ist durch die Lage von Versorgungsleitungen (Telekom, Gas- und Wasserleitung) vorgegeben, eine Verlegung würde über die Umlagefinanzierung die Baulandpreise erhöhen.

Durch den betreuten Mitarbeiter des Bauordnungsamtes wurde der Kontakt zu den nahe gelegenen Schulen gesucht und mit zwei fünften und einer achten Klasse über Siedlungsplanung und Kinderfreundlichkeit gesprochen. Die Schülerinnen und Schüler wurden aufgefordert eigene Pläne für das Neubaugebiet zu zeichnen und entwickelten teilweise sehr detaillierte Ideen.

In allen drei Entwürfen, die durch den Architekten des Bauordnungsamtes entwickelt wurden, ist ein zentraler Platz vorgesehen, der sowohl als Treffpunkt als auch als Spielbereich dienen soll. Ein solcher Gemeinschaftsplatz wurde auch von den befragten Kindern immer wieder gewünscht, bei ihren Anforderungen nahmen Treffpunkte einen breiten Raum ein. Das gesamte Baugebiet wird verkehrsberuhigt; die Straßen sollen als Mischflächen ausgewiesen und ebenfalls als Spielbereiche angelegt werden. Eine zusätzliche Fußwegeverbindung entlang eines Grabens, der das Dachflächenwasser aufnehmen kann, ist im westlichen Bereich in einem der Entwürfe aufgegriffen worden. Diese würde die Durchgrünung des Gebietes, die mit dem Erhalt des existierenden Baumbestandes einhergeht, unterstreichen.

4 Außenwirkung

Die Verwaltungen der drei Gemeinden und die Kammern arbeiten intensiv an den Einzelprojekten. Über die Verwaltungsspitzen hinaus wurden Mitarbeiter aus unterschiedlichen Bereichen (Bauverwaltung, Agenda-Gruppen-Betreuung, Kindergärten) eingebunden.

Die Gemeinderäte der drei Modellgemeinden wurden durch den Verbandsdirektor über das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Infrastruktur und demographischer Wandel“ ausführlich informiert, indem anhand von regionalisierten und lokalen Daten auf das Ausmaß der demographischen Veränderungen und die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Kinderfreundlichkeit verwiesen wurde. In einer in den letzten Jahren stark durch Wanderungsgewinne geprägten Region muss noch immer wieder auf die einschneidende Bedeutung dieses Veränderungsprozesses hingewiesen werden. Das Interesse an den Entwicklungen konnte aber geweckt werden, wie sich an immer neuen Anfragen nach Vorträgen zum demographischen Wandel und jetzt auch zur Kinderfreundlichkeit zeigt.

Dirk Vallée

Regionales Management für die Flächenentwicklung in der Region Stuttgart – Perspektiven der Innenentwicklung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ursachen und Folgen der Flächeninanspruchnahme
- 3 Die Region Stuttgart im internationalen Wettbewerb als europäische Metropolregion
 - 3.1 Ursachen weiterer Flächennachfrage
 - 3.2 Folgen des demographischen Wandels
 - 3.3 Regionalplanerisches Leitbild für die Siedlungsentwicklung
- 4 Das Modellvorhaben der Raumordnung RESIM
 - 4.1 Inhalte des Modellvorhabens
 - 4.2 Ziele des Modellvorhabens
 - 4.3 Bisherige Ansätze zum Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart

1 Einleitung

In der Region Stuttgart ist zwischen 1965 und 2001 die Bevölkerungszahl von 2,1 auf 2,6 Mio. Einwohner um 24% gestiegen, im gleichen Zeitraum hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 88% von 41.300 ha auf 77.450 ha zugenommen, was u. a. in Abb. 1 dargestellt ist. Die Siedlungsdichte beträgt aktuell etwa 720 Einwohnern je km², die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen rund 1,5 ha. Bundesweit beträgt die Flächeninanspruchnahme rund 130 ha und im Land 12 ha pro Tag. Bezogen auf die Bevölkerungszahl im bundesweiten und im landesweiten Vergleich ist der Wert für die Region Stuttgart damit unterdurchschnittlich.

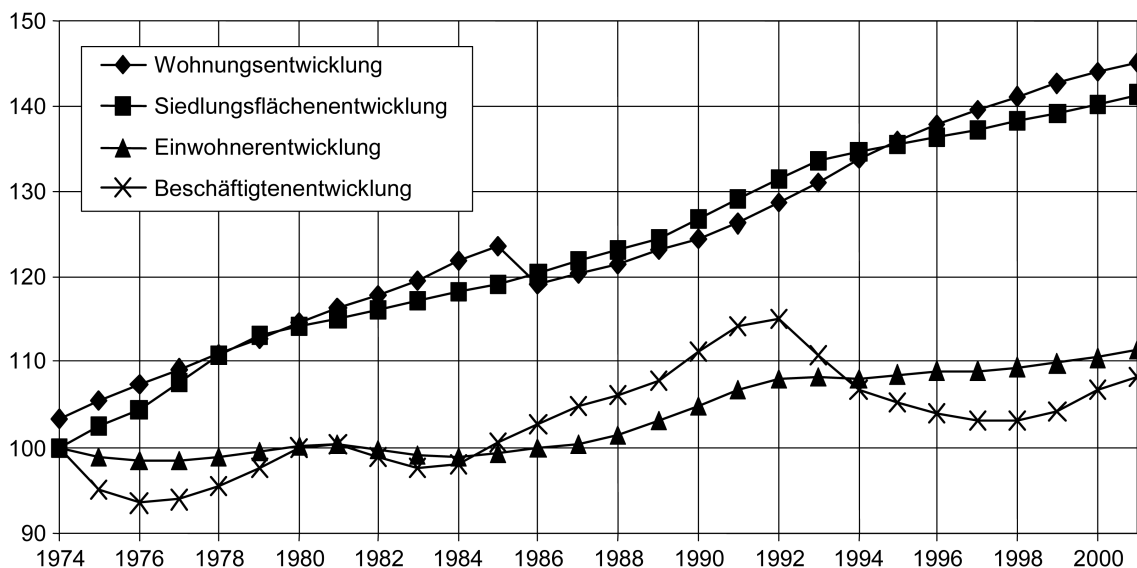
Dem Verband Region Stuttgart als regionaler Managementebene kommt dabei eine besondere Rolle zu. Mit den Pflichtaufgaben Regionalplanung, Regionalverkehrsplanung, Landschaftsrahmenplanung, Aufgabenträgerschaft für wesentliche Teile des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs sowie Wirtschaftsförderung und den freiwilligen Aufgaben Unterstützung regional bedeutsamer Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen liegen die wesentlichen Schlüssel für eine nachhaltige Standortentwicklung in der Hand der direkt vom Volk gewählten Regionalversammlung.

Eine Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist aber gleichzeitig und automatisch ein Verbrauch der Ressource Boden bzw. Fläche. Diese ist nicht vermehrbar und kaum regenerierbar, weshalb mit zunehmender Nutzung zunehmend vorsichtig damit umgegangen werden muss, um auch in Zukunft noch attraktive Lebensbedingungen bieten zu können. Auch nimmt bei knapperen Verteilungsspielräumen das Konfliktpo-

tenzial zu. Im Fall der Flächeninanspruchnahme sind als Konfliktfelder insbesondere zu nennen:

- Entwicklungsperspektiven für Wohnen und Gewerbe
- Freiraumsicherung für Landschaft und Naherholung
- Sicherung der Lebensgrundlagen für Landwirtschaft, Biodiversität, Grundwasser und Hochwasserschutz usw.

Abb.1: Entwicklung der Siedlungs-/Verkehrsflächen, der Bevölkerung und der Beschäftigten in der Region Stuttgart (1974 = 100)



Quelle: LIS (Bodennutzungs- bzw. Flächenerhebungen, Bevölkerungsfortschreibung), Verband Region Stuttgart 02/04-fu

2 Ursachen und Folgen der Flächeninanspruchnahme

Die Ursachen der Flächeninanspruchnahme für Bebauung und Verkehrsflächen sind vielfältig und teilweise gegenseitig verstärkend. Folgende Befunde sind zu nennen:

- Die *Wohnfläche je Einwohner* hat sich in Baden-Württemberg zwischen 1970 und 2000 von 26,2 auf 40 m² erhöht, bundesweit von 1960 bis 2000 von 19 auf 40 m² verdoppelt.
- Die *Anzahl Personen je Haushalt* ist in Baden-Württemberg zwischen 1960 und 2000 von 2,9 auf 2,2 gesunken, in der Region von 2,76 auf 2,15.
- Die Wirtschaftsleistung ist überproportional zur Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung gestiegen, was zum einen auf eine höhere Produktivität und zum anderen auf eine steigende Automatisierung zurückzuführen ist; aber auch Maschinen brauchen Platz, weshalb die *Fläche je Beschäftigtem* gestiegen ist, was bei der starken Orientierung der Region Stuttgart auf das produzierende Gewerbe eher in die Fläche als in die Höhe geht.
- Die Wirtschaft arbeitet zunehmend arbeitsteilig, was Logistik erfordert; dafür werden *Verkehrs- und Lagerflächen* benötigt.
- Im *Einzelhandel* werden zunehmend Service und Bedienung durch Fläche und Selbstbedienung ersetzt.

Seit längerem bekannt und wissenschaftlich nachgewiesen sind zahlreiche negative Folgeerscheinungen von Siedlungsflächenerweiterungen, die in der Region Stuttgart an manchen Stellen bereits deutlich spürbar werden:

- Flächenintensive Siedlungsstrukturen führen zu höherem Energieverbrauch im privaten Bereich und insbesondere im Verkehrssektor.
- Die Erschließung neuer Siedlungsgebiete im Außenbereich und die Erweiterung sowie der Neubau von Verkehrsinfrastrukturen erfordern von den Trägern dieser Aufgaben große finanzielle Anstrengungen u.a. für die Erschließung, während gleichzeitig die notwendigen Aufwendungen für den Unterhalt und Betrieb der Bestandssysteme weiter zunehmen.
- Die weitere Expansion in die Fläche und die damit einhergehende Abnahme der Einwohnerdichten gefährden die Tragfähigkeit sozialer Infrastrukturen.

Vor diesem Hintergrund gilt es, ein langfristig tragfähiges Entwicklungskonzept für die Flächennutzung in der Region Stuttgart zu entwerfen, bei dem eine verstärkte Innenentwicklung eine besondere Rolle spielen soll. Dazu führt der Verband Region Stuttgart zusammen mit dem Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe ein Modellvorhaben der Raumordnung mit dem Titel „Regionales Siedlungsflächenmanagement“ (RESIM) durch.

3 Die Region Stuttgart im internationalen Wettbewerb als europäische Metropolregion

Die Region Stuttgart hat als Europäische Metropolregion und angesichts ihrer stark exportorientierten Wirtschaft weitreichende Funktionen und Aufgaben für das gesamte Land sowie ihre eigene Standortqualität. Insbesondere die herausragende internationale Funktion und die besondere Bedeutung für die gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Landes sind nach den Aussagen des Landesentwicklungsplanes 2002 zentrale Funktionen der Metropolregion (LEP 2002: Plansatz 6.2.2) (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002). Insofern besteht eine besondere Verantwortung für die Region und das gesamte Land.

3.1 Ursachen weiterer Flächennachfrage

Festzustellen ist, dass zur Erfüllung dieser Aufgabe auch langfristig vier Hauptursachen ein kontinuierliches Flächen- und Verkehrswachstum begründen werden, nämlich:

- *Die Siedlungsentwicklung:* Die Menschen ziehen den günstigen Bauplätzen hinterher. Dies kann durch die Regionalplanung moderiert, aber nicht gestoppt werden. Nur eine eng abgestimmte Flächennutzungsplanung oder gar ein regionaler Flächennutzungsplan können dem entgegenwirken. Aber unterschiedliche Maßstäbe bezüglich der quantitativen Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart und den Nachbarregionen führen zu Verwerfungen und einer Verstärkung der Suburbanisierung, weshalb die Landesplanung aufgefordert ist zu koordinieren. Angesichts der langfristigen demographischen Entwicklung sind pauschale Zuwachsraten für Siedlungsflächen nicht mehr haltbar.
- *Die Diversifikation der Wirtschaft nimmt weiter zu:* Arbeitsteilung, Reduzierung der Fertigungstiefe und Spezialisierung führen zu einer größeren Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, sie verursachen aber auch mehr Verkehr und verlangen Flächen u. a. für die Logistik. Dieses ist wesentlich für die weitere gewerbliche Entwicklung und hat Auswirkungen auf alle Lebensbereiche. Insofern bedarf es dringend Maßnahmen

für eine bessere Koordination der Logistikprozesse, wie dieses in der Region Stuttgart mit dem GVZ Kornwestheim / Region Stuttgart angegangen wird.

- *Berufliche Flexibilität* fordert auch von Hochqualifizierten häufig einen Jobwechsel, aber nicht jedes Mal einen Wohnungswechsel. Das Ergebnis ist wiederum mehr Verkehr und mehr Flächennachfrage.
- Durch *wachsenden Wohlstand ist Mobilität*, insbesondere Automobilität, für alle immer besser bezahlbar. Immer mehr alltägliche Verrichtungen werden über größere Entfernungen verwirklicht, z.B. in Folge der Konzentration im großflächigen Einzelhandel sowie im Bildungs- und Freizeitsektor meist an peripheren Standorten auf der grünen Wiese.

3.2 Folgen des demographischen Wandels

Hinsichtlich der absehbaren demographischen Entwicklung ist zudem auf folgende Wirkungsmechanismen hinzuweisen: Die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung mit weniger jungen und mehr alten Leuten hat neben den Konsequenzen für die Sozialsysteme eine Reihe praktischer Auswirkungen auf die Infrastruktur:

- Die *Auslastungen von Kindergärten und Schulen* werden sinken. Insbesondere die soziale Infrastruktur ist aber nur bei einer Mindestkonzentration langfristig tragfähig. Dieser Rückgang wird in vielen Kommunen schon heute spürbar, und die einzige Gegenreaktion ist, Bauland für junge Familien auszuweisen ohne Rücksicht darauf, woher und mit welchen Folgen. Dass ist bestimmt nicht nachhaltig.
- Neue *Infrastrukturen wie Wasser- und Abwassernetze, Straßen oder andere öffentliche Infrastrukturen* müssen angesichts eines langfristig auch in Baden-Württemberg und der Region Stuttgart kaum zu vermeidenden Bevölkerungsrückgangs von immer weniger Nutzern finanziert werden, was steigende Lasten pro Kopf verursacht und zu erhöhter Vorsicht mahnen muss.
- Die *Konzentrationstendenzen im Handel* zu einer Ausdünnung der Versorgungsmöglichkeiten: auch hier sind langfristig Mindestkonzentrationen nötig.
- Und wenn weiter auf der Grünen Wiese Neubau betrieben wird, wer soll dann nach 2020 in den bestehenden Wohnungen leben oder die Gewerbeflächen nutzen?

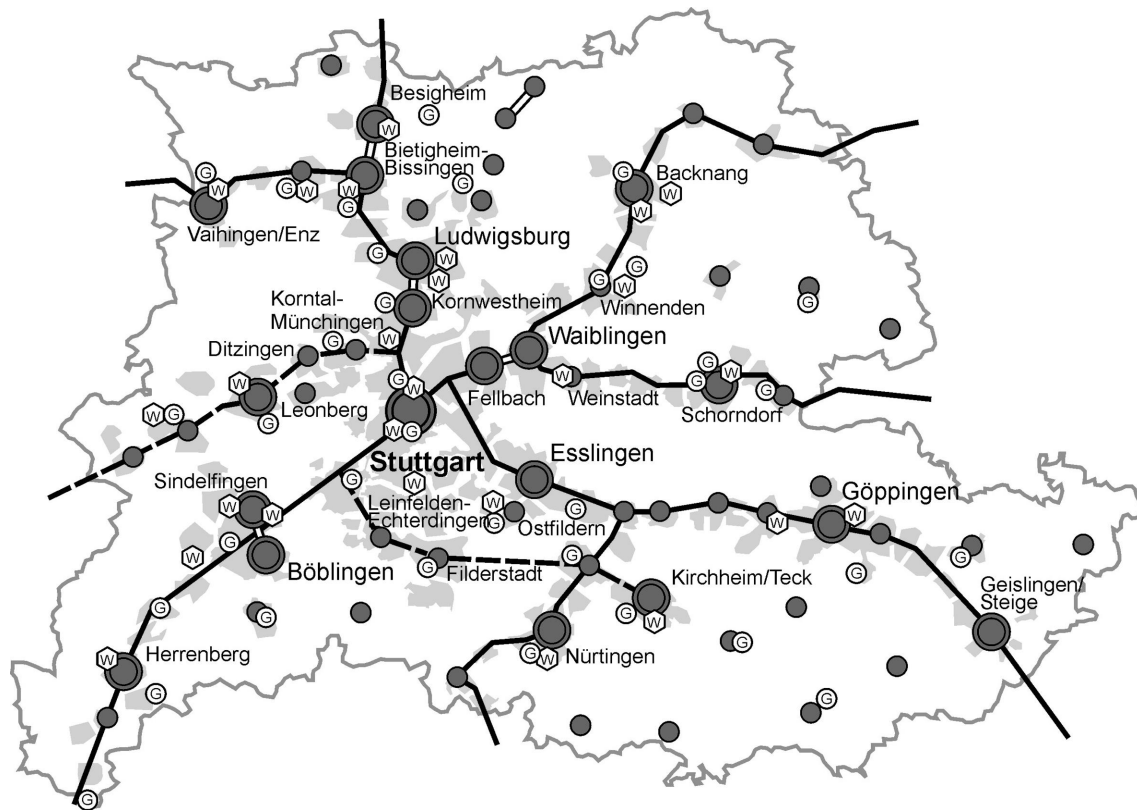
Alle genannten Aspekte sind auch ohne eine schrumpfende Bevölkerung von besonderer Bedeutung für die kommunale Entwicklung. Sie treten im Zuge von Schrumpfungsprozessen allerdings schneller und deutlicher zu Tage, weshalb die Regionalplanung als langfristig denkende und integrierende Disziplin zu frühzeitigem Handeln aufordern muss. Für die Region Stuttgart gilt im Übrigen, dass wegen des guten und nach wie vor dynamischen Arbeitsmarktes in der näheren Zukunft noch so deutliche Zuwanderungen erwartet werden können, dass eine Stagnation oder Schrumpfung erst in etwa 15 Jahren erwartet werden. Trotzdem ist es geboten, sich den Fragen bereits jetzt zu stellen, um keine Fehlentwicklungen einzuleiten.

3.3 Regionalplanerisches Leitbild für die Siedlungsentwicklung

All die genannten Aspekte lassen nur einen Schluss zu: Langfristig ist nur eine Innenentwicklung und Bündelung der Siedlungsentwicklung in Schwerpunkten tragfähig, und zwar für Wohnen und Gewerbe. Diese wird in der Region Stuttgart bereits seit längerem verfolgt, wie Abb. 2 zeigt.

Der Regionalplan für die Region Stuttgart (Verband Region Stuttgart 1999) sieht bereits jetzt insgesamt 36 Schwerpunkte für Wohnen und 26 Schwerpunkte für Gewerbe sowie die Reaktivierung von Brachen vor. Diese sind dem Leitbild der dezentralen Konzentration folgend entlang der ÖV-Achsen einander zugeordnet und teilweise sogar in direkter Nachbarschaft. Aber speziell bei der Brachenreaktivierung hat sich gezeigt, dass es ein zäher Prozess ist, hier zu Neunutzungen zu kommen.

Abb. 2: Achsen und Schwerpunkte



Für die weitere Siedlungsentwicklung ist auch in Zukunft auf die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten zu setzen. Dabei stellt sich aber die zentrale Frage, ob diese zukünftig als Neubauflächen oder verstärkt als Umnutzungsflächen ausgewiesen werden, aber angesichts obiger Befunde muss das vornehmlich auf Innenflächen sein. Zur Schwerpunktbildung gehört dabei auch die Schaffung gemeindeübergreifender Gewerbegebiete und die Aktivierung von Bestandsflächen.

In der Region gab es im Herbst 2003 grob gesprochen 2000 ha freie Flächen für Gewerbe und Industrie, wobei im langjährigen Mittel etwa 250 ha pro Jahr umgesetzt werden. Diese Gesamtfläche verteilt sich jedoch auf rund 400 kleine und kleinste Industrie- und Gewerbegebiete. Arbeiten und Wohnen entwickeln sich auseinander. Die Strecken, die Pendler zwischen ihrer Wohnung und dem Arbeitsplatz zurücklegen, werden länger, und es sind in den letzten Jahren auch immer mehr Pendler geworden. Hier können lokale Maßnahmen allein gar nichts bewirken. Auch gegen die Suburbanisierung, die Stadtfucht und die Abwanderungen aus dem Kern an den Rand der Region ist die Kernstadt allein machtlos. Sie muss aber die Folgen, nämlich mehr Pendler, mehr Verkehr, mehr Emission, bewältigen. Insofern ist eine verstärkte interkommunale Koopera-

tion erforderlich. Außerdem muss eine regionale und landesplanerische Koordinierung dieses unterstützen.

4 Das Modellvorhaben der Raumordnung RESIM

4.1 Inhalte des Modellvorhabens

Das Modellvorhaben „Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement“ mit dem Kurztitel *RESIM* (www.isl-projekte.uni-kalrsruhe.de) greift eine zentrale raumordnungspolitische Herausforderungen auf: Es geht um die Frage, mit welchen Strategien, Konzepten und Instrumenten die räumliche Planung zu einer nachhaltigen, d. h. flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen kann. Dabei sollen im regionalen Kontext die Potenziale ermittelt und Instrumente für eine verstärkte Innenentwicklung in Kooperation mit den Kommunen und anderen Beteiligten, wie z. B. Umwelt- und Wirtschaftsverbänden, näher untersucht werden.

Ein Entscheid über das Ob und Wie einer aktiven Verfolgung der Innenentwicklung und die dafür einsetzbaren sowie erforderlichen Instrumente kann in der räumlichen Planung aber nur auf der Grundlage einer fundierten Übersicht über die Lage im betrachteten Raum erfolgen. Die Regionalplanung steht dabei vor der Herausforderung, dass die Übersicht über die Möglichkeiten zur Innenentwicklung, die schon auf der kommunalen Ebene häufig fehlt, in einem Raum von der Komplexität einer Region ungleich schwerer herzustellen ist. Insofern liegt hier ein Arbeitsschwerpunkt insbesondere in der Anfangsphase. Daraus ist eine Bauflächenbilanz zu erwarten, die auch für weitere planerische Fragestellungen, insbesondere den zukünftig erforderlichen Monitoring-Prozess im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung oder eine Raumbewertung, genutzt werden kann.

Abb.3: Siedlungsflächenentwicklung im Zeitverlauf

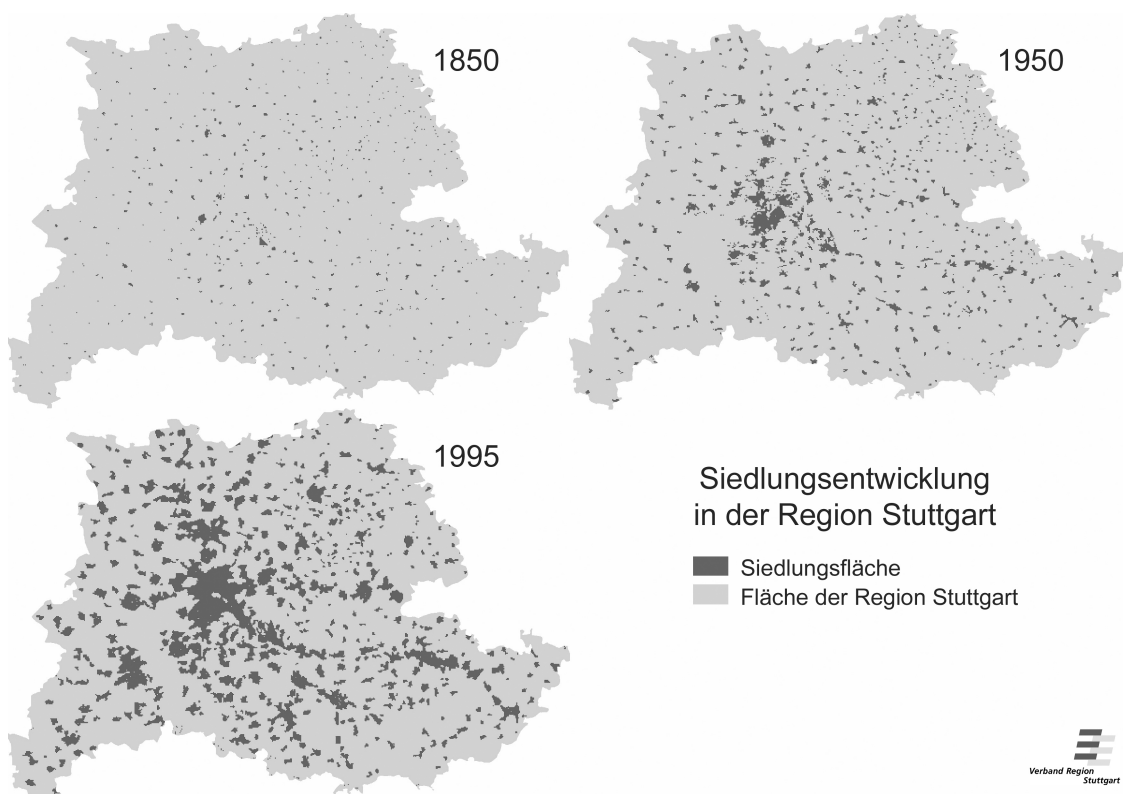


Abb. 3 zeigt die Entwicklung der Siedlungsfläche im Zeitablauf. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Befassung u. a. mit dem in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziel der Bundesregierung, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahre 2020 bis auf 30 ha pro Tag zu reduzieren (www.nachhaltigkeitsrat.de). Das Land Baden-Württemberg will den Wert auf 8 bis 5 ha reduzieren. Wie bereits dargestellt, beträgt der so genannte Flächenverbrauch in Deutschland derzeit etwa 130 ha pro Tag, im Land 12 ha pro Tag und in der Region etwa 1,5 ha pro Tag. Bezogen auf die Bevölkerungszahl bedeutet das für die Region einen Wert von knapp 1 ha pro Tag, sodass weitere Anstrengungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unternommen werden müssen.

Prinzipiell ist also anzustreben, vor einer Entwicklung im Außenbereich die inneren Reserven des Siedlungsgefüges zu aktivieren. Beispiele solcher innerer Reserven sind Bahnareale sowie Gewerbe- und Industriebrachen, aber auch Areale, die sich für eine behutsame Nachverdichtung eignen. In der Praxis zeigt sich aber, dass erhebliche Schwierigkeiten überwunden werden müssen, ehe von einer Verwirklichung der Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ gesprochen werden kann.

4.2 Ziele des Modellvorhabens

Von besonderem Interesse sind aus der Sicht des Bundes als Auftraggeber des Projektes folgende Aktivitäten:

- die Entwicklung und Anwendung einer Methodik für die regionale Abschätzung von Innenentwicklungspotenzialen und deren Mobilisierbarkeit, wozu die Potenzialerhebung dient;
- die Erarbeitung eines praktikablen Ansatzes für den Aufbau einer Internet-Kommunikationsplattform zur Dokumentation regionaler Innenentwicklungspotenziale;
- die Diskussion der raumordnungsrechtlichen Möglichkeiten zur Förderung der Innenentwicklung auf regionaler Ebene und Entwicklung eines Instrumentenverbundes für die Regionalplanung, mittels dessen Hilfe dem Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung verstärkt Geltung verschafft werden kann, wozu eine Reihe von fachöffentlichen Workshops stattfinden wird;
- die Dokumentation der Ergebnisse des Modellvorhabens durch Veröffentlichung und einen Leitfaden.

4.3 Bisherige Ansätze zum Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart

Ein Ansatz, der bereits regelmäßig vom Verband Region Stuttgart praktiziert wird, ist, bei Stellungnahmen der Region zu Fortschreibungen und Änderungen von Flächennutzungsplänen der Städte und Gemeinden Gesamtlächenbilanzierungen zu fordern und Flächenreserven auf die neuen Bedarfe anzurechnen. In Anpassung und in Abstimmung auf die Zielsetzungen des Regionalplans werden dabei insbesondere folgende Potenziale erhoben: noch nicht überplante Flächen in rechtskräftigen Plänen, Reservelächen in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen, § 34 BauGB-Bereiche, längerfristig geplante Umnutzungsflächen z. B. aufgrund von Stadtentwicklungs-, Gemeindeentwicklungskonzepten. Außerdem werden in regelmäßigen Zeitabschnitten Untersuchungen zur tatsächlichen Umsetzung von Bauleitplanungen auf regionaler Ebene angestellt. Es werden die Flächen identifiziert, die durch Bebauungspläne belegt wurden.

Neben dem Thema Siedlungsflächen muss aber im Rahmen eines regionalen Siedlungsflächenmanagements auch über die Freiräume geredet werden. Die Antwort der Regionalplanung ist bisher die Freiflächensicherung durch regionale Grünzüge, Grünzäsuren und Vorrangflächen für die Landwirtschaft. Ohne regionale Grünzäsuren und Grünzüge sowie Vorrangflächen bestünde in der Region Stuttgart heute schon ein durchgehendes Siedlungsband zwischen Geislingen im Südosten der Region über Göppingen, Esslingen, Stuttgart, Ludwigsburg bis hin nach Bietigheim-Bissingen im Nordwesten der Region, eine Distanz von mehr als 90 Kilometern.

Abb. 4: Landschaftspark



Zur Schaffung von Lebensqualität bedarf es aber auch der Schaffung von Naherholungsmöglichkeiten und der Sicherung der Freiräume. In der abgeschlossenen Fortschreibung des Regionalplanes hat der Verband Region Stuttgart zusätzlich rund 3.500 ha für neue Wohnbau- und Gewerbeflächen ausgewiesen, dem stehen 9.800 ha als Grünzüge und Grünzäsuren gegenüber. Auch dieses ist zwingender und integrativer Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung. Der in Abb. 4 skizzierte Landschaftspark (Verband Region Stuttgart 1994) ist für einen Verdichtungsraum eine adäquate Antwort auf die zunehmende Verdichtung und Besiedelung in der Fläche. Er bedeutet Planung und Investition in die

Gestaltung der verbliebenen Freiräume. Die Landschaft ist einer der wesentlichen weichen Standortfaktoren, und angesichts der in der Region Stuttgart vorhandenen Qualitäten mit Neckar, Schwäbischer Alb, Wein und Wald besonders attraktiv und entwicklungswürdig. Darunter ist jedoch keine künstliche Gartenanlage wie die des Fürsten Pückler in Wörlitz oder des Schlossgarten in Stuttgart zu verstehen. Vielmehr sollen die Eigenarten und Qualitäten der jeweiligen Teilräume der Region unter Einbeziehung der Natur- und Kulturdenkmäler verdeutlicht werden.

Dies muss auch bei einem regionalen Siedlungsflächenmanagement bedacht werden und es bedarf der Chance, dieses regional auch umsetzen zu können, was dem Verband Region Stuttgart im Zuge der aktuell laufenden Überprüfung seiner Kompetenzen durch das Land Baden-Württemberg hoffentlich bald zugebilligt wird.

Literatur

- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (1994): Landschaftspark Mittlerer Neckar / Region Stuttgart.
 Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (1999): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.1998.
 Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002.
www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/moro/
www.nachhaltigkeitsrat.de/

Kurzfassungen

Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg – Aufgaben und Chancen für die Regionen

Viktor Grasselli

Grußwort der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württembergs

Die Regionalplanertagung wird gemeinsam von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, dem Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg und der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände durchgeführt. Die Neufassung des Landesplanungsgesetzes Baden-Württembergs führte zu einer verstärkten Diskussion um eine Verwaltungsreform. Neues Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan 2002 sind zeitgemäße Instrumentarien, auch im Sinne des „Nutzens von Chancen“.

Horst Zimmermann

Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung

Kommunale Finanzknappheit sollte zunächst einmal nicht losgelöst von Bund und Ländern betrachtet werden. Problematisch für die Kommunen ist allerdings bei sonst über Jahre gleichem Steueraufkommen, dass nach der Lohnsummensteuer auch die Gewerbesteuer abgeschafft wurde. Zudem ist die Konnexität zwischen Bund und Gemeinden im Gegensatz zum Verhältnis Bund-Länder weit weniger gewährleistet, wobei Großstädte mit funktionierendem Umland und ländliche Regionen im Gegensatz zu Kernstädten weniger Probleme haben. Als Reform wurde die „alte“ Gewerbesteuer revitalisiert, da ein Zuschlagsmodell zu Lasten der Kernstädte gegangen wäre. Als Schlusswort sagt der Autor, dass „Finanzknappheit“ das beste Instrument sei, um im öffentlichen Sektor ein wenig Effizienz durchzusetzen.

Harald Spehl

Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Regionalplanung

Seit 1998 ist die nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip für die räumliche Entwicklung im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert. Es wird oft festgestellt und auch beklagt, dass der Begriff „Nachhaltige Entwicklung“ nicht exakt definiert sei, dass er inzwischen so unterschiedlich, ja diametral verschieden verwendet werde, dass seine Brauchbarkeit zu bezweifeln sei. In Wirklichkeit zeigt die Auseinandersetzung um den Begriff „Nachhaltigkeit“ deutlich, dass es sich um ein normatives Konzept handelt und es eigentlich um die – jeweils interessenbezogene – Zustimmung oder Ablehnung der Implikationen des Konzeptes geht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass gut ausgearbeitete Ansatzpunkte, Handreichungen und Anleitungen zur Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung auf der Ebene der Regionen zur Verfügung stehen. Es gibt allerdings auch hier kein einheitliches Konzept, die Verantwortlichen vor Ort müssen den Weg festlegen, der für die Bedürfnisse in ihrer Region am besten geeignet ist. Im Rahmen einer Schlussfolgerung werden acht Punkte aufgeführt, die für eine nachhaltige Regionalentwicklung umfassend mit einzubeziehen sind und die Position der Regionalplanung stärken können.

Ulrich Schön

Arbeitsgruppe „Aufstellungserfordernisse für Regionalpläne“

Die fortschreitende Digitalisierung von Daten, Informationen und Plänen lässt es zweckmäßig erscheinen, einen Rahmen zu setzen mit dem Ziel, Pläne vergleichbar zu halten. Das Wirtschaftsministerium erarbeitete daher eine Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung digitaler Planzeichen. Die Arbeitsgruppe gibt Anregungen, die bei der Erarbeitung berücksichtigt werden sollten.

Christian Specht

Arbeitsgruppe „Verwirklichung der Regionalpläne sowie Mitwirkung bei regional bedeutsamen Angelegenheiten“

Mit dem Gesetz über die Weiterentwicklung der Regionen ist die Bedeutung der Regionalverbände durch die Möglichkeit eines umsetzungsorientierten Regionalmanagements gestärkt worden. Neue Planungsinstrumente wie der raumordnerische Vertrag, zusätzliche Kompetenzen u. a. stellen Umsetzungsorientierung neben die Ordnungsplanung und tragen so dem wachsenden Koordinierungs- und Kooperationsbedarf Rechnung. Wichtig ist dabei auch die Abgrenzung zwischen bloßer Mitgliedschaft und regionaler Trägerschaft. Auf der neuen gesetzlichen Grundlage kann sich die Regionalplanung neu orientieren und ihre Wirkungsmöglichkeiten verbessern.

Gerd Hager

Arbeitsgruppe „Aktuelle Planungserfordernisse für erneuerbare Energien und Hochwasserschutz“ – Positionen und Bericht aus der Arbeitsgruppe

Im Jahr 2003 wurde die Regionalplanung durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes (LplG) vor neue Aufgaben gestellt. Dazu gehören der vorbeugende Hochwasserschutz sowie die Festlegung von Standorten für Infrastrukturvorhaben, insbesondere für regional bedeutsame Windkraftanlagen. Dabei muss regional bedeutsam näher begründet sein. Dazu gehören Genauigkeit und Umfang der Planung bis hin zur Frage, ob überhaupt geplant werden muss bzw. kann.

Im Falle der Solaranlagen wird von der Arbeitsgruppe auf Grund der reichlich vorhandenen Dachfläche eine Verlegung auf Innenstadtbereiche vorgeschlagen. Weiterhin sollen nur Anlagen verfahrensfrei sein, die an oder auf baulichen Anlagen errichtet werden. Im Gegensatz zu den verfahrensfreien Solaranlagen sind die Windkraftanlagen vom Gesetzgeber privilegiert. Entscheidende Größe für die Wirtschaftlichkeit ist die Strompreisvergütung.

Beim Hochwasserschutz steht der Fokus auf der Rückgewinnung von Auenflächen und der Schaffung von genügend Retentionsraum, um Folgeschäden durch Hochwasser zu verhindern.

Peter Rienhardt, Dirk Vallée

Arbeitsgruppe „Aktuelle Planungserfordernisse für die Siedlungsentwicklung und den großflächigen Einzelhandel“

Die Raumplanung soll nachhaltig die Leitziele der Landesentwicklungsplanung konkretisieren, d. h. für alle Teilräume gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur. Dazu gehören u. a. die ausreichende Bereitstellung von Wohnraum, ein

breites Angebot von Arbeitsplätzen sowie eine wohnortnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.

Nachhaltigkeit bedeutet vor allem, dass Wohn- und Gewerbestandorte von heute auch im Schrumpfungsprozess von morgen noch attraktiv sind. Die heutigen Steuerungsinstrumente für Wachstumsprozesse sind ungeeignet, um die Stagnations- und Schrumpfungsprozesse von morgen zu steuern. Die Verteilungsspielräume werden zunehmend enger und der kommunale Wettbewerb schärfer werden. Eine gemeinsame und frühzeitige Ansiedlungskonzentration innerhalb der Regionen auf verkehrlich gut angeschlossene und attraktive Standorte erscheint notwendig, um Ressourcen zu bündeln, Infrastruktureinrichtungen wirtschaftlich und Regionen zukunftsfähig zu machen.

Ekkehard Hein

Infrastruktur und demographischer Wandel

Anhand des Beispiels der Region Heilbronn-Franken wird die Wirkung des demographischen Wandels aufgezeigt. Da das Bevölkerungswachstum nur die ältere Generation betrifft, weil die jüngeren Bevölkerungsteile abwandern, soll in der Region eine kinderfreundliche Infrastruktur ausgebaut werden. Zum einen soll das bereits ausreichende Angebot an Kindergartenplätzen um Ganztagsbetreuungsstellen ergänzt werden. Weiterhin soll Frauen mit Kindern und Berufsrückkehrerinnen der Wiedereinstieg ins Berufsleben durch Teilzeitprogramme und Trainingsmaßnahmen erleichtert werden. Durch eine Bedarfsplanung soll der Betreuungsbedarf ermittelt werden und durch Modellkindergärten soll frühkindliche Bildung vermittelt werden. In Baugebieten wird besonderer Wert auf die Verkehrserschließung von Kindergärten, Schulen, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten gelegt. Im Rahmen des Modellvorhabens (MORO) „Infrastruktur und demographischer Wandel“ wurde Außenwirkung erzielt.

Dirk Vallée

Regionales Management für die Flächenentwicklung in der Region Stuttgart – Perspektiven der Innenentwicklung

Die Region Stuttgart hat als europäische Metropolregion eine besondere Bedeutung für die gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Landes Baden-Württemberg. Es besteht die Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung und Schonung der Ressourcen, in der Regionalplanung insbesondere der Ressource Boden. Vor dem Hintergrund eines in der nahen Zukunft noch zu erwartenden Bevölkerungswachstums und damit einhergehender Nachfrage nach weiteren Siedlungsflächen muss im Hinblick auf den demographischen Wandel und die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes ein spezielles Instrumentarium zur Anwendung kommen, um diese Aufgabe zu lösen. Dieses soll im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung RESIM entwickelt werden. Im Einzelnen ist die Schaffung einer Übersicht über die Innenentwicklungspotenziale im regionalen Maßstab sowie die Diskussion regionalplanerischer, fiskalischer und weiterer Instrumente zur verstärkten Umsetzung einer Innenentwicklungsstrategie vorgesehen.

Mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes in Baden-Württemberg und dem Landesentwicklungsplan von 2002 liegen zeitgemäße Instrumentarien vor, die einen zielgerichteten, sachgerechten und effektiven Gestaltungsspielraum für die Landesplanung und ihre Regionalverbände eröffnen. Im Rahmen der Regionalplanertagung wurden Chancen und Risiken in verschiedenen Teilaspekten beleuchtet: kommunale Finanzknappheit, Nachhaltigkeit, Mitwirkung der Regionalplanung bei regional bedeutsamen Angelegenheiten, erneuerbare Energien, Hochwasserschutz, Siedlungsentwicklung und großflächiger Einzelhandel.

The revised *Land*-level Planning Act in Baden-Württemberg and the *Land*-level Development Plan 2002 mean up-to-date instruments are available which establish a target-oriented, appropriate and effective framework for *Land*-level planning and the regional planning organisations. During the regional planners' congress, various aspects of the opportunities and risks were examined: local authority financial shortages, involvement in regional planning with regard to regionally significant issues, renewable energy, flood protection, settlement development and large-scale retail projects.