

Klara Wolkersdorfer

**Regionalplanung in Bayern –
sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern**

HERAUSGEBER

*Konrad Goppel
Gabi Troeger-Weiß*

AUGSBURG-KAISERSLAUTERN 2024

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
SRL

Herausgeber:
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Zur Autorin

Klara Wolkersdorfer, geboren am 05.01.2002 in Schwabach, begann nach ihrem Abitur im Jahr 2020 das Studium der Geographie in Augsburg. Hierbei spezialisierte sie sich auf Disziplinen der Raumordnung und Landesplanung, Standortentwicklung, Ressourcenstrategien und Kulturmanagement. Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um die im Jahr 2024 fertiggestellte Bachelorarbeit zum Thema "Regionalplanung in Bayern - sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern".

Herausgeber

Prof. Dr. jur. Konrad Goppel

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg,
Universitätsstraße 10, 86135 Augsburg
Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau,
Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Schriftleitung

Tobias Weber, M.Sc.

Klara Wolkersdorfer

**Regionalplanung in Bayern –
sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
Band 54

Universität Augsburg –
Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau
2024

Regionalplanung in Bayern – sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern

Klara Wolkersdorfer

In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL),
Band 54

Selbstverlag

Universität Augsburg

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung

Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

2024

NE: Goppel, K., Troeger-Weiß, G. (Hrsg.)

ISBN: 978-3-937006-32-1

Copyright Selbstverlag

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Rheinland-

Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau

Schriftwechsel, Bezug und Anfragen bezüglich des Tauschverkehrs werden erbeten
an:

Stephanie Wernli-Heiler/Andreas Neu, Sekretariat des Lehrstuhls Regionalentwicklung
und Raumordnung der RPTU Kaiserslautern-Landau

Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Tel.: 0631-205-3435

Fax: 0631-205-2551

E-Mail: stephanie.wernli@ru.rptu.de

Internet: <https://regionalentwicklung-raumordnung.de/>

Vorwort

Die Arbeit befasst sich mit der Regionalplanung in Bayern, der zweiten planerischen Ebene der Raumordnung neben dem Landesentwicklungsprogramm. Vom Bundesrecht den Flächenstaaten verbindlich vorgegeben, konzentriert sich die landesweite Planung auf überschaubare Teilräume und müsste angesichts der unterschiedlichen Strukturen eines Landes und insbesondere angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen in Verdichtungs- und ländlichen Raum bezüglich ihrer Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eigentlich außerhalb jeglicher Diskussion stehen. Dies umso mehr, als sie jedenfalls in Bayern auf sämtliche kommunalen Gebietskörperschaften einer Region übertragen ist und diese damit zu ihren eigenen planerischen Normgebern macht.

Dennoch ist die Regionalplanung auch von ihrer eigenen Trägerschaft über die Zeit ihres Bestehens hinweg durchaus angefochten. Unbeschadet ihrer auf der Hand liegenden Sinnhaftigkeit ist die Regionalplanung aber auch herausgefordert ihr Instrumentarium den sich ändernden räumlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen und ihr Instrumentarium sowie die Inhalte ihrer Planung zu aktualisieren und in seiner Effektivität zu schärfen.

Vor diesem Hintergrund drängen sich drei zentrale Fragekomplexe auf: Worin liegen die eigentlichen Stärken der Regionalplanung, die sie als planerische Ebene letztlich rechtfertigen, was sind die Kernpunkte der Kritik, der sie immer wieder ausgesetzt ist, in welcher Hinsicht sind sie berechtigt und nachvollziehbar, wo sind sie vordergründig und nicht akzeptabel und wo besteht Anlass dazu, der Kritik nachzukommen oder wie ist der Kritik wirksam entgegenzutreten. Unbeschadet von Sinnhaftigkeit und Kritik besteht jedoch bei einem Instrument im Hinblick auf Effektivität und Aktualität und schließlich auch Akzeptanz der von ihm Betroffenen die Notwendigkeit sich ständig zu hinterfragen und nach neuen zukunftsfähigen Methoden und zeitgemäßen Inhalten Ausschau zu halten. Die Verfasserin hat sich dieser Herausforderung in sehr engagierter, formal und inhaltlich überzeugender Weise gestellt.

Sie hat es dabei nicht mit theoretischen, wie auch immer überzeugenden Erwägungen bewenden lassen, sondern diese in einer Fülle von Expertengesprächen dem Urteil der Praxis unterworfen. Dabei hat sie sich sowohl mit den Erfahrungen der unmittelbar in die Regionalplanung involvierten Praxis wie Regionsvorsitzenden und Regionalbeauftragten bei den Regierungen auseinandergesetzt, sondern auch die Funktionen der vorgesetzten Obersten Landesplanungsbehörde eingeholt. Besonders zu würdigen ist die durchaus vollständige und erstaunlich praxisnahe Beurteilung der Interviewergebnisse durch die Verfasserin, die jeweils nachvollziehbar und überzeugend im Einzelfall von den im Expertengespräch vertretenen Auffassungen abweichen können.

Im Besonderen trifft dies auf den Aspekt des „Aufbruchs zu neuen Ufern“ zu. Hier findet man sowohl die derzeit vollzogenen oder erwogenen Neuerungen etwa im eben fortgeschriebenen LEP dargetan und kritisch beurteilt, sondern vor allem auch weiterführende bemerkenswerte eigene Vorschläge der Verfasserin selbst angestellt.

Prof. Dr. Konrad Goppel

Vorwort der Autorin

Seit 50 Jahren ist die Regionalplanung ein etabliertes Instrument der Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Wesentlich trägt sie dazu bei, den Raum zu ordnen, zu sichern und zu entwickeln. Die Inhalte der Raumordnung sind zukunftsgerichtet, weshalb sie in regelmäßigen Abständen überprüft und aktualisiert werden müssen. Ebenso ist es auch von Bedeutung, die Instrumente auf ihre Effektivität zu prüfen. In der vorliegenden Arbeit wird das Instrument der Regionalplanung in Bayern genauer analysiert: Welche Aspekte sind sinnvoll? Welche Aspekte sind angefochten? In welche Richtung muss sich die Regionalplanung weiterentwickeln, um auch in der Zukunft ein effektives Instrument zu sein? In Gesprächen mit Expertinnen und Experten der Raumordnung wurde diesen Fragen nachgegangen. Daraus ergibt sich ein umfassender Blick auf die Struktur, die Arbeitsweise und die Inhalte der Regionalplanung.

Die Arbeit soll dazu beitragen, die Stärken der Regionalplanung herauszuarbeiten, sowie den Blick auf möglich Chancen in der Zukunft zu erweitern.

Klara Wolkersdorfer

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern bedanken, welche sich im Rahmen dieser Arbeit Zeit genommen haben und mir für ausführliche Gespräche und detaillierte Einblicke in die Regionalplanung zur Verfügung standen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Betreuer Prof. Dr. jur. Konrad Goppel. Für die vielen beratenden Gespräche, sowie die Motivation, eigene Denkansätze weiterzverfolgen und die Ermutigung sich kritisch mit den Themen aus verschiedenen Blickwinkeln auseinanderzusetzen, möchte ich mich bedanken.

Ebenso möchte ich meiner Familie und meinen Freunden danken, welche mich während meines gesamten Studiums unterstützt und motiviert haben.

Klara Wolkersdorfer

Zusammenfassung

Die Regionalplanung stellt ein wichtiges Instrument für die zukünftige Entwicklung Bayerns dar. Es lassen sich sinnvolle und angefochtene Aspekte darstellen. Ebenso lässt sich ein Ausblick in die Zukunft für eine Entwicklung der Regionalplanung geben.

Sinnvolle Aspekte sind sowohl bei der Struktur, der Arbeitsweise, wie auch bei Inhalten der Regionalplanung zu finden. Die Kommunalisierung der Regionalplanung kann als sinnvoller struktureller Aspekt gewertet werden und das Aufstellen von rechtssicheren Normen als sinnvoller operationaler Aspekt. Materiell ist unter anderem die Sicherung von regionalen Grünflächen, sowie der Abbau von Bodenschätzen und aktuell die Sicherung von Gebieten für Windenergie in den Regionalplänen als sinnvoll zu bewerten. Anfechtungen der Regionalplanung bestehen im Bezug auf die personelle Ausstattung und die damit verbundenen langen Verfahrensdauer. Durch mehr Personal können zukünftig zusätzliche Aufgaben in der Regionalplanung übernommen werden. Dieser Forderung wurde nachgegangen. Die personellen Ressourcen wurden aufgestockt.

Die Regionalplanung als Instrument erfährt aktuell wenig Bekanntheit. Der Zweck, die Chancen und der Nutzen der Regionalplanung sind dadurch oft nicht in den Kommunen präsent. Es wird oftmals befürchtet, dass sie in die kommunale Planungshoheit eingreift. Durch Kommunikation und Instrumentenmarketing können diese Befürchtungen widerlegt und mit der Regionalplanung verbundene Chancen offengelegt werden. Während eine Annäherung an die weichen Instrumente eine neue Entwicklung der Regionalplanung mit vielen Vorteilen darstellt, ist es wichtig die Steuerungsfähigkeit der Regionalplanung in Form von rechtssicheren Festlegungen beizubehalten. Generell bestehen viele Chancen, die Regionalplanung für zukünftige Herausforderungen weiter zu stärken.

Hinweis: In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage sinnvoll ist.

Note: In this paper, the generic masculine is used for better readability. Female and other gender identities are explicitly included, as far as it is necessary for the statement.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XIV
A Einführung.....	1
1 Problemstellung	1
2 Zielsetzung	1
3 Methodik	2
B Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung.....	3
1 Zum Selbstverständnis und Sinnhaftigkeit der Raumordnung	3
2 Zur Anfälligkeit der Raumordnung für Anfechtungen	4
3 Instrumente.....	5
3.1 Landesweite Instrumente	5
3.1.1 Landesentwicklungsprogramm	5
3.1.2 Raumordnungsverfahren	6
3.2 Teilräumliche Instrumente	7
3.2.1 Regionalplanung.....	7
3.2.2 Weiche Instrumente.....	7
4 Zur Notwendigkeit der Aktualisierung	8
C Regionalplanung in Bayern – sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern.....	10
1 Strukturelle Seite	10
1.1 Sinnvoll.....	10
1.2 Angefochten	14
1.3 Aufbruch zu neuen Ufern.....	18
2 Operationelle Seite	19
2.1 Sinnvoll.....	19
2.2 Angefochten	20
2.3 Aufbruch zu neuen Ufern.....	23
2.3.1 Arbeitsweise	23
2.3.2 Instrumente.....	28

3	Materielle Seite	34
3.1	Sinnvoll	34
3.2	Angefochten	37
3.3	Aufbruch zu neuen Ufern	39
3.3.1	Neue inhaltliche Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm	39
3.1.1.1	Verpflichtend als Ziel	39
3.1.1.2	Verpflichtend als Grundsatz	41
3.3.2	Neue Ansätze	44
4	Fazit	46
D	Anhang	XV
1	Liste der Gesprächspartner	XV
2	Fragenkatalog für Expertengespräche	XVI
	Rechtsquellenverzeichnis	XVII
	Literaturverzeichnis	XVIII

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Planungsregionen in Bayern.....	10
Abb. 2:	Organisation der Regionalplanung am Beispiel der Region 17 Oberland.....	13

Abkürzungsverzeichnis

BayLplG Bayerisches Landesplanungsgesetz

FöRLa Richtlinie zur Förderung Regionaler Initiativen im Freistaat Bayern für
Zukunftsprojekte der Landesentwicklung

LEP Landesentwicklungsprogramm

ROG Raumordnungsgesetz

ROV Raumordnungsverfahren

RPV Regionaler Planungsverband

StMWi Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

A Einführung

Global denken – lokal handeln. Dieser Leitsatz entstand im Rahmen der Agenda 21. Er sollte vor allem Kommunen anregen, die nachhaltige Entwicklung lokal umzusetzen. Häufig reicht die lokale Ebene jedoch nicht aus, um ökologische, ökonomische und soziale Raumansprüche in Einklang zu bringen. Durch zum Beispiel Ausgleichsmaßnahmen im regionalen Maßstab leistet die Raumordnung einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung.¹ So ist auch die Leitvorstellung der Raumordnung eine „nachhaltige Raumentwicklung“.² Neben der kommunalen Ebene ist die Regionalplanung eine bisher nicht so sehr ins Bewusstsein getretene Umsetzungsebene. Planungsregionen bieten einen immer wichtigeren Spiel- und Handlungsraum für eine nachhaltigen Entwicklung.

1 Problemstellung

Die Regionalplanung ist als zweite planerische Ebene, in §13 ROG den Flächenstaaten verpflichtend auferlegt. Sie stellt eine verbindliche Planungsebene dar und liefert eine Fülle von Aspekten, die ihre Sinnhaftigkeit begründet. Immer wieder werden jedoch Aspekte der Regionalplanung in Frage gestellt. Hinzu kommt, dass sich die Rahmenbedingungen, auf die die Regionalplanung reagieren muss, verändern. Überdies werden neue Arbeitsweisen und Instrumente entwickelt, um Aufgaben in der Raumordnung lösen zu können. Im Juni 2023 trat das neu fortgeschriebene Landesentwicklungsprogramm (LEP) in Bayern in Kraft, welches unter anderem auch neue Vorgaben für die Regionalplanung enthält, die diese zu beachten bzw. zu berücksichtigen hat.

Vor diesem Hintergrund wird die Regionalplanung im Hinblick auf ihre Stärken und Schwächen untersucht. Ausgehend davon stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit der Regionalplanung, den ihr gegenüber immer wieder vorgebrachten Vorbehalten und deren möglicher Berechtigung, sowie bereits in Bayern auf den Weg gebrachten oder darüber hinaus denkbaren Neuerungen und deren Berechtigung. Regionalplanung muss, wie auch die übergeordnete Ebene des LEP, immer wieder aktualisiert werden, um sinnvolle Planungsgrundlagen aufstellen zu können. Hierzu muss sie überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Angesichts der erst abgeschlossenen LEP-Fortschreibung ist vor allem letzterer Fragestellung bisher noch nicht nachgegangen worden.

2 Zielsetzung

Die Arbeit verfolgt das Ziel die Regionalplanung in Bayern unter den dargelegten einschlägigen Fragestellungen zu beurteilen.

Zu Beginn werden die einschlägigen Grundlagen aufgezeigt. Hierbei wird auf die Disziplin der Raumordnung und Landesplanung, ihr Selbstverständnis, sowie ihre Sinnhaftigkeit und Anfälligkeit für Anfechtungen eingegangen. Ein Augenmerk liegt anschließend auf landesweiten, ebenso wie teilräumlichen Instrumenten der Raumordnung.

¹ Vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 1 Rn. 104-106.

² § 1 Abs. 2 ROG.

Anschließend wird die Regionalplanung in struktureller, operationeller und materieller Hinsicht beurteilt. Dort werden jeweils sinnvolle, angefochtene, sowie Aspekte zum Aufbruch zu neuen Ufern³ aufgeführt und bewertet. Die Bewertung richtet sich im Folgenden nach dem Titel dieser Arbeit. So soll versucht werden dem Thema weitestgehend gerecht zu werden.

3 Methodik

Die folgende Arbeit beruht methodisch grundlegend auf Literaturarbeit. Im Rahmen der Primärliteratur wurden die Regionalpläne der Planungsregionen in Bayern betrachtet, sowie das Landesentwicklungsprogramm Bayerns. Als Informationsgrundlage dienen ebenfalls relevante Gesetztestexte, Förderrichtlinien, sowie Darstellungen der Regionen oder der obersten Landesplanungsbehörde im Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (StMWi) selbst.

Zusätzlich zu den rechtlichen Grundlagen, wurde wissenschaftliche Literatur zu den Bereichen Grundlagen der Regionalplanung, sowie zur Einschätzung und Bewertung der bayerischen Regionalplanung herangezogen.

Im Zentrum standen Gespräche mit ausgewählten Experten, die in der Landesplanung sowie der Regionalplanung beruflich tätig sind. Die Auswahl der Experten beruht dabei auf Empfehlungen der Abteilung für Landesentwicklung des Ministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. Ziel hierbei war es eine Einschätzung der Regionalplanung in Bayern von unterschiedlichen Ebenen und unterschiedlichen Regionen zu bekommen.⁴

Im ersten Schritt fanden Gespräche mit Mitarbeitern der obersten Landesplanungsbehörde statt. Im zweiten Schritt wurden Gespräche mit Mitarbeitern der höheren Landesplanungsbehörde durchgeführt, wobei hier der Fokus vor allem auf den Regionsbeauftragten lag. In der nächsten Phase wurden Vorsitzende von Regionalen Planungsverbänden befragt. Abschließend fand nochmals ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Abteilung für Landesentwicklung am Ministerium statt, um eine abschließende Einschätzung zu den geführten Gesprächen zu bekommen.

³ Der Zeitraum für „neue Ufer“ bezieht sich hierbei auf neue Ideen und Ansätze durch die neue LEP-Fortschreibung 2023 sowie auf neuen Ideen aus den Regionen, welche einen Pilotprojekt Charakter besitzen.

⁴ Anzumerken ist, dass es sich naturgemäß nicht anbot alle Regionen im Rahmen dieser Arbeit zu befragen und zu untersuchen.

B Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung

1 Zum Selbstverständnis und Sinnhaftigkeit der Raumordnung

Die Raumordnung verfolgt bestimmte Aufgaben und erzielt damit einen bestimmten Nutzen. Das Selbstverständnis sowie die Sinnhaftigkeit der Raumordnung werden im Folgenden erörtert.

Selbstverständnis der Raumordnung

Das Selbstverständnis der Raumordnung beruht unter anderem auf im Raumordnungsgesetz festgelegten Aufgaben. Aufgabe der Raumordnung ist nach Bundesrecht die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschlands und seiner Teilräume.⁵

Die Raumordnung verfolgt dabei eine überörtliche Gesamtplanung, bei der fachliche Aspekte durch einen Prozess des Gewichtens und Abwägens koordiniert und in einen Einklang gebracht werden.⁶ Im Gegensatz zu den Fachbereichen besitzt die Raumordnung keine sektorale Kompetenz, sondern eine Querschnittskompetenz. Diese liegt darin, Konflikte zu lösen, die über Verwaltungsgrenzen gehen und mehrere Fachbereiche betreffen, womit eine überörtliche Planung auch auf längere Zeit angelegt, integrativ geschehen kann.⁷ Verschiedene Teilaspekte werden dabei in einen Gesamtzusammenhang gebracht und die Planung für die Zukunft ausgerichtet.⁸ Wichtig ist hierbei, dass die Raumordnung eine neutrale Position gegenüber allen Fachbelangen einnimmt. Die oberste Landesplanungsbehörde im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie hat Ziele und Aufgaben der Landesentwicklung für Bayern festgelegt. Hierzu zählen die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“, „Erhalt der Lebengrundlagen, gesunder Umweltbedingungen, ökologischer Funktionen und Naturschönheit“, „Koordinierung und Abstimmung verschiedener Raumnutzungsansprüche“, „Anstoß von Entwicklungsimpulsen“ und „Räumliche/infrastrukturelle Voraussetzungen für die Entwicklung“.⁹

Um den Raum zu entwickeln, ordnen und sichern dienen Raumordnungspläne, sowie raumordnerische Zusammenarbeit und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen.¹⁰ Für die praktische Umsetzung werden verschiedene planerische Instrumente eingesetzt, auf die im Folgenden noch eingegangen wird.¹¹

Sinnhaftigkeit der Raumordnung

Nachdem das Selbstverständnis der Raumordnung bekannt ist, stellt sich gleichwohl die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieser. Wie der Name schon besagt, beschäftigt sich

⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 ROG.

⁶ Vgl. Greiving 2011: 385f.

⁷ Vgl. MKRO 2022: 1.

⁸ Vgl. Scholich 2008: 477, 481.

⁹ Vgl. Stmwi 2023b.

¹⁰ Vgl. § 1 ROG.

¹¹ Vgl. unten S. 5f.

die Raumordnung mit der Ordnung des Raumes.¹² Trotz der Namensgebung sind jedoch alle Aufgaben der Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes gleichberechtigt.¹³ Raum wird von allen Fachbereichen beansprucht und ist nur begrenzt verfügbar. Deswegen wird eine Zuständigkeit benötigt, die diese verschiedenen Belange gewichtet, abwägt und koordiniert. Die besonderen Fähigkeiten der Raumordnung integrierte Konflikte zu lösen ist laut der Ministerkonferenz für Raumordnung 2022 ein „wichtiger Baustein zu Bewältigung der großen Veränderungen in Deutschland“¹⁴. Somit ergibt sich eine gesellschaftliche Relevanz der Raumordnung.

Die Raumordnung wird als staatliche Aufgabe angesehen und ist somit durch die Verfassung zur Ordnung und Entwicklung des Landes legitimiert.¹⁵ Für Standortentscheidungen ist eine Planungssicherheit von Bedeutung. Diese kann durch verbindliche Festlegungen der Raumordnung in Form von Programmen und Plänen gewährleistet werden. Ferner stellt Raumordnung eine wissenschaftliche Disziplin dar, welche unter anderem an Universitäten gelehrt wird.¹⁶

Im Koalitionsvertrag der bayerischen Staatsregierung für die Legislaturperiode 2018-2023 wurde ein Fokus auf eine Senkung des Flächenverbrauchs gelegt und im Rahmen dessen die Flächensparoffensive 2019 ins Leben gerufen. Um diesem politischen Ziel nachzukommen, spielt auch die Raumordnung eine wichtige Rolle und findet ihre politische Sinnhaftigkeit.¹⁷

2 Zur Anfälligkeit der Raumordnung für Anfechtungen

Die Raumordnung ist eine Disziplin, die relativ gesehen anfällig gegenüber Anfechtungen ist. Während im Verlauf dieser Arbeit noch genauer auf die Anfechtungen der Regionalplanung in Bayern eingegangen wird, soll sich in diesem Kapitel mit der allgemeinen Anfälligkeit der Raumordnung gegenüber Anfechtungen beschäftigt werden.

Generell liegt es in der Natur jeden Fachbereiches Anfechtungen ausgesetzt zu sein. Festlegungen werden nicht von allen Betroffenen mit der gleichen Einstellung aufgenommen und führen häufig zu Kritik. Dabei bedeutet Kritik nicht immer etwas Schlechtes, denn sie kann sowohl hemmend als auch anregend wirken.¹⁸

Im Gegensatz zu anderen Fachbereichen ist die Raumordnung nicht so sehr von Bürgern selbst angefochten, da diese nicht direkt an die Vorgaben der Raumordnung gebunden sind. Vielmehr ist die Raumordnung von anderen Fachplanungen angefochten. Dies liegt unter anderem daran, dass die Raumordnung bei Planungen anderer Fachrichtungen vorrangig eingreift. Die Raumplanung gewichtet Fachmeinungen und wägt diese gegeneinander ab. Dieses Verfahren des Gewichtens und Abwägens kann für Disziplinfremde willkürlich wirken und lässt einen Schein einer

¹² Vgl. § 1 ROG.

¹³ Vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 7 Rn. 16.

¹⁴ MKRO 2022: 1.

¹⁵ Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.

¹⁶ Vgl. Scholich 2008: 476f.

¹⁷ Vgl. CSU und Freie Wähler 2018: 30.

¹⁸ Vgl. Gespräch mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

Rangordnung der Disziplinen entstehen, bei der die Raumordnung über andere Fachdisziplinen gestellt ist.¹⁹

Daneben wird die Raumordnung auch von Kommunen kritisiert, da sich hier eine Kollision mit der konkurrierenden Planungsebene der Kommunalplanung ergeben kann. Die kommunale Planungshoheit hat eine Anpassungspflicht gegenüber den Vorgaben der Raumordnung²⁰, was speziell bei der Bauleitplanung das Selbstbewusstsein der Kommunen verletzen kann.²¹

Zudem gibt es kaum mediale Berichte zu Themen der Raumordnung.²² Wenn über die Raumordnung berichtet wird, dann meist über Themenkreise, welche Auseinandersetzungen mit Kommunen behandeln oder viel Konfliktpotenzial in sich tragen, wodurch ein bevormundendes Bild der Raumordnung an die Öffentlichkeit übermittelt wird.²³

Somit wird die Raumplanung nach außen, vor allem bei Politikern, oft auch als eine „Verhinderungsplanung“²⁴ wahrgenommen, welche eigentliche Planungen verzögert.

3 Instrumente

Um die Leitvorstellungen und Ziele der Raumordnung praktisch umsetzen zu können, stehen ihr verschiedene Instrumente zur Verfügung. Dabei wird zuerst unterteilt in die klassischen und die weichen Instrumente. Die klassischen Instrumente sind staatliche Instrumente, welche nach dem top-down Prinzip funktionieren. Das heißt, sie sind verbindliche planerische Rechtsnormen, die nicht prozesshaft entstehen, sondern staatlich geregelt sind. Zu unterscheiden ist hier zwischen planerischen Instrumenten, wie die Programme und Pläne, welche allgemein gelten und dem Raumordnungsverfahren, welches für konkrete Einzelfälle eingesetzt wird.²⁵

3.1 Landesweite Instrumente

Landesweite Instrumente besitzen als räumliche Planungsgrundlage das Bundesland Bayern. Ausgeführt werden sie von der obersten Landesplanungsbehörde im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

3.1.1 Landesentwicklungsprogramm

Allen Bundesländern in Deutschland ist es vorgegeben, landesweite Raumordnungspläne aufzustellen²⁶. In Bayern liegt dieser unter dem Namen „Landesentwicklungsprogramm“ (LEP) vor. Dieses stellt eine landesweite

¹⁹ Vgl. Gespräch mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde; Fachplanungen haben jedoch bald gemerkt, dass Festlegungen des LEP hilfreich sind, um an der Rechtsverbindlichkeit der Festlegungen teilzuhaben (Vgl. Goppel 2011: 444).

²⁰ Vgl. § 4 ROG.

²¹ Vgl. Goppel 2011: 447.

²² Ausnahme sind seit neusten vermehrt Berichte über die Windkraftfortschreibung.

²³ Vgl. Furkert/Skowronski 2018: 8.

²⁴ Furkert/Skowronski 2018: 18.

²⁵ Vgl. Diller 2018b: 1893f.

²⁶ Vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 1 ROG.

Koordination mit einem integrierten Gesamtergebnis dar, welches als Rechtsnorm erlassen wird. Das LEP enthält Ziele und Grundsätze. Ziele sind dabei abschließend abgewogene, verbindliche Vorgaben, welche räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sind und in textlicher oder zeichnerischer Form in den Raumordnungsplänen vorliegen.²⁷ Dahingegen sind Grundsätze Aussagen als Vorgabe für nachfolgende Abwägungsentscheidungen.²⁸ Ziele und Grundsätze erfahren die gleiche Aussageschärfe, unterscheiden sich jedoch in ihrem Verbindlichkeitsgrad.²⁹ So sind Ziele zu „beachten“³⁰ und Grundsätze zu „berücksichtigen“³¹.

Dem LEP liegen dabei verschiedene Aufgaben zu Grunde. Bekannt ist bereits, dass die Ordnung und Entwicklung des Landes eine grundlegende Aufgabe der Raumordnung ist. Die Aufgabe des LEPs ist es dafür die Grundlage zu schaffen. Ebenso soll nach der Leitphilosophie „gleichwertige Lebensverhältnisse“³² gegen Disparitäten im Land hingewirkt werden. Wichtig ist es im LEP alle raumbedeutsamen Fachplanungen zu koordinieren und für die Regionalplanung Vorgaben zur räumlichen Entwicklung aufzustellen.³³

3.1.2 Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren (ROV) ist eine Raumverträglichkeitsprüfung für einen überörtlichen Einzelfall.³⁴ Es stellt ein Vorverfahren vor dem Fachverfahren mit dem Rechtscharakter eines Guthabens dar. Das bedeutet, dass die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens bei dem Prozess der Abwägung zu beachten sind. Das ROV schafft aber keine Rechtsnormen, da es sich nicht mit dem Generalfall beschäftigt. Das Raumordnungsverfahren gehört zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung und ruft somit eine Berücksichtigungspflicht mit Bindewirkung hervor.³⁵ Die Bewertung der unterschiedlichen Fachinteressen erfolgt in Bayern nach dem Maßstab des Landesentwicklungsprogramms und des jeweiligen Regionalplans.³⁶ Die Dauer des Raumordnungsverfahrens beträgt in der Regel ein halbes Jahr.³⁷

Das Raumordnungsverfahren erfährt verschiedene Bewertungen. Eine vertretene Meinung sieht das ROV vor allem bei umstrittenen Vorhaben als sinnvoll, da mit dem Raumordnungsverfahren frühzeitig die Raum- und Umweltverträglichkeit geprüft wird und somit noch vor der eigentlichen Fachplanung Konflikte erkannt und bearbeitet werden können. Ein anderer Teil sieht das ROV nur als zusätzlicher Verfahrensschritt oder sogar als doppelte Arbeit zu den späteren Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren.³⁸

²⁷ Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

²⁸ Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG.

²⁹ Vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 3 Rn. 59-61.

³⁰ § 4 Abs. 1 ROG.

³¹ § 4 Abs. 1 ROG.

³² § 1 Abs. 2 ROG.

³³ Vgl. Goppel 2011: 441–445.

³⁴ Vgl. § 15 Abs. 1 ROG.

³⁵ Vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 15 Rn. 86-95.

³⁶ Vgl. Stmwi o.J.

³⁷ Vgl. § 15 Abs. 4 S. 1 ROG.

³⁸ Vgl. Danielzyk/Priebs 2018: 25.

3.2 Teilräumliche Instrumente

Im Gegensatz zu landesweiten Instrumenten besitzen teilträumliche Instrumente eine kleinere räumliche Planungsgrundlage. Die Instrumente sind zudem meistens an der höheren Landesplanungsbehörde angesiedelt.

3.2.1 Regionalplanung

Die Regionalplanung stellt die zweite Planungsebene in Bayern dar, welche ebenfalls verbindliche Festlegungen aufstellt. Sie hat die gleiche Bindungswirkung und den gleichen Adressatenkreis, wie die landesweite Planung. Dabei sind die Flächenstaaten (mit Ausnahme des Saarlands) dazu verpflichtet Regionalpläne aufzustellen.³⁹ Im Fall von Stadtstaaten ersetzen die landesweiten Raumordnungspläne einen Regionalplan.⁴⁰ In Bayern bezieht sich die Regionalplanung auf 18 Planungsregionen. Diese stellen sozioökonomisch-verflochtene Räume dar, welche auf dem sogenannten Ruppert-Gutachten aus dem Jahr 1969 beruhen.⁴¹ Ein wichtiges Instrument der Regionalplanung ist der Regionalplan. Er stellt ein Spiegelbild zum LEP und damit auch Normen dar, welche aber auf die jeweilige Region konkretisiert sind.⁴² Im Regionalplan können nur Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festgelegt werden, die als solche im LEP aufgeführt werden.⁴³

Verantwortlich für die Regionalplanung und damit Planungsträger in Bayern sind die regionalen Planungsverbände. Diesen gehören Gemeinden, die ausschließlich in der Region liegen, sowie Landkreise, welche ganz oder teilweise der Region angehören, an.⁴⁴

Zu den Organen der regionalen Planungsverbände gehören die Verbandsversammlung und einen Planungsausschuss, sowie die Verbandsvorsitzenden.⁴⁵ Die höhere Landesplanungsbehörde nimmt die Fachaufsicht wahr⁴⁶ und führt Prüfverfahren, sowie ROV durch.⁴⁷

3.2.2 Weiche Instrumente

Die Regionalplanung ist ein klassisches Instrument der Raumordnung. Neben den klassischen Instrumenten haben sich ab den 1980er Jahren die sogenannten weichen Instrumente entwickelt.⁴⁸ Diese sind nicht direkt über Landesentwicklungsprogramme oder Regionalpläne den Regionen vorgegeben, sondern werden auf Wunsch der Regionen angewandt. Staatliche Unterstützung besteht hier vor allem aus der Bereitstellung von Informationen, der Koordination und gegebenenfalls Finanzierungen, bzw. Förderungen.⁴⁹ Kern der weichen Instrumente ist der konkrete,

³⁹ § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

⁴⁰ § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

⁴¹ Vgl. Paesler 2022: 127; Vgl. Ruppert/Paesler 1984.

⁴² Vgl. Goppel 2011: 445f.

⁴³ Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 BayLplG.

⁴⁴ Vgl. Art. 8 Abs. 3 BayLplG.

⁴⁵ Art. 10 Abs. 1 BayLplG.

⁴⁶ Vgl. Art. 11 Abs. 1 BayLplG.

⁴⁷ Vgl. Chilla et al. 2016: 73.

⁴⁸ Vgl. Goppel 2018: 1310.

⁴⁹ Vgl. Diller 2018b: 1894.

praktische Projektbezug im Gegensatz zu den planerischen Festlegungen der klassischen Instrumente. In Bayern sind solche weichen Instrumente etwa die Initiativen zur Umsetzung von Entwicklungskonzepten, die Regionalmanagements, die Initiativen zur umfassenden Vermarktung und Außendarstellung von Teilräumen, das Regionalmarketing, und Projekt- und maßnahmenorientierte Konzepte für bestimmte Teilräume. Hierzu zählen die Teilraumgutachten und raumordnerische Entwicklungskonzepte, grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte und die Metropolregionen in Bayern.⁵⁰ Durch einen Wandel in der Landesentwicklung von einem alleinigen Verwaltungshandeln hin zu einer aktiveren Entwicklung der Regionen, wurde die Grundlage für das Einsetzen von weichen Instrumenten geschaffen. Vor allem das Regionalmanagement erfreut sich in Bayern einer hohen Beliebtheit. So befinden sich rund 60 Regionale Initiativen⁵¹ in Bayern.⁵² Das Regionalmanagement kann dabei innerhalb bestehender Strukturen, zum Beispiel dem Landratsamt, angesiedelt werden. Eine weitere Möglichkeit ist die privatrechtlich organisierte Form von Regionalmanagements.⁵³ Sowohl bei der Aufstellung eines Regionalmanagements wie in der Folge auch bei der Umsetzung der Projekte, wird nach dem bottom-up Prinzip verfahren. Das bedeutet, dass alles auf Freiwilligkeit beruht. Eine wichtige Rolle spielt die Zusammenarbeit mit Stakeholdern im Raum, Kommunalpolitikern und Bürgern. Vernetzungsarbeit innerhalb der Region ist ein wichtiges Aufgabenfeld, durch welches auch regionale Beteiligungsprozesse angeregt werden können, mit dem Ziel den Impuls für endogene Entwicklungsprozesse zu setzen.⁵⁴ In den Sachgebieten Landes- und Regionalplanung an den Regierungen stehen Beauftragte für Regionalmanagement und Regionalinitiativen als Hilfestellung zur Verfügung.⁵⁵

4 Zur Notwendigkeit der Aktualisierung

Der Gesetzgeber schreibt verbindlich vor, dass Programme und Pläne ständig aktualisiert werden müssen.⁵⁶ Dabei sind keine verbindlichen Fristen vorgegeben⁵⁷, zumeist geschieht die Fortschreibung in einem Rhythmus von 10 Jahren.⁵⁸ Auslöser für die Fortschreibung können geänderte Rahmenbedingungen, wie z.B. Grenzöffnungen sein oder auch Veränderungen im Raum, die eine Änderung bewirken, wie z.B. das Wegfallen eines Flughafens und die damit verbundenen Lärmvorschriften. Ebenso können neue Gesetze, wie z.B. das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG), eine Fortschreibung der Programme und Pläne erfordern. Ein weiterer Grund kann die Änderung der Planungsphilosophie sein. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung des Prinzips der Nachhaltigkeit in das Landesentwicklungsprogramm.⁵⁹ Raumordnungspläne formulieren verbindliche Vorgaben und stellen wichtige Handlungsinstrumente dar, weshalb es im Sinne der

⁵⁰ Vgl. Stmwi o.J.

⁵¹ Regionale Initiativen beschreiben die Träger des Regionalmanagements in einer Region.

⁵² Vgl. Stmwi 2023a: 4.

⁵³ Vgl. Stmwi o.J.

⁵⁴ Vgl. Danielzyk/Knieling 2011: 487f.

⁵⁵ Vgl. Stmwi o.J.

⁵⁶ Vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG § 1 Rn. 62.

⁵⁷ Vgl. Art. 14 Abs. 6 BayLplG.

⁵⁸ Vgl. hierzu LEP-Fortschreibungszeiträume für Bayern.

⁵⁹ Vgl. Goppel unveröffentlicht: 6.

Akzeptanz der Programme und Pläne, sowie deren Selbstverständnis, wichtig ist, diese stets aktuell zu halten.⁶⁰

Aufgrund sich ändernder Herausforderungen in den Themenfeldern „gleichwertige Lebensverhältnisse und starke Kommunen“, „nachhaltige Anpassung an den Klimawandel und gesunde Umwelt“, sowie „nachhaltige Mobilität“, wurde das LEP in Bayern zum 01.06.2023 fortgeschrieben.⁶¹ Zentrale Zukunftsfragen sind aktuell der demographische Wandel, die Globalisierung und Digitalisierung, der Klimawandel, die Beanspruchung natürlicher Ressourcen und der Biodiversität sowie die Energiewende.⁶² Diese Themen dienen als grundlegende Orientierung für den Aufbruch zu neuen Ufern.

⁶⁰ Vgl. Zaspel-Heisters et al. 2022: 3, 11.

⁶¹ Vgl. Bayerischer Ministerrat 2023: 1–4.

⁶² LEP 2023 Leitbild S. 4.

C Regionalplanung in Bayern – sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern

Im Folgenden wird die Regionalplanung in Bayern auf ihre sinnvollen und ihre angefochtenen Aspekte untersucht, sowie ein Ausblick in die Zukunft mit möglichen Chancen und Herausforderungen gegeben. Unterteilt wird die Betrachtung in strukturelle, operationelle und materielle Seiten der Regionalplanung. Bei einigen Aspekten ist aufgrund von Überlappungen keine klare Zuteilung möglich. Diese Arbeit stellt nur eine mögliche Einteilung dar.

1 Strukturelle Seite

Als erstes werden die strukturellen Aspekte der Regionalplanung betrachtet. Hierzu gehört der Aufbau, die Einteilung in Planungsregionen und die Organisation in Planungsverbänden, sowie deren personelle Ausstattung.

1.1 Sinnvoll

Im Folgenden geht es um sinnvolle strukturelle Aspekte der Regionalplanung. Strukturelle Aspekte können als sinnvoll eingestuft werden, wenn sie die Effektivität der Regionalplanung unterstützen. Sinnvolle Aspekte haben sich in der Praxis bewährt und sollen zudem auch bei zukünftigen Weiterentwicklungen der Regionalplanung beibehalten werden.

Planungsregionen nach verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsräumen

Die Raumordnung benötigt für ihre Zwecke abgegrenzte Bereiche, die als Planungsgrundlage dienen. Für die Regionalplanung sind es die sogenannten

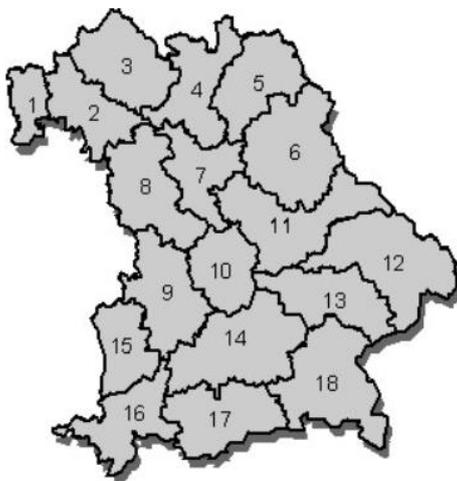


Abb. 1: **Planungsregionen in Bayern**
Quelle: Stmwi 2024

Planungsregionen.⁶³ Die Einteilung der Planungsregionen ist dabei den Bundesländern überlassen.⁶⁴ In Bayern erfolgt sie auf der Grundlage von sozio-ökonomischen Verflechtungen, welche wiederum auf einem Gutachten des Geographen Karl Ruppert aus dem Jahr 1969 beruht. Die Einteilung erfolgt basierend auf den Grunddaseinsfunktionen Arbeiten, Wohnen, Versorgen und Verkehrsteilnahme.⁶⁵ Eine besondere Gewichtung wurde den Pendlerverflechtungen zugeschrieben. Eine angepasste Version des Gutachtens wurde durch eine Verordnung der Bayerischen Staatsregierung, welche am 21.12.1972 erlassen wurde, festgeschrieben.⁶⁶ So ist im Bayerischen Landesplanungsgesetz folgendes festgelegt: „Gebiete, zwischen denen intensive Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen, sollen zu Regionen zusammengefasst werden“⁶⁷. Bei der Einteilung wurde darauf geachtet, die Planungsregionen innerhalb der Verwaltungsgrenzen zu belassen, um die praktische Arbeit in der Verwaltung zu vereinfachen.⁶⁸ Bayern wurde in 18 Planungsregionen eingeteilt, wobei die Region Donau-Iller (15) eine grenzübergreifende Region mit Baden-Württemberg ist, welche nach dem baden-württembergischen System verwaltet wird. Die Planungsregionen sind in Abbildung 1 dargestellt.

Ein anderes Beispiel für die Einteilung von Planungsregionen ist Brandenburg. Dort sind die Planungsregionen wie eine Art Tortenstücke um Berlin herum eingeteilt, damit jede Region einen Teil des Speckgürtels Berlin beinhaltet. In Nordrhein-Westfalen beruht die Einteilung der Planungsregionen hingegen auf den historischen Grenzen der Regierungspräsidien.⁶⁹

Das Landesentwicklungsprogramm kann nicht auf alle unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse der verschiedenen Regionen in ganz Bayern eingehen. Durch die Einteilung in die Planungsregionen können die verschiedenen regionalen Voraussetzungen besser beachtet werden.⁷⁰ Eine Regionalplanung auf Ebene der Landkreise wäre in Bayern zu kleinteilig und würde den überörtlichen Ansprüchen von Problemstellungen in der Regionalplanung nicht gerecht werden.⁷¹ Wichtig in der Praxis ist, dass die Räume einer Region vor ähnliche Herausforderungen gestellt sind.⁷² Im besten Fall bilden sie eine homogene Region mit einer gleichen Mentalität, in welcher bereits unabhängig von der Regionalplanung ein Austausch der Akteure besteht.⁷³ Aus der Praxis kann bestätigt werden, dass diese Kriterien zum überwiegenden Teil für die Einteilung der Planungsregionen in Bayern zutreffen.⁷⁴ Jedoch funktioniert die Regionalplanung unterschiedlich je nach Region und findet dort unterschiedliche Akzeptanz. Ein gutes Beispiel ist die Region Oberland

⁶³ Vgl. Paesler 2022: 125.

⁶⁴ Vgl. Goppel 2011: 445.

⁶⁵ Vgl. Ruppert/Paesler 1984: 34.

⁶⁶ Vgl. Bayerische Staatsregierung 21.12.1972.

⁶⁷ Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayLplG.

⁶⁸ Vgl. Fürst/Ritter 1993: 86.

⁶⁹ Vgl. Einig 2010: 20f.

⁷⁰ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg; Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

⁷¹ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde am StMWi.

⁷² Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut; Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

⁷³ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

⁷⁴ Vgl. beispielhaft Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut; sämtliche Gespräche im Rahmen dieser Arbeit.

(17): Die Region ist ähnlichen Herausforderungen ausgesetzt und kann als homogen beschreiben werden. Außerdem besteht ein guter Austausch zwischen den Akteuren. Sie besteht aus vier Landkreisen mit etwa 450.000 Einwohnern. Die Region Südostoberbayern (18) ist dagegen vergleichsweise sehr groß und unterschiedlich strukturiert, wodurch es zu Schwierigkeiten kommen kann, einen gemeinsamen Nenner zu finden.⁷⁵ In diesem Rahmen kann die Frage fallen, inwieweit eine regionale Identität innerhalb einer Region zu einer Akzeptanz und einer effektiven Arbeitsweise der Regionalplanung beiträgt.

In der Praxis ist man sich zurzeit generell einig, dass die Einteilung der Planungsregionen keiner generellen Überarbeitung bedarf.

Kommunalisierte Organisation der Regionalplanung in Planungsverbänden

Die Regionalplanung in Bayern ist kommunal verfasst. Pflichtaufgaben werden im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen. Das bedeutet, dass die Regionalplanung eine Staatsaufgabe ist, kommunale Mandatsträger jedoch die Entscheidungsträger sind, welche gemeinsam auf einer regionalen Ebene handeln. Die Träger der Regionalplanung sind die Regionalen Planungsverbände (RPV), in denen sämtliche Kommunen der Planungsregion zusammengeschlossen sind.⁷⁶ Jeder Regionale Planungsverband legt seine Verbandssatzung selbst fest, wodurch diese nicht in Bayern für alle Regionen einheitlich ist. Jeder Verband setzt sich aus drei verschiedenen Organen zusammen: Verbandsversammlung, Planungsausschuss und Verbandsvorsitzender.⁷⁷ In der Verbandsversammlung sitzen Vertreter sämtlicher Kommunen der Region. Jede Kommune besitzt in der Verbandsversammlung ein Stimmrecht. Je nach Größe der Kommune wird die Stimme stärker gewichtet. Die Verbandsversammlung ist für die Wahl des Verbandsvorsitz, das Beschließen der Verbandssatzung, sowie die Gesamtfortschreibung des Regionalplans verantwortlich.⁷⁸ Für die Verfahrensschritte zur Ausarbeitung des Regionalplans, die Teilfortschreibungen des Regionalplans und für Stellungnahmen ist stattdessen der Planungsausschuss zuständig. Teil des Planungsausschusses sind der Verbandsvorsitzende und repräsentative Vertreter der Verbandsmitglieder.⁷⁹ Die Regionalplanung ist in das staatliche System eingeordnet, indem die Aufsicht über die Regionalen Planungsverbände bei der jeweiligen höheren Landesplanungsbehörde liegt.⁸⁰ An den Regierungen sind Regionsbeauftragte angesiedelt, welche die Planungsarbeit übernehmen und somit die Rolle eines „Planungsbüros“ einnehmen. Sie sind dafür zuständig, die Beschlüsse des Regionalen Planungsverbands auszuarbeiten und bereiten Arbeitsunterlagen, sowie Gutachten für diesen vor.⁸¹ Durch den Regionsbeauftragten besteht eine Verbindung zu sämtlichen Sach- und Fachgebieten an den Regierungen. Zur Unterstützung des Regionalen Planungsverbandes bei Verwaltungs- und Koordinationsaufgaben dient diesem außerdem eine Geschäftsstelle. Die Organisationsstruktur eines Planungsverbandes ist beispielhaft für die Region 17 Oberland in der Abbildung 2 dargestellt.

⁷⁵ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

⁷⁶ Vgl. Art. 8 BayLplG.

⁷⁷ Vgl. Art. 10 Abs. 1 BayLplG.

⁷⁸ Vgl. Art. 10 Abs. 2,3 BayLplG.

⁷⁹ Vgl. Art. 10 Abs. 4,5 BayLplG.

⁸⁰ Vgl. Art. 11 Abs. 1 BayLplG.

⁸¹ Vgl. RPV Oberland o.J.a.

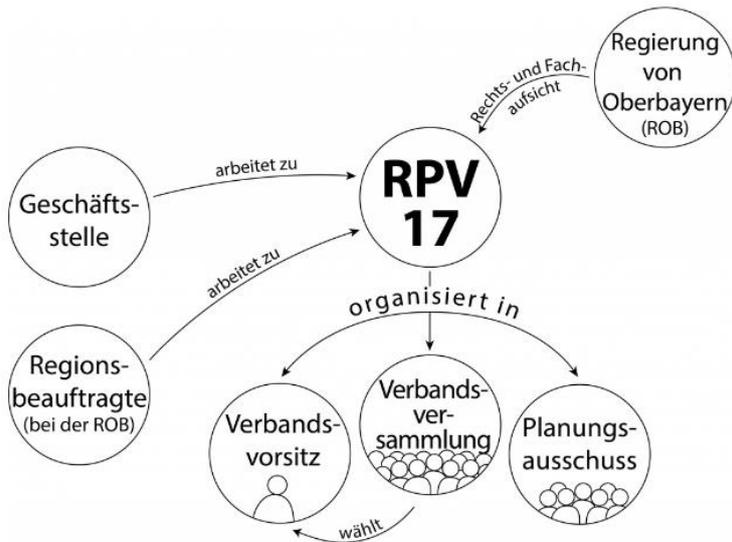


Abb. 2: **Organisation der Regionalplanung am Beispiel der Region 17 Oberland**

Quelle: RPV Oberland o.J.a

Es ist den Ländern überlassen, die Regionalplanung zu strukturieren. Ein Beispiel ist Schleswig-Holstein, wo die Regionalplanung nicht kommunalisiert ist, sondern stattdessen gänzlich staatlich organisiert ist. In Baden-Württemberg hingegen sind Träger der Regionalplanung ebenfalls Regionale Planungsverbände, jedoch sind diese repräsentativ besetzt. Nicht jede Kommune ist Teil des Verbandes.⁸²

Die Struktur stellt ein Alleinstellungsmerkmal der Regionalplanung in Bayern dar, indem sie zum einen in das staatliche Verwaltungssystem eingebunden ist, zum anderen sämtliche Kommunen Teil der Planungsverbände sind.⁸³ Die Vorteile des Zusammenspiels beider Systeme können somit genutzt werden, wodurch die Kommunalisierung der Regionalplanung für sie eine eindeutige Stärke darstellt. Die eigentliche Arbeitsebene in der Regionalplanung ist in der höheren Landesplanungsbehörden angesiedelt, die Teil der staatlichen Verwaltung ist. Durch die Regionsbeauftragten an den Regierungen besteht ein enger Kontakt mit den Fach- und Sachgebieten, wodurch Rücksprachen, Auskünfte und die Lösungssuche besser funktionieren, da meistens ein Vertrauensverhältnis besteht, welches gegenüber externer Funktionsträger nicht in der Form gegeben wäre.⁸⁴ Auch durch die lokale Nähe (meist im selben Amtsgebäude) ist die Beschaffungen von Fachinformationen schneller und kann so auf kürzerem Wege mit bei der Erstellung oder Fortschreibung von Regionalplänen einfließen. Weiteres Fachwissen, das nicht über die Regierungen abgedeckt werden kann, wird per Direktanfrage oder über öffentliche Beteiligungsverfahren generiert.⁸⁵ Dadurch, dass die Kommunen selbst über die Inhalte des Regionalplans entscheiden, wird dessen Akzeptanz gesteigert.⁸⁶ Kommunen müssen später etwa die Vorgaben der Regionalplanung in ihrer Bauleitplanung umsetzen, weshalb ein hohes Maß an Akzeptanz von Seiten der

⁸² Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde am StMWi.

⁸³ Vgl. Gespräche mit Regionsbeauftragten der Regionen Landshut, Oberland, Westmittelfranken.

⁸⁴ Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

⁸⁵ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

⁸⁶ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Oberland.

Kommunen bei der Aufstellung der Regionalpläne nötig ist, damit deren Vorgaben auch in der Praxis umgesetzt werden.⁸⁷ Auch die Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms gegenüber der Regionalplanung werden so für die Kommunen greifbarer gemacht, was ebenfalls die Akzeptanz steigert.⁸⁸

Die Kommunale Verfasstheit der Regionalplanung in Bayern wird als große Stärke gesehen, weist aber zugleich Schwächen gegenüber anderen Organisationsstrukturen auf.⁸⁹ So benötigt es einen hohen Abstimmungsbedarf zwischen den einzelnen Kommunen, wodurch diese Struktur recht arbeitsaufwändig ist. Den Abstimmungsbedarf in diesem Ausmaß hätte man bei einer rein staatlichen Regionalplanung nicht.⁹⁰ Aufgrund des großen Stellenwerts der kommunalen Planungshoheit in Bayern, kann die Akzeptanz der Kommunen als wichtiger gewichtet werden als der Abstimmungsaufwand, der dadurch entsteht.

Trotz der Schwächen kann die Organisation der Regionalplanung als insgesamt sinnvoll bewertet werden.

1.2 Angefochten

Die Einteilung der Planungsregionen, sowie die Organisation in Planungsverbänden kann als sinnvoll eingestuft werden. Die Struktur der Regionalplanung ist jedoch auch Anfechtungen ausgesetzt.

Größe der Planungsverbände

Dadurch, dass sämtliche Kommunen im Regionalen Planungsverband vertreten sind, steigen die Mitgliederzahlen je nach Region auf über 100 Mitglieder pro Verband an. In der Region München besteht der Regionale Planungsverband sogar aus 185 kommunalen Gebietskörperschaften.⁹¹ So gibt es immer wieder Bürgermeister, die wegen der mit der hohen Zahl verbundenen Schwerfälligkeit den Sinn der Regionalplanung in Frage stellen und es als unnötig empfinden Teil des Planungsverbands zu sein.⁹² Die Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ hat in einem offenen Brief zum Thema „50 Jahre Regionalplanung in Bayern – ein Blick nach vorne“ an den Staatsminister Empfehlungen ausgesprochen. Gefordert wurden unter anderem direkt gewählte Regionalparlamente nach den Beispielen in den Regionen Hannover, Stuttgart oder dem Ruhrgebiet für mehr Demokratie und Regional Governance.⁹³ Jedoch wurden bereits in der Vergangenheit Kommunen zu der Option befragt, nur repräsentative Vertreter in die Regionalen Planungsverbände zu wählen, wodurch sich die Mitgliederzahl verkleinern würde. Jedoch wurde das von den Kommunen abgelehnt. Unbeschadet eines mit direkt gewählten Regionalparlamenten gegebenen Falls möglicher Verkleinerung der Planungsverbände hat sich jedoch die

⁸⁷ Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

⁸⁸ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

⁸⁹ Vgl. unten S. 15.

⁹⁰ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

⁹¹ Vgl. RPV München o.J.

⁹² Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

⁹³ Vgl. Initiative "Wege zum besseren LEP" 07.11.2023.

Form der in den fraglichen Regionen eingeführten sogenannten „Verwaltungsregionen“ erwiesenermaßen nicht bewährt. Vor den vordergründigen attraktiveren und mit finanzieller Ausstattung verbundenen Verwaltungsaufgaben, trat die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der planerischen Tätigkeit aus dem Blickfeld, so dass die Ansätze in Hannover, Stuttgart und Frankfurt in keinem anderen Bundesland aufgegriffen wurden.⁹⁴ Und auch aktuell konnte kein Wunsch bei Vertretern der Regionalplanung in der Praxis nach einer Änderung der Organisationsstruktur festgestellt werden.⁹⁵ Die Größe eines Gremiums kann die Arbeitseffektivität verlangsamen. Die eigentliche Arbeit findet dennoch in dem gewählten Planungsausschuss statt, wodurch die Regionalplanung ein repräsentativ gewähltes Arbeitsorgan besitzt, was die eigentliche Arbeit erleichtert. Die Verbandsversammlung ist trotzdem ein wichtiges Organ, um möglichst viele Kommunen mit einzubinden und ihnen ein Mitspracherecht zu geben.⁹⁶ Die Größe der Planungsverbände stellt bedingt eine Schwäche dar, jedoch überwiegen die Vorteile⁹⁷, welche durch diese Struktur entstehen, weshalb dieser Anfechtung nicht nachgegangen werden muss.

Veraltete Einteilung der Planungsregionen

Die Planungsregionen wurden im Jahr 1972 festgelegt und sind seitdem nicht mehr geändert worden. Es ist aber anzunehmen, dass sich die sozio-ökonomischen Verflechtungen in den letzten 50 Jahren verändert haben.⁹⁸ Es gibt immer wieder neue Trends, die die Raumplanung beeinflussen und wodurch sich Rahmenbedingungen ändern, wie der wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Wandel. Am 11.10.2023 veröffentlichte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung eine Pressemitteilung, die beschreibt, dass die Zahl der Pendlerinnen und Pendler steigt und die Arbeitswege immer länger werden und regional variieren.⁹⁹ Da die Einteilung der Planungsregionen auf diesen Verflechtungen basiert, läge es folgegemaß nahe, sie den neuen Verflechtungen anzupassen.¹⁰⁰ Selbst Ruppert et al. schrieben damals in ihrem Gutachten, dass die Einteilung der Planungsregionen neuen Veränderungen angepasst werden muss.¹⁰¹ Ebenfalls fordert die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ in ihrem Abschlussbericht 2018 dazu auf, die Einteilung der Planungsregionen grundsätzlich zu überprüfen.¹⁰² Demnach erscheint der Vorwurf nicht abwegig, dass die Einteilung der Planungsregionen die eigentliche Zielsetzung nicht mehr erfüllt.

Mit dieser Frage befasst sich der 18. Raumordnungsbericht. Hierbei wurde die Einteilung der Planungsregionen als weiterhin sachgerecht eingeschätzt.¹⁰³ Ebenfalls wurden vor zehn Jahren – nachdem entsprechende Forderungen aus dem Unterallgäu und den Städten Freising und Erding kamen – wissenschaftlich die sozio-ökonomischen Verflechtungen und die Pendlerverflechtungen geprüft. Zusätzlich wurden die einzelnen Regionen befragt. Die Pendlerverflechtungen der Region

⁹⁴ Vgl. Gespräche mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁵ Vgl. Sämtliche Gespräche im Rahmen dieser Arbeit.

⁹⁶ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverband Oberland.

⁹⁷ Vgl. oben S. 12f.

⁹⁸ Vgl. Miosga et al. 2022: 23.

⁹⁹ Vgl. BBSR 11.10.2023.

¹⁰⁰ Vgl. Paesler 2022: 127.

¹⁰¹ Vgl. Ruppert et. al 1969 in Paesler 2022: 127.

¹⁰² Vgl. Bayerischer Landtag 2018: 77.

¹⁰³ Vgl. Bayerische Staatsregierung 2019: 47.

München reichen tatsächlich weiter ins Umland, z.B. in die Region Augsburg. Würde die Region München jedoch an diese Pendlerverflechtungen angepasst werden, würden die Dimensionen der Größe der Planungsregion erheblich ansteigen. Dies entspräche nicht mehr dem Gedanken einer teilträumlich überschaubaren Regionalplanung. So entschied man sich schlussendlich, die Planungsregionen so zu belassen, wie sie sind.¹⁰⁴ Auch in Gesprächen mit Regionsbeauftragten und Vorsitzenden von Regionalen Planungsverbänden konnte aktuell kein Wunsch zu einer Neueinteilung der Planungsregionen festgestellt werden. Die Einteilung wurde allseits als passend bewertet.¹⁰⁵

Als Fazit ist zu sagen, dass vor allem von wissenschaftlicher Seite der Wunsch besteht, die Einteilung der Planungsregionen zu überarbeiten. Es besteht jedoch bei den Vertretern der Regionalplanung keine Bereitschaft, diesen Wunsch aufzugreifen. Eine Neueinteilung der Planungsregionen würde einen Arbeitsaufwand, sowie eine inhaltliche Neuorientierung bedeuten, welche verhältnismäßig viel Zeit in Anspruch nehmen. Die Regionalplanung wird für die zukünftige Entwicklung Bayerns zunehmend wichtiger werden, weshalb die Zeit nicht für eine Umstrukturierung der Planungsregionen verwendet werden soll, solange die Praxis weiterhin keinen Überarbeitungsbedarf sieht.

Mangel an Personalstellen¹⁰⁶

Einer der am häufigsten genannten Anfechtungspunkte der Regionalplanung in Bayern ist die personelle Unterbesetzung. Pro Region gibt es an den Regierungen einen Regionsbeauftragten. Diese sind verantwortlich für eine Anzahl an Aufgaben.¹⁰⁷ In manchen Regionen übernimmt der Regionsbeauftragte noch zusätzliche Aufgaben über den ausgeschriebenen Kompetenzbereich der Regionsbeauftragten hinaus.¹⁰⁸ Einige Regionale Planungsverbände verfügen noch über eine eigene Geschäftsführung, welche ebenfalls Aufgaben übernehmen kann. Die Regionalen Planungsverbände werden über staatliche Zuweisungen finanziert.¹⁰⁹ Dies führt zu begrenzten personellen Ressourcen für die Geschäftsstelle. Meist ist die Geschäftsstelle in Form eines Ehrenamtes mit Aufwandsentschädigung oder eine halbe Stelle an einer Kreisverwaltungsbehörde aufgestellt. Durch eine Mitfinanzierung der regionsangehörigen Kommunen besteht die Möglichkeit einer Aufwertung dieser Stelle. Hierzu ist die Bereitschaft von Seiten der Kommunen notwendig.¹¹⁰

Zu Beginn der Regionalplanung bestand diese aus ganzen Sachgebieten mit Fachexpertise, um die erstmalige Aufstellung der Regionalpläne effektiv ausführen zu können. Jedoch wurde der Arbeitsaufwand nach erster Aufstellung der Regionalpläne zunächst weniger.¹¹¹ Und seit Ende der 90er Jahre besteht ein Personalstopp in der

¹⁰⁴ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde am StMWi.

¹⁰⁵ Vgl. sämtliche Gespräche im Rahmen dieser Arbeit.

¹⁰⁶ Bezieht sich auf die Zeit vor der LEP-Fortschreibung Juni 2023; für Änderungen nach der LEP-Fortschreibung vgl. S. 1818f.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu oben S. 12.

¹⁰⁸ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 12 BayLplG.

¹¹⁰ Vgl. Büchs 2022: 84.

¹¹¹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

Regionalplanung.¹¹² Durch das LEP kamen in den letzten Jahren immer mehr Aufgaben für die Regionalplanung hinzu, jedoch wurde das Personal nicht erweitert.¹¹³

Durch den Personalmangel werden viele verschiedene Aufgaben in einer Person gebündelt, wodurch eine parallele Bearbeitung von Aufgabe nur schwer möglich ist. Priorität haben in erster Linie die Pflichtaufgaben. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, die verpflichtend im LEP vorgegeben werden, müssen innerhalb von drei Jahren umgesetzt werden.¹¹⁴ Aufgrund der Unterbesetzung führt die Pflicht einer zeitnahen Bearbeitung zu Schwierigkeiten.¹¹⁵ Zeit und Ressourcen für weitere Fortschreibungen oder für freiwillige Aufgaben über die Pflichtaufgaben hinaus bleiben somit nicht. Immer weitere Aufgaben wie Öffentlichkeitsarbeit machen die Regionalplanung noch zusätzlich arbeitsintensiver. Die personelle Ausstattung beruht auch auf politischen Entscheidungen, die einen Bürokratieabbau in der Landes- und Regionalplanung unterstützen.¹¹⁶ Somit mussten zum Beispiel Stellungnahmen kürzer gefasst werden und Verfahrensdauern¹¹⁷ wurden durch den Personalmangel verlängert.¹¹⁸ Die Personaleinsparungen im Bereich der Regionalplanung in Bayern haben dieser, sowohl was das Ansehen wie auch die Effektivität betrifft, geschadet.

Personenabhängigkeit der Regionalplanung

Die Regionalplanung funktioniert in den verschiedenen Regionen unterschiedlich gut. Dies ist zum einen abhängig von den Kommunen und ihren Repräsentanten und zum anderen von den einzelnen Verantwortlichen, wie den Vorsitzenden der Regionalen Planungsverbänden. Durch die Struktur besteht ein starker kommunaler Einfluss, wodurch alle Entscheidungen und fachliches Wissen einem kommunalpolitischen Filter unterliegen.¹¹⁹ Auch das Engagement der Regionsbeauftragten und die Zusammenarbeit innerhalb einer Region haben Einfluss auf die Effektivität sowie die Akzeptanz der Regionalplanung. Gut ist dies an dem Vorzeigebispiel der Region Oberland (17) erkennbar.

Die Abhängigkeit von einzelnen Persönlichkeiten ist nicht unbedingt eine Schwäche der Regionalplanung, sondern stellt auch die Möglichkeit dar, dass Menschen, die sich für das Instrument begeistern, sich einbringen können. Durch Engagement, sowie eigene kreative Ideen kann die Regionalplanung bereichert werden.¹²⁰

¹¹² Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

¹¹³ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

¹¹⁴ § 2 Abs. 1 Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP).

¹¹⁵ Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

¹¹⁶ Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

¹¹⁷ Vgl. hierzu unten S. 21f.

¹¹⁸ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

¹¹⁹ Vgl. Gespräche mit Regionsbeauftragten der Regionen Oberland und Westmittelfranken.

¹²⁰ Vgl. Gespräche mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

1.3 Aufbruch zu neuen Ufern

Aufgrund der bisherigen sinnvollen, wenn auch zum Teil angefochtenen, strukturellen Aspekte der Regionalplanung, ergeben sich neue Möglichkeiten für eine zukünftige Entwicklung.

Ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen

Wie bereits erläutert bedarf es in der Regionalplanung neuer finanzieller und vor allem auch personeller Ressourcen. Dies wird auch von der Bayerischen Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ gefordert.¹²¹ Diese Forderung wurde im Rahmen der neuen Aufgaben durch die Windkraftfortschreibung für die Regionalplanung aufgegriffen. Für jede Region wurden zwei neue Stellen für zusätzliche Regionsbeauftragte eingerichtet.¹²²

Die Aufstockung von finanziellen und personellen Ressourcen ist ein wichtiger Schritt, um die Effektivität der Regionalplanung in der Zukunft zu garantieren. Die neuen Personalstellen, welche in erster Linie für die Fortschreibung der Windkraftvorranggebiete vorgesehen waren, können zudem allgemein in der Regionalplanung eingesetzt werden. Dadurch kann an mehreren Fortschreibungen parallel gearbeitet werden.¹²³ Für die Windkraftfortschreibung gibt es konkrete Fristen. Vor allem hier wird das Personal benötigt, um die Fristen zeitgerecht einhalten zu können, ohne an Qualität zu verlieren.¹²⁴ Mehr Personal ist außerdem die Grundlage, um freiwillige Aufgaben über die staatlichen Pflichtaufgaben hinaus, wie zum Beispiel die Zusammenarbeit mit weichen Instrumenten, angehen zu können.¹²⁵ Auch eine Aufstockung der finanziellen Ressourcen wird von Seiten der Regionsbeauftragten gewünscht, um mehr Handlungsmöglichkeiten zu bieten. So könnten die Geschäftsführungen an den Regionalen Planungsverbänden mehr Aufgaben, auch im Bereich der Regionalentwicklung, übernehmen. Zudem wären mehr finanzielle Ressourcen vorhanden, um zum Beispiel Gutachten zu vergeben.¹²⁶ Mehr finanzielle Ressourcen würden in der Regionalplanung sinnvolle Verwendung finden, jedoch war der personelle Notstand in der Regionalplanung, dessen Behebung bereits einen erheblichen Schritt zur strukturellen Besserung der Regionalplanung beigetragen hat, vordergründlicher.

Bildung eines kreativen Milieus

Aus Experteninterviews konnte entnommen werden, dass oft der Blick über die Grenze der eigenen Region fehlt und das Wissen über den Stand der Regionalplanung in anderen Regionen nicht vorhanden ist. Durch die Aufgabe der Windkraftfortschreibung, welche unter zeitlichen Fristen steht, arbeiten aktuell alle

¹²¹ Vgl. Bayerischer Landtag 2018: 77.

¹²² Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

¹²³ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für die Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

¹²⁴ Vgl. hierzu unten S. 40.

¹²⁵ Vgl. hierzu unten S. 28.

¹²⁶ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

Regionen an der gleichen Kapitelfortschreibung. Diese Chance kann genutzt werden, um regelmäßige Treffen zwischen den Regionsbeauftragten und Vorsitzenden der Regionalen Planungsverbände zu organisieren.¹²⁷ Die Digitalisierung vereinfacht dabei das Zusammentreffen bayernweiter Vertreter und ermöglicht regelmäßige Treffen ohne großen Aufwand.¹²⁸ Durch das entstandene „kreative Milieu“¹²⁹ entsteht ein Austausch. Dieser kann zu neuen Ideen führen, best practice Beispiele können verbreitet werden und somit die Regionalplanung in Bayern weiterentwickelt werden.¹³⁰

2 Operationelle Seite

Neben den strukturellen Aspekten bieten sich die Arbeitsweise, sowie die Instrumente der Regionalplanung einer genaueren Betrachtung an.

2.1 Sinnvoll

Kernaufgabe der Regionalplanung ist das Aufstellen der Regionalpläne in einem Prozess des Gewichtens und Abwägens. Die Aufgabe bietet sich gerade im teilträumlichen Bereich, wo unterschiedlichste sektorale Ansprüche auf einen überschaubaren Raum Zugriff nehmen, die sich z.T. gegenseitig ausschließen oder zumindest zu unlösbaren Konflikten führen, unverzichtbar und zwingend an. Die Aufgabe hat sich inzwischen über Jahrzehnte hinweg bewährt und ist somit als unbestreitbar zu bewerten.

Prozess des Gewichtens und Abwägens

Als Instrument der Raumordnung ist der Prozess des Gewichtens und Abwägens eine Hauptkompetenz der Regionalplanung. Bei der Regionalplanung werden wie bei der Raumplanung generell auch kommunale Interessen untereinander abgewogen, wie auch fachliche Interessen.¹³¹ Aufgabe der Regionalplanung ist es auf ihrer Ebene einen regionalen Konsens zu schaffen.

Dabei kann es dazu kommen, dass einzelne Kommunen zugunsten des Gesamtwohls der Region in ihren Interessen zurücktreten müssen, da bei bestimmten Themen Räume unterschiedlich betroffen sind. So müssen zum Beispiel Gemeinde, die weiter flussabwärts in einer Region gelegen sind, mehr Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz ausweisen, als Gemeinden, die weiter flussaufwärts gelegen sind. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz beeinflussen die Gemeinden in ihrer Bauleitplanung, weshalb hier von Gemeinden eine

¹²⁷ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

¹²⁸ Vgl. hierzu unten S. 27.

¹²⁹ Ein kreatives Milieu beschreibt ein Kontaktnetzwerk zum Informationsaustausch und Lernprozess, was unter anderem auf sozialen Beziehungen basiert (Camagni 1991 in Fromhold-Eisebith M.A. 1999: 169).

¹³⁰ Vgl. hierzu unten S. 23 Annäherung an weiche Instrumente (vgl. regelmäßige Treffen der Regionalinitiativen).

¹³¹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

Kompromissbereitschaft notwendig ist.¹³² Auch bei der aktuellen Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen gibt es von Fachbereichen starke Beharrungskräfte.¹³³ Dies erfordert ebenfalls eine Koordinierung durch die Regionalplanung, um letztendlich ein abgewogenes Konzept mit Beachtung aller Fachbelange und unter Mitspracherecht der Kommunen aufzustellen.

Aufstellen von Regionalplänen

Neben dem Aufstellen von landesweiten Entwicklungskonzepten ist es den Flächenstaaten gesetzlich vorgegeben Regionalpläne aufzustellen.¹³⁴ Die Ergebnisse des Prozesses des Gewichtens und Abwägens werden in den Regionalplänen in Form von rechtsverbindlichen Normen festgehalten.

Das Ausweisen von festen Gebieten, die einem rechtssicheren Prozess mit Beteiligungsfahren durchlaufen haben, gibt Investoren Planungssicherheit und bietet somit Verlässlichkeit. Letztendlich kann diese frühzeitige Steuerung im Gesamtbild zu Planungsbeschleunigungen führen.¹³⁵ Das breit fachlich abgestimmte Verfahren mit Beteiligungsprozessen erhöht diese Sicherheit und verringert das Risiko für Investoren, dass ihre Planungen im späteren Verlauf abgelehnt werden. Nicht nur bei Planungsträgern, sondern auch bei Kommunen erhöht dieses fachlich breit abgewogene Verfahren die Akzeptanz für die Vorgaben der Regionalpläne. Verfahrensschritte bei der späteren Bauleitplanung in Vorranggebieten können durch die bereits abgeschlossenen Verfahren innerhalb der Regionalplanung eingespart werden.¹³⁶

Das Festlegen von rechtsverbindlichen Normen, sowie der Prozess des Gewichtens und Abwägens sind die Kernaufgabe der Regionalplanung, welche diese von anderen Fachplanungen und weichen Instrumenten unterscheidet, weshalb diese Kompetenzen in der Zukunft zwingend beizubehalten sind.

2.2 Angefochten

Strukturelle Anfechtungspunkte, wie z.B. der Mangel an Personalstellen¹³⁷ bedingen wiederum operationelle Anfechtungspunkte. Hierzu gehört die lange Verfahrensdauer. Aus den operationellen Stärken der Regionalplanung – das Festlegen von rechtssicheren Normen – entstehen wiederum Befürchtungen der Einschränkung der kommunalen Planungshoheit.

¹³² Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

¹³³ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde am StMWi.

¹³⁴ § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

¹³⁵ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde am StMWi.

¹³⁶ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

¹³⁷ Vgl. oben S. 16

Einschränkung der kommunalen Planungshoheit

Die Kommunen sind an die Vorgaben der regionalen Planungsverbände gebunden.¹³⁸ In besonderer Weise sind sie durch die Anpassungspflicht für die Bauleitplanung bei Zielvorgaben betroffen.¹³⁹ Die kommunale Planungshoheit wird in Bayern sehr hochgeschätzt.¹⁴⁰ Auf Ebene der Regionalplanung werden überörtliche Probleme behandelt, die über die Gemeindegrenzen der Kommunen hinaus gehen, die Kommunen aber auch bei ihrer eigenen Planungshoheit betreffen können.

Zum Teil durchaus vordergründig üben Kommunen Kritik an der Regionalplanung aus, wenn Ausweisungen im Regionalplan nicht konform mit den örtlichen Planungen sind.¹⁴¹ Aber auch Unwissenheit über den Aufgabenbereich der Regionalen Planungsverbände kann eine Ursache des Gefühls der Kommunen sein, die Regionalplanung als Einschränkungen zu sehen. Mit Bezug auf ihre kommunale Planungshoheit, wollen sie jedenfalls keine Kompetenzen abgeben.¹⁴² Derartige Befürchtungen sind eindeutig nicht gerechtfertigt. Sämtliche Kommunen sind stimmberechtigte Mitglieder Regionaler Planungsverbände. Sie können ihre Anliegen einbringen und mitbestimmen.¹⁴³ Der Regionalplanung steht es außerdem rechtlich nicht zu, in die kommunale Planungshoheit einzugreifen.¹⁴⁴ Die beschriebene Abneigung findet man natürlich nicht bei allen Kommunen. Die Akzeptanz der Regionalplanung als wichtige planerische Ebene ist in vielen Kommunen vorzufinden.¹⁴⁵ Die Akzeptanz der Kommunen ist wichtig, um die Effektivität der Regionalplanung zu steigern¹⁴⁶. Ein erster Schritt in Richtung dieser Akzeptanz kann sein, die Kommunen über die Aufgaben der Regionalplanung und vor allem deren Vorteile und Chancen aufzuklären.¹⁴⁷

Lange Verfahrensdauern

Das Aufstellungsverfahren eines Regionalplans hat einen bestimmten Ablauf einzuhalten. Begonnen wird der Prozess durch einen förmlichen Antrag des Regionalen Planungsverbands. Anschließend erarbeitet der Regionsbeauftragte einen Planentwurf. Die Planungsabsicht wird öffentlich bekanntgegeben und es werden die Träger öffentlicher Belange zu einer Beteiligung eingeladen. Unter Abstimmungen mit anderen Beteiligten wird ein erster Entwurf erstellt, der durch den Regionalen Planungsverband politisch legitimiert ist. Die Träger öffentlicher Belange, sowie die allgemeine Öffentlichkeit können sich im Rahmen des förmlichen Beteiligungsverfahrens zu dem Planentwurf äußern. Die vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen werden im Rahmen eines zeitintensiven Prozesses ausgewertet. Abschließend erfolgt die Beschlussfassung über den aufgestellten Regionalplan durch den regionalen Planungsverband. Bevor der Regionalplan in Kraft treten kann, ist noch eine Genehmigung durch die

¹³⁸ Vgl. § 4 ROG.

¹³⁹ Vgl. § 1 Abs. 4 BauGB.

¹⁴⁰ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken

¹⁴¹ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

¹⁴² Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

¹⁴³ Vgl. Gespräch mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

¹⁴⁴ Vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

¹⁴⁵ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

¹⁴⁶ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

¹⁴⁷ Vgl. hierzu unten S. 24; 27.

Bezirksregierung notwendig. Sie bündelt die Zuständigkeiten der Landesplanung und der Fachressorts und überprüft, ob der Regionalplan gegen höherrangiges Recht, dabei insbesondere das LEP, das Gemeinwohl oder die Rechte Dritter verstößt. Ansonsten ist der Regionalplan in seinen Inhalten frei. Der Genehmigungsprozess dauert in der Regel sechs Wochen. Das gleiche Verfahren kommt auch bei (Teil-) Fortschreibungen des Regionalplans zum Einsatz.¹⁴⁸ Vor allem durch die Beschaffung der notwendigen Informationen und die Abstimmungsprozesse entsteht ein zeitlicher Aufwand bei der Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen. Auch Personalmangel, nicht nur in der Regionalplanung¹⁴⁹, sondern auch bei den Fachstellen sorgt für eine längere Dauer des Verfahrens. Um zum Beispiel das Kapitel Bodenschätze fortzuschreiben, bedarf es externer Fachgutachten, welche wiederum Zeit und Personal benötigen. So würde es laut Auskunft der Regionsbeauftragten drei bis fünf Jahre dauern, das Kapitel Bodenschätze neu aufzustellen.¹⁵⁰ Aufgrund von Veralterung vieler Kapitel bedarf es zeitaufwendige Fortschreibungen.¹⁵¹

Die Einhaltung des förmlichen Verfahrens ist zwingend notwendig, da es sich um die Aufstellung von Rechtsnormen handelt. Rechtsnormen verlangen einen strikt einzuhaltenden Ablauf, der überdies im Bereich der Planung auch deshalb berechtigt ist, da eine sachgerechte umfassende Gewichtung und Abwägung aller Belange Zeit beansprucht. Darin liegt auch eine wesentliche Garantie für Qualität und Akzeptanz.¹⁵² Die Regionalplanung steuert die regionale Entwicklung für einen Zeitraum der nächsten zehn bis 15 Jahre. Für einen solchen Planungsumfang ist eine Dauer von durchschnittlich zwei Jahren¹⁵³ für Regionalplanfortschreibungen berechtigt, um die Rechtssicherheit und Beständigkeit dieser Planung zu garantieren. Ein verlangsamender Faktor sind Kommunen, welche sich nicht einig sind, die Notwendigkeit nicht sehen oder innerhalb des Verfahrens ihre Meinung ändern.¹⁵⁴ Wenn jedoch die Akzeptanz der Regionalplanung bei den Kommunen und deren Mitarbeit gegeben ist, können Verfahren auch relativ schnell verlaufen. So konnte in der Region Westmittelfranken ein mit den Netzbetreibern abgestimmtes Konzept für die Windkraft in insgesamt eineinhalb Jahren aufgestellt werden.¹⁵⁵ Trotzdem sind lange Verfahrensdauern ein Faktor, der die Akzeptanz der Regionalplanung in der Öffentlichkeit und in den Kommunen beeinträchtigt. Das Instrument der Regionalplanung ist grundsätzlich nicht als Instrument mit kurzen Verfahrensdauern angelegt, weshalb eine Anfechtung der Regionalplanung in Bezug auf ihre lange Verfahrensdauern nicht angebracht ist. Ein erwähnter Umstand, der die Verfahrensdauern erhöht, sind Personalengpässe, die behoben werden können.¹⁵⁶

¹⁴⁸ Vgl. Prieb 2018: 2059f.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu oben S. 16.

¹⁵⁰ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

¹⁵¹ Vgl. hierzu unten S. 38.

¹⁵² Vgl. Gespräche mit ehemaligen Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung (jetzt Raumentwicklungsministerkonferenz).

¹⁵³ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

¹⁵⁴ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

¹⁵⁵ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu oben S. 16, 18.

2.3 Aufbruch zu neuen Ufern

Der operationelle Aufbruch zu neuen Ufern kann in Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsweisen und in der Entwicklung der Handlungsinstrumente der Regionalplanung gesehen werden.

2.3.1 Arbeitsweise

Es stehen neue Wege die Arbeitsweise der Regionalplanung weiterzuentwickeln, offen. Als Inspiration können andere Instrumente, wie z.B. die weichen Instrumente, dienen. Ebenfalls haben neue Entwicklungen, wie z.B. die Digitalisierung, einen Einfluss. Projekte einzelner Regionen können, wenn sie sich bewährt haben, ebenfalls für andere Regionen übernommen werden.

Stärkung des Aufgabenbereichs der Regionalentwicklung

Die Regionalen Planungsverbände wurden als Organisation für die förmliche Regionalplanung gegründet. Bisher beschäftigen sich diese vor allem mit staatlichen Aufgaben. Für die Zukunft wird es wichtiger werden, auch freiwillige Aufgaben zu übernehmen. Annähernd an das Prinzip der weichen Instrumente werden Themen nach dem bottom-up Prinzip behandelt.¹⁵⁷ Diese beziehen sich auf Aufgaben in der Regionalentwicklung. Während die Regionalplanung bisher vor allem ein Planungsinstrumentarium darstellt, können Aufgaben der Regionalentwicklung konkreter auf die Umsetzung abzielen. Bisher werden solche Aufgaben im Rahmen von weichen Instrumenten, wie Regionalmanagement-Initiativen, übernommen. Diese sind aber meist auf einer kleineren Ebene, wie z.B. der Landkreisebene, angesiedelt. Auf Ebene der Planungsregionen können die bereits bestehenden Institutionen der Regionalen Planungsverbände als Rahmen für Aufgaben der Regionalentwicklung genutzt werden. Somit können Kommunen bei aktuellen Herausforderungen, wie dem Klimawandel oder der Energiewende, unterstützt werden. Beispielsweise sind Diskurse zu fachlichem Wissen, der RPV als Informationsplattform und Planungshilfen für die Freiflächenphotovoltaikanlagenplanung für Kommunen, mögliche Ansätze der Regionalentwicklung. Letzteres wird auch schon in einigen Regionen zur Verfügung gestellt. Hierbei handelt es sich nicht um feste Vorschriften, sondern fachliche Empfehlungen und Planungshilfen für die Kommunen.¹⁵⁸ Neben der Regierung von Unterfranken, bieten diese Planungshilfe bisher die Region Oberfranken-Ost (5) und die Region Oberland (17) an.¹⁵⁹

Die Erstellung von Konzepten und Gutachten ist ebenfalls eine Aufgabe der Regionalentwicklung, welche Regionale Planungsverbände übernehmen können. Aus einer Befragung der Regionsbeauftragten im Jahr 2020 ergab sich, dass bisher wenige Regionen die Möglichkeit freiwilliger Aufgaben im Bereich der Regionalentwicklung wahrnehmen. Vermutlicher Grund dafür sind die geringen personellen und finanziellen Ressourcen.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Für Beispiele aktueller Themenfelder freiwilliger Aufgaben vgl. S. 44.

¹⁵⁸ Vgl. Gespräch mit Regionalen Planungsverband Bayerischer Untermain.

¹⁵⁹ Vgl. Regierung von Unterfranken 2023; RPV Oberfranken-Ost 2022; RPV Oberland o.J.b

¹⁶⁰ Vgl. Büchs 2022: 82f.

Der Regionale Planungsverband Landshut hat als erster in Bayern 2014 ein regionsweites Energiekonzept in Auftrag gegeben. Hierzu wurde eine Ist-Analyse mit anschließender Potenzialanalyse zur Effizienzsteigerung abgeschlossen. Im Endbericht ist ein Maßnahmenkatalog mit empfohlenen Maßnahmen für den Regionalen Planungsverband Landshut vorhanden.¹⁶¹

2018 hat der Regionale Planungsverband Bayerischer Untermain ein Regionales Mobilitäts- und Siedlungsgutachten (REMOSI) in Auftrag gegeben. Begleitend gab es eine Arbeitsgruppe-REMOSI mit Vertretern des Regionalen Planungsverbands, der Regierung von Unterfranken, der IHK, den Nahverkehrsbeauftragten der Landkreise Aschaffenburg und Miltenberg, sowie den Kreis- bzw. Stadtbaumeistern der beiden Landkreise und der Stadt Aschaffenburg. Der Planungsausschuss war an der Auswahl eines Szenarios beteiligt, welches anschließend ausgearbeitet wurde und in Form eines Maßnahmenkatalogs als Planungsgrundlage für die Regionalplanung dient. Zur Umsetzung der Maßnahmen arbeitet der Regionale Planungsverband Bayerischer Untermain mit dem Regionalmanagement INITIATIVE-BAYERISCHER UNTERMAIN zusammen.¹⁶²

Das Vergeben von Gutachten und Konzepten im Bereich Regionalentwicklung ist keine neue Idee, jedoch wird dies bisher unterschiedlich stark von den Regionen in Anspruch genommen. Vor allem für die Zusammenarbeit mit weichen Instrumenten bieten Gutachten und Konzepte eine gute Grundlage.¹⁶³

Freiwillige Aufgaben im Bereich der Regionalentwicklung zu übernehmen ist ein wichtiger Schritt, um zukünftigen Herausforderungen der Regionalplanung gerecht werden zu können. Dabei sollen aber die Pflichtaufgaben der Regionalplanung nicht zu kurz kommen. Wie bereits behandelt, ist das Aufstellen von planerischen Rechtsnormen die essenzielle Aufgabe der Regionalplanung. Durch neue personelle Ressourcen entsteht die Möglichkeit, zusätzlich zu den Pflichtaufgaben auch weitere freiwillige Aufgaben in der Regionalentwicklung zu übernehmen.

Informelle Beteiligung von Gemeinde

Die Akzeptanz der Kommunen für regionale Vorhaben ist eine wesentliche Grundlage, um die Effektivität der Regionalplanung zu steigern. Im Optimalfall sehen Bürgermeister und Gemeinderäte den Zweck der übergeordneten Ziele der Regionalplanung und machen sich diese zu eigen in der Bauleitplanung.¹⁶⁴ Hierzu ist eine informelle Beteiligung der Gemeinden hilfreich. Dies kann in verschiedenen Formen geschehen. Eine Möglichkeit ist das Einholen von informellen Stellungnahmen der Gemeinden zu einem bestimmten Thema im Vorfeld des eigentlichen Verfahrens. In der Region Augsburg erfolgte dies zum Thema Windkraft. Gemeinden wurden dabei angeregt, sich frühzeitig mit dem Thema zu beschäftigen und mögliche Flächen für

¹⁶¹ Vgl. hierzu RPV Landshut 2016.

¹⁶² Vgl. Landkreis Aschaffenburg o.J.

¹⁶³ Vgl. hierzu Region 17 Oberland: Strukturgutachten zur Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung als Grundlage zur Gründung eines regionsweiten Regionalmanagements (Vgl. RPV Oberland 2018); Vgl. zur Zusammenarbeit mit weichen Instrumenten unten S. 28.

¹⁶⁴ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

Windvorranggebiete in ihrem Gemeindegebiet dem Regionalen Planungsverband mitzuteilen.¹⁶⁵

Die Beteiligung von Kommunen basiert hier auf freiwilliger Basis. Damit solche informellen Schritte einen Nutzen haben, ist eine Teilnahme der Kommunen wichtig. Im Beispiel der Region Augsburg bei der Windfortschreibung kann die informelle Beteiligung positiv gewertet werden.¹⁶⁶ Die verbindliche Entscheidung über Vorrangflächen liegt beim Regionalen Planungsverband, jedoch gibt dieses Vorgehen den Gemeinden ein erweitertes Mitspracherecht.¹⁶⁷ Somit kann auch dem Bild einer Einschränkung der kommunalen Planungshoheit¹⁶⁸ durch die Regionalplanung vorgebeugt werden. Weitere Möglichkeiten der informellen Beteiligung von Gemeinden sind Informationsveranstaltungen in jedem Landkreis, bzw. Informationsvorträge im Rahmen von Gemeinderatsitzungen.

Die Kommunikation innerhalb der Regionalplanung und mit den beteiligten Kommunen ist abhängig von dem Engagement des Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands.¹⁶⁹ Mehr Kommunikation und Beteiligung außerhalb des formellen Rahmens führt zu einem größeren Vertrauen und verstärkt die Zusammenarbeit innerhalb einer Region.¹⁷⁰ Bevor die Regionalplanung als Instrument mehr nach außen vermarktet werden kann¹⁷¹ ist die Kommunikation innerhalb der Regionalplanung und den beteiligten Gemeindevertretern wichtig.

Die informelle Beteiligung von Gemeinden findet im Gegensatz zur informellen Beteiligung von Bürgern schon eine rege Anwendung in der Regionalplanung, wird für die zukünftigen Herausforderungen aber nochmals einen größeren Stellenwert bekommen.

Flexiblere und beschleunigte Aufstellung und Fortschreibung der Regionalpläne

Es ist von essenzieller Bedeutung, dass Regionalpläne an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Es wird eine Herausforderung in der Zukunft sein, die Pläne frühzeitig zu aktualisieren.¹⁷² Die unterschiedlichen Ansprüche an die begrenzte Ressource Raum bedingen eine steigende Nachfrage, was in zeitaufwendigen Prozessen der Abwägung in der Regionalplanung resultiert. Durch steigende Anforderungen der Fachplanungen und die steigende Nachfrage nach Beteiligungsprozessen nehmen die Aufstellungs- und Fortschreibungsprozesse der Regionalplanung Zeit in Anspruch. Auf die sich sehr schnell ändernden Ansprüche von Politik und Gesellschaft wird es somit immer schwieriger ausreichend zu reagieren.¹⁷³

Bei einer bundesweiten Online-Befragung der Träger der Regionalplanung zum Thema Planungsbeschleunigung wurde die Aufstockung der personellen Ausstattungen als effektive Lösung zur Planungsbeschleunigung in der

¹⁶⁵ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

¹⁶⁶ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

¹⁶⁷ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

¹⁶⁸ Vgl. oben S. 21.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu oben S. 17.

¹⁷⁰ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

¹⁷¹ Vgl. hierzu unten S. 27.

¹⁷² Vgl. Zaspel-Heisters et al. 2022: 11.

¹⁷³ Vgl. BMI 2021: 5.

Regionalplanung genannt.¹⁷⁴ Durch zwei neue Personalstellen pro Planungsregion in Bayern kann die Beschleunigung von Fortschreibungen angetrieben werden. Die fachliche Expertise, welche von den Regionalplanern erwartet wird, ist in den letzten Jahren angestiegen. Hier können zur Unterstützung Arbeitshilfen von Seite der Landesplanung beitragen. Die Beschaffung der Datengrundlage stellt ebenfalls ein Hindernis bei der Beschleunigung von Verfahren dar.¹⁷⁵ Dabei kann unter anderem die Digitalisierung behilflich sein.¹⁷⁶ Eine gute Kommunikation nach außen und auch innerhalb der Beteiligten kann ebenfalls zu einer Beschleunigung der Planung führen.¹⁷⁷ Gut ausgebildetes und eingearbeitetes Personal hat den Vorteil Verfahren bereits öfter durchgeführt zu haben und somit eine Standardisierung dieser zu erreichen.¹⁷⁸

Auch von Bundesseite und in Form von Vorgaben der Europäischen Union ist ein Trend in Richtung Verfahrensbeschleunigungen erkennbar. Diesem soll auch durch Bemühungen in der Landesplanung nachgegangen werden.¹⁷⁹

Eine weitere Möglichkeit ist es, in Bezug auf Beschlüsse und Stellungnahmen von Fachstellen Fristen zu kürzen. Im Rahmen der aktuellen Windkraftfortschreibung sind konkrete Fristen festgelegt worden. Somit wird dieses Kapitel aktuell von allen Regionen fortgeschrieben und soll zeitnah innerhalb der gegebenen Zeiträume beendet werden. Nicht alle Fachbelange können gleichermaßen zum Tragen kommen, weshalb eine Kompromissbereitschaft der Fachplanungen nötig ist. Zeit ist ein Faktor, welcher die Chance auf ein Entgegenkommen der Fachstellen erhöhen kann. Bei einer Verkürzung der Fristendauer besteht die Gefahr von restriktiveren Stellungnahmen und einer geringeren Kompromissbereitschaft.¹⁸⁰

Um flexibler zu reagieren, besteht die Möglichkeit von Zielabweichungsverfahren. Der Regionalplan kann damit vereinfacht auf sich schnell ändernde Herausforderungen reagieren. Ein Zielabweichungsverfahren hebt die Bindungswirkung des Ziels für einen konkreten Einzelfall auf. Es ändert das Ziel nicht generell ab. Wenn ein Vorhaben vorliegt, welches unter Betrachtung aller Auslegungsmöglichkeiten gegen die Norm verstößt und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, kann ein Zielabweichungsverfahren einschlägig werden.¹⁸¹ Jedoch kommt das Instrument der Zielabweichung in Bayern nur sehr restriktiv zum Einsatz und sollte nur in seltenen Ausnahmefällen angewandt werden.¹⁸² Dies hat zum einen praktische Gründe. Im Gegensatz zu der Annahme, dass das Zielabweichungsverfahren in der Regionalplanung beschleunigend wirkt, benötigt dieses in etwa die Zeit einer Teilfortschreibung.¹⁸³ Zum anderen ist die Zielabweichung vor allem eine grundsätzliche Frage. Durch das Zielabweichungsverfahren wird ein eindeutig rechtswidriger Zustand hingenommen. Wenn das zum Normalfall würde, würde sich

¹⁷⁴ Vgl. BMI 2021: 31.

¹⁷⁵ Vgl. BMI 2021: 23f.

¹⁷⁶ Vgl. hierzu S. 27.

¹⁷⁷ Vgl. BMI 2021: 29.

¹⁷⁸ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

¹⁷⁹ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

¹⁸⁰ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

¹⁸¹ Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 6 Rn. 15-19.

¹⁸² Vgl. Gespräch mit ehemaligen Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung; Vgl. Gespräch mit dem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

¹⁸³ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

die Norm nach dem Einzelfall und nicht der Einzelfall nach der Norm richten.¹⁸⁴ Somit relativieren Zielabweichungsverfahren jegliche vorher abgewogene Festlegungen. Dies motiviert Vorhabenträger, wenn ihnen eine Vorschrift im Wege steht, ein Zielabweichungsverfahren zu veranlassen. Es ist schwierig zu begründen, in welchen Fällen ein Zielabweichungsverfahren angebracht ist und in welchen nicht. Ein Zielabweichungsverfahren ist ein Verwaltungsakt, welcher somit verwaltungsgerichtlich angreifbar ist. Keinesfalls kann es eingesetzt werden, um die Regionalplanung flexibler zu gestalten. Wenn ein Ziel den entsprechenden Rahmenbedingungen nicht mehr entspricht, ist eine Teilfortschreibung des Regionalplans angebracht, um eine abgewogene, rechtssichere Planungsgrundlage zu erhalten.¹⁸⁵

Digitalisierung

Wie bereits erwähnt, kann die Digitalisierung dabei helfen Verfahrensdauern zu verkürzen. Sie unterstützt ebenfalls die Kommunikation und Organisation innerhalb und zwischen den Regionen. Austauschtreffen zwischen den Regionsbeauftragten helfen dabei, die Regionalplanung bayernweit zu vernetzen und ein kreatives Milieu zu schaffen.¹⁸⁶ Durch digitale Jour-Fixe Termine zwischen den Regionsbeauftragten und dem Regionalen Planungsverband wird der Zusammenhalt innerhalb einer Region gestärkt.¹⁸⁷ Digitale Treffen sind leichter zu organisieren und bedeuten für die Beteiligten weniger Aufwand, wodurch eine höhere Teilnehmerzahl erwartet werden kann. Auch für die Kommunalverwaltung kann die Beteiligung somit unkompliziert erleichtert werden. Die Planungsausschusssitzungen können gestreamt werden. Der Link für die Übertragung kann an die von dem jeweiligen Thema betroffenen Stellen in den Kommunalverwaltungen weitergegeben werden, um so möglichst viele Personen beteiligen zu können.¹⁸⁸

Zentrale Online-Tools können helfen, Fachdaten, welche bereits in anderen Bereichen gewonnen wurden, zu sammeln und die Zulieferung für Fachbeiträge zu beschleunigen.¹⁸⁹ Die Digitalisierung ist somit ein hilfreiches Tool für die Regionalplanung, um Prozesse zu vereinfachen.

Instrumentenmarketing

Die Regionalplanung wird nach außen oft noch als ein einschränkendes Instrumentarium und eine hindernde Planung gesehen.¹⁹⁰ Das Wissen über die Regionalplanung und ihre Möglichkeiten ist auch bei den Gemeinderäten nicht immer gegeben und auch beim Bürger ist das Wissen kaum vorhanden. Selbst die Vorsitzenden der Regionalen Planungsverbände berichten, dass sie erst in ihrer Vorstandszeit in die Aufgaben der Regionalplanung hereingewachsen sind und diese

¹⁸⁴ Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 6 Rn. 20.

¹⁸⁵ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

¹⁸⁶ Vgl. oben S.20; Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

¹⁸⁷ Vgl. Hierzu Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

¹⁸⁸ Vgl. Hierzu Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

¹⁸⁹ Vgl. Hierzu Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung für Programme und Pläne, Landesentwicklung StMWi.

¹⁹⁰ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

verstanden haben. Ohne Kenntnis über ein Instrument ist es schwer, Akzeptanz zu generieren. Der Mehrwert der Regionalplanung kann erst gesehen werden, wenn deren Vorteile kommuniziert werden. In allen Gesprächen wird die Bedeutung der Regionalplanung für die zukünftige Entwicklung Bayerns als bedeutend mit zunehmender Wichtigkeit beschrieben. Es ist wichtig, dieses Instrument und die Chancen auch nach außen zu kommunizieren.

2.3.2 Instrumente

Neben einer Anpassung der Arbeitsweise gibt es auch Ideen für neue Instrumenten der Regionalplanung.

Neue Regelungsinstrumente

Immer wieder kommt in der Wissenschaft¹⁹¹ und in der Praxis¹⁹² der Wunsch nach neuen Regelungsinstrumenten neben den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten auf. Es ergibt Sinn, sich auf neue Instrumente und Denkweisen einzulassen, jedoch liegen bisher keine konkreten Vorschläge vor, die zum Instrument der Regionalplanung passen würden. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete sind neben generellen verbalen und zeichnerischen Festlegungen das nachdrücklichste Instrument der Regionalplanung, welches diese von anderen fachlichen Planungen unterscheidet, weshalb diese weiterhin als notwendiges und sinnvolles Instrumentarium für die Regionalplanung anzusehen sind.¹⁹³

Zusammenarbeit mit weichen Instrumenten

Eine Orientierung der Regionalplanung in Richtung der Regionalentwicklung ist ein wichtiger Schritt für die Zukunft.¹⁹⁴ Bisher werden Aufgaben in diesem Bereich im Rahmen der weichen Instrumente vor allem von Regionalen Initiativen wahrgenommen. Ein neuer Ansatz in der Regionalplanung in Bayern, welcher auch von Seite der obersten Landesplanungsbehörde finanziell gefördert wird, ist die Zusammenarbeit der klassischen Regionalplanung mit informellen Regionalmanagement Initiativen. Zur Unterstützung der Regionalen Initiativen gibt es seit 2020 die Richtlinie zur Förderung Regionaler Initiativen im Freistaat Bayern für Zukunftsprojekte der Landesentwicklung (FöRLa).¹⁹⁵ In der Fassung vom 01.01.2021 wird die dauerhafte Zusammenarbeit von Regionalmanagement-Initiativen mit dem Regionalen Planungsverband zusätzlich mit bis zu 50.000 Euro pro Jahr gefördert.¹⁹⁶ Neu zum 01.01.2024 wurde die FöRLa überarbeitet. Die Sonderförderung für die Zusammenarbeit mit Regionalen Planungsverbänden wird nunmehr nur noch gewährt, wenn das Regionalmanagement flächenmäßig deckungsgleich mit dem Regionalen Planungsverband vorliegt.¹⁹⁷ Ob dies angesichts der Größe der Planungsregionen und

¹⁹¹ Vgl. Miosga et al. 2022: 87; Priebis 2018: 2061.

¹⁹² Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

¹⁹³ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

¹⁹⁴ Vgl. hierzu oben S. 23.

¹⁹⁵ Vgl. FöRLa. 2020.

¹⁹⁶ Vgl. FöRLa. 2021.

¹⁹⁷ Vgl. FöRLa III 2023.

der regelmäßigen Durchführung des Regionalmanagements auf Landkreisebene generell sinnvoll und realistisch ist, mag dahingestellt sein.¹⁹⁸

Im § 14 ROG ist die Zusammenarbeit mit weichen Instrumenten rechtlich als erwünscht angesprochen.¹⁹⁹ Weiche Instrumente wie das Regionalmanagement haben eine teilräumliche Orientierung.²⁰⁰ Das Landesentwicklungsprogramm ist stattdessen auf das gesamte Staatsgebiet zugeschnitten, weshalb sich eine Zusammenarbeit der weichen Instrumente mit der Regionalplanung eher anbietet, da diese ebenfalls eine teilräumliche Zielgruppe anspricht.

Weiche Instrumente dienen nicht dazu, die klassischen Instrumente zu ersetzen, sondern ergänzen sie. Klassischen Instrumenten sind aufgrund ihrer Natur als planerische Rechtsnormen Grenzen gesetzt. Die Aufgaben der Raumordnung sind „entwickeln“, „ordnen“ und „sichern“.²⁰¹ Der Trend der Raumordnung geht jedoch, jedenfalls in den ländlichen Räumen, immer mehr in Richtung Entwicklung, weshalb informelle Instrumente zunehmend wichtig werden.²⁰²

In Bayern ist die Region Oberland (17) eine Pilotregion, in der erstmals der Regionale Planungsverband mit einem neugegründeten regionsweiten Regionalmanagement zusammenarbeitet. Die bereits bestehenden Regionalen Initiativen der Landkreise Miesbach, Garmisch-Partenkirchen und Weilheim-Schongau haben sich hierzu zusammen mit dem Regionalen Planungsverband Oberland zusammengeschlossen.²⁰³ Initiiert wurde dieser Schritt von dem Sachgebiet Landes- und Regionalplanung in den Regionen Oberland (17) und Südostoberbayern (18) an der Regierung von Oberbayern und der Zusammenarbeit der Mitarbeiter für Regionalplanung und für Regionalentwicklung. Anstoß war ein regionsweites Strukturgutachten in der Region Oberland, welches 2018 erarbeitet wurde.²⁰⁴ Dort wurde ein großer Handlungsbedarf in der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung der Region festgestellt.²⁰⁵ Um dieses Thema in der Region zu bearbeiten und den Vorschlägen des Strukturgutachtens nachzukommen, wurde das regionsweite Regionalmanagement gegründet. Dafür wird die Satzung des Regionalen Planungsverbands geändert, um die Aufgabe der Region klar von den Aufgaben der Mitgliedkommunen abzutrennen und den Planungsverband zu ermächtigen, Aufgaben der Regionalentwicklung wahrzunehmen. Parallel zur Bearbeitung des Themenkomplexes innerhalb des regionsweiten Regionalmanagements, soll das entsprechende Regionalplankapitel fortgeschrieben werden.²⁰⁶

Die Gründung eines zusätzlichen regionsweiten Regionalmanagements ist eine Idee, welche bisher noch nicht praktisch ausgeführt wurde.²⁰⁷ Die Region Oberland ist hier

¹⁹⁸ Vgl. Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der obersten Landesplanungsbehörde; Vgl. unten S. 33

¹⁹⁹ Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 14 Rn. 11-2.

²⁰⁰ Vgl. Diller 2018a: 1028.

²⁰¹ § 1 ROG.

²⁰² Vgl. Knieling 2017: 155f.; Büchs 2022: 82.

²⁰³ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverband Oberland.

²⁰⁴ Hintergrund der Gründung war ebenfalls die Internationale Bausausstellung in München, an der sich die Region über das regionsweite Regionalmanagement beteiligen möchte.

²⁰⁵ Vgl. RPV Oberland 2018.

²⁰⁶ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

²⁰⁷ Gemeint ist hierbei ein zusätzliches regionsweites Regionalmanagement. Ausgenommen sind Regionen, in denen das Regionalmanagement von Beginn an auf Regionsebene organisiert ist (vgl. z.B. Region Bayerischer Untermain (1); Regionalmanagement Oberfranken Offensiv).

ein Vorreiter. Am 11.03.2024 wurde der Förderbescheid für die Zusammenarbeit erteilt, wodurch die Umsetzungsphase starten konnte.²⁰⁸ Berichte und Evaluationen über die Zusammenarbeit liegen entsprechend noch nicht vor. In vielen anderen Regionen wird das Vorhaben einer Zusammenarbeit des Regionalen Planungsverbandes mit den örtlichen Regionalmanagement-Initiativen als schwierig umsetzbar beschrieben oder kein Bedarf in der Zusammenarbeit gesehen. Auch ohne Kooperation funktionieren sowohl die Regionalplanung wie auch das Regionalmanagement. Beide Instrumente agieren auf unterschiedlichen Ebenen, sowohl räumlich wie auch operationell. Die Regionalplanung erlässt planerische Vorgaben auf der Ebene der Planungsregionen und das Regionalmanagement dagegen agiert konkreter und projektbezogener auf der Landkreisebene. Somit ergeben sich scheinbar keine Überschneidungen der beiden Instrumente.²⁰⁹ Von Seiten der Regionalplanung wird oft der benötigte Zeit- und Organisationsaufwand als einschränkender Faktor genannt. Laut der Ansicht einiger Regionsbeauftragter besteht von Seiten der Regionalmanagement-Initiativen kein Interesse, mit der Regionalplanung zusammenzuarbeiten.²¹⁰ Es wird jedoch gesehen, dass die weichen Instrumente eine gute Chance bieten, die Regionalplanung als Instrument bekannter zu machen.²¹¹

Das Zusammenbringen der Regionalmanagement Initiativen zu einer Gründung eines regionsweiten Regionalmanagement hat in der Region Oberland gut funktioniert, bedurfte jedoch Kommunikations- und teilweise auch Überzeugungsarbeit.²¹² Wichtig war hierbei von Anfang an das Thema klar zu definieren und von den lokalen Aufgaben der Regionalmanagement Initiativen abzugrenzen, um somit keine Konkurrenz darzustellen. Durch den inhaltlichen Mehrwert ist so eine Akzeptanz bei den Beteiligten vorhanden.²¹³

Der Regionale Planungsverband Bayerischer Untermain arbeitet zur Umsetzung der Maßnahmen des REMOSI-Projekts (Regionales Mobilitäts- und Siedlungsgutachten) mit der Regionalmanagement-INITIATIVE BAYERISCHER UNTERMAIN zusammen. Diese bestand jedoch unabhängig von dem Projekt schon vorher und war deckungsgleich mit dem Regionalen Planungsverband vor Ort. Gleichwohl hätte die Kooperation zur Umsetzung der Maßnahmen zwischen RPV und Regionalmanagement ohne die neue Förderrichtlinie nicht stattgefunden.²¹⁴ Förderungen von Seite der obersten Landesplanungsbehörde sind wichtige Impulsgeber, um Projekte umsetzen zu können.

Der erhöhte Fördersatz, der nur bei einer flächendeckenden Übereinstimmung von Regionalmanagement mit der Regionalplanung eintritt, kann angefochten werden.²¹⁵ Jedoch kann die neue Förderrichtlinie so interpretiert werden, dass Projekte, die speziell die ganze planungsregionsweite Regionalentwicklung betreffen, gefördert

²⁰⁸ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

²⁰⁹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

²¹⁰ Es wurde hierzu im Rahmen dieser Arbeit jedoch keine Regionalmanagement-Initiative direkt befragt.

²¹¹ Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung für Programme und Pläne am StMWi.

²¹² Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverband Oberland.

²¹³ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter für Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

²¹⁴ Vgl. Gespräch mit Regionalem Planungsverband Bayerischer Untermain.

²¹⁵ Vgl. Gespräch mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde; Vgl. oben S.28f.

werden sollen. Somit kann eine Verknüpfung von der Konzeption durch die Regionalplanung und der Umsetzung durch das Regionalmanagement erreicht werden. Es ist wichtig, die Pläne auch durchzuführen und mit Leben zu füllen und das ist durch diese Verknüpfung möglich. Die Regionalplanung allein hat zu wenig personelle Ressourcen, um die Regionalentwicklung in dem Maß durchzuführen, weshalb eine Zusammenarbeit mit Regionalmanagement Initiativen eine gute Option ist. Die Zusammenarbeit findet auf einer freiwilligen Basis statt. Sie bietet sich an, wenn eine Notwendigkeit in der Region besteht. Ein genereller Zusammenschluss ohne aktuelle Notwendigkeit kann auf Schwierigkeiten bei der Überzeugungsarbeit der Beteiligten über die Notwendigkeit der Kooperation stoßen.²¹⁶

Es ist wichtig, die in den Regionalplänen beschlossenen Konzepte auch in die Umsetzung zu bringen. Hier ist es sinnvoll, die Regionalen Planungsverbände weiter als federführende Kraft einzusetzen. Sie nehmen eine übergeordnete Sichtweise ein und können so die Absichten der Umsetzungen gut festlegen.²¹⁷ Der Weg der Regionalplanung, die Konzeption mit der Umsetzung zu verknüpfen, ist wichtig für die zukünftige Entwicklung der Regionalplanung.

Informeller Bürgerbeteiligungen²¹⁸

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist in § 9 ROG festgelegt. Zu beteiligen sind öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts, für die eine Beachtungspflicht begründet werden soll, sowie die Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt werden kann. Ebenfalls sind betroffene Vereine und Verbände, sowie die Öffentlichkeit zu beteiligen.²¹⁹ Der Entwurf des Regionalplans wird hierfür für mindestens einen Monat von der höheren Landesplanungsbehörde, den Landratsämtern und kreisfreien Gemeinden zur Einsicht ausgelegt und vom Regionalen Planungsverband im Internet zur Einsicht eingestellt.²²⁰ Die Beteiligten können dann hierzu Stellungnahmen zum Entwurf einreichen, welche anschließend im Abwägungsprozess mitberücksichtigt werden müssen.²²¹

Zu den informellen Beteiligungsverfahren zählen sämtliche Verfahren, welche über formelle, rechtlich vorgeschriebene Verfahren hinaus gehen. Sie basieren auf Freiwilligkeit und können individuell an Situationen angepasst werden. Sie werden als Ergänzung zur formellen Beteiligung gesehen, um möglichst ab Beginn der Planung eine Akzeptanz zu schaffen.²²² Wichtig ist eine frühzeitige informelle Beteiligung, da diese eine Offenheit voraussetzt. Bürgerbeteiligungen beinhalten nicht nur die Kommunikation über die Planung, sondern schaffen den Bürgern die Möglichkeit sich aktiv selbst mit in die Planung einzubringen. Hierbei gibt es eine Vielzahl von

²¹⁶ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

²¹⁷ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden Regionaler Planungsverband Oberland.

²¹⁸ Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ umfasst die Möglichkeit von interessierten Bürgern sich bei öffentlichen Verfahren zu beteiligen. Der Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ umfasst neben der Beteiligung von Bürgern noch weitere Interessengruppen, wie z.B. Kammern oder NGOs (Arbter et al. 2012: 10).

²¹⁹ Vgl. Art. 16 Abs. 1 BayLplG.

²²⁰ Vgl. Art. 16 Abs. 3 BayLplG.

²²¹ Vgl. Art. 17 S. 3 BayLplG.

²²² Vgl. Bock et al. 2017: 35.

problemgerechten Formaten, welche passend angewandt werden können und sich von den formellen Anhörungsverfahren unterscheiden.²²³ Während bei formellen Beteiligungsverfahren das Einholen von Stellungnahmen zum Planungsentwurf im Fokus steht, geht es bei der informellen Beteiligung um die Akzeptanzsteigerung, sowie die Entwicklung verschiedener Lösungsoptionen. Bürgerbeteiligungen sind nur bedingt geeignet, um für bereits vorliegende Lösungsvorschläge Akzeptanz zu finden, denn sie setzen eine Offenheit über das Ergebnis voraus.²²⁴ Ziel ist nicht die Akzeptanz im Sinne einer positiven Einstellung gegenüber einem Vorhaben, sondern die Toleranz gegenüber diesen. Dies benötigt eine Einsicht durch Information und eine transparente Kommunikation des Abwägungsprozesses, eine Möglichkeit selbst wirksam zu werden, möglichst einen persönlichen Nutzen für den Bürger und die emotionale Identifizierung mit den Maßnahmen.²²⁵ Absicht der informellen Bürgerbeteiligung ist es, gemeinsam Ziele zu erarbeiten. Hierfür stehen verschiedene Formate zur Verfügung, welche unter professioneller Anleitung abgehalten werden. Beispiele für Formate sind das World Café, Runder Tisch oder Mediation.²²⁶ Wichtig ist es, gegenüber den Bürgern zu kommunizieren, welche Form von Ergebnis sie erzielen können. Meist sind direkte Entscheidungen von Bürgern nicht möglich, sondern Ziel ist die Erstellung von Leitbildern oder verschiedenen Optionen, die politischen Vertretern später zur Abwägung vorgelegt werden können. Die eingeschränkte Entscheidungskraft der Bürger stellt in diesem Format kein Hindernis dar, muss jedoch von Anfang an klar kommuniziert werden, um keine Erwartungen im Nachhinein enttäuschen zu müssen.²²⁷

Bei der Erarbeitung eines Zukunftsbildes für die Region Hannover wurde informelle Bürgerbeteiligung eingesetzt. Hierbei war die Beteiligung deutlich höher als die zu erwartende Beteiligung am formellen Verfahren zu Aufstellung des Regionalplans.²²⁸ Bei der Erstellung des REMOSI-Gutachtens in der Region Bayerischer Untermain (1) wurden neben den Bürgern verschiedene Interessensgruppen beteiligt. Die informelle Beteiligung fand hier in Form einer Befragung statt. Auch hier war die Resonanz positiv.²²⁹

In Baden-Württemberg werden aktuell zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplans informelle Bürgerbeteiligungen eingesetzt. Hierzu finden Bürgerdialoge mit zufällig ausgewählten Bürgern zu den Themen Wohnungsmangel, Klimawandel und Digitalisierung statt. Ziel ist ein gemeinsames Finden von Antworten, die anschließend in den neuen Landesentwicklungsplan mit einfließen können. Der Beteiligungsprozess wird dabei von zwei externen GmbHs, bzw. Agenturen, betreut.²³⁰ In Bayern wurde im Rahmen der LEP-Teilfortschreibung 2021/2022 ein neues Beteiligungsformat, die sogenannten „young planners“, eingeführt. Hierzu konnten sich junge Planerinnen und Planer bewerben, von welchen schließlich 15 Personen im Alter von 18 bis 30 Jahren ausgewählt wurden. Diese erarbeiteten zu bestimmten Themenfeldern der LEP-Fortschreibung im Rahmen von betreuten Workshops Zukunftsbilder für ein lebenswertes Bayern. Die Ausarbeitung fand dabei in

²²³ Vgl. Grunwald et al. 2017: 562.

²²⁴ Vgl. Grunwald et al. 2017: 547.

²²⁵ Vgl. Grunwald et al. 2017: 548–550.

²²⁶ Vgl. hierzu lpb Oktober 2023.

²²⁷ Vgl. Grunwald et al. 2017: 557.

²²⁸ Vgl. Danielzyk/Priebs 2018: 31.

²²⁹ Vgl. Gespräch mit Regionalen Planungsverband Bayerischer Untermain.

²³⁰ Vgl. wer denk was GmbH 2023.

Kleingruppen statt, welche beratende Paten aus der Landesentwicklung zu Seite stehen hatten. Außerdem gab es die Möglichkeit zur Diskussion mit Experten.²³¹

Auf regionaler Ebene wurde eine informelle Bürgerbeteiligung zum Thema Bevölkerungszuwachs in der Region München vom Regionalen Planungsverband München durchgeführt. Teilnehmer waren 94 Bürgerinnen und Bürger, die die Planungsregion München repräsentierten. Das Beteiligungsverfahren wurde von einem externen Institut vorbereitet und moderiert. Die Ergebnisse wurden anschließend in einem Bürgergutachten zusammengefasst, mit dem Ziel, dass es später bei der Regionalplanfortschreibung beachtet wird. Der Regionale Planungsverband München war mit dieser Bürgerbeteiligung ein Vorreiter in Bayern.²³²

Die bisherigen Beteiligungsprozessen in der Raumordnung legen positive Erfahrungsberichte über die Einbindung von informeller Bürgerbeteiligung vor. Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten, diese zu gestalten. Es ist sehr sinnvoll, Bürger bei der Regionalplanung mit einzubeziehen. Viele Themen, die in nächster Zeit regionalplanerisch behandelt werden, betreffen auch die Bevölkerung. Hierzu gehört unter anderem die Energiewende, der Klimawandel und nachhaltige Mobilität. Durch Bürgerbeteiligung wird mehr Akzeptanz und Transparenz geschaffen und die Robustheit von Entscheidungen kann sich verbessern. Zudem kann auch die Qualität der Entscheidungen durch das Wissen der Bürger aus dem Raum über ihren Raum verbessert werden.²³³ Die young planners sprechen eine Empfehlung für mehr Beteiligungsprozesse in der Landes- und Regionalplanung in Bayern aus. Die Ebene der Regionalplanung wird hierfür als besonders geeignet eingestuft, da diese als überörtliche Ebene trotzdem noch die größte Nähe zum Raum aufzeigt.²³⁴

Die Chance von informellen Bürgerbeteiligungen wird von Vertretern der Regionalplanung bisher nur vereinzelt gesehen. Die Ebene der Regionalplanung wird als zu weit weg und zu abstrakt für den Bürger beschrieben.²³⁵ Das grundlegende Verständnis für die Struktur der Regionalplanung sei nicht vorhanden. Ohne Planungsgrundlage sei es schwer in einem Dialog mit dem Bürger zu treten.²³⁶ Wenn es sich um Bürgerbeteiligungen für konkretere Projekte handelt, werden die Chancen eher gesehen.

In Gesprächen mit Vertretern der Regionalplanung stellte sich auch heraus, dass bisher kaum Kenntnis über informelle Bürgerbeteiligungen und deren Ablauf vorhanden war. Befürchtungen wurden geäußert, dass es sich bei informellen Bürgerbeteiligungen um eine Plattform handelt, bei der einzelne Bürger ihre persönlichen Anliegen äußern können und keine konstruktiven Ergebnisse dabei herauskommen. Auch bei Erläuterung des Vorgehens, wurde eine zurückhaltende Zustimmung wahrgenommen. Die Argumente, dass die Regionalplanung eine zu abstrakte Ebene für Bürgerbeteiligungen ist, bleiben weiter beständig.²³⁷ Entgegen den beschriebenen Positionen kann Bürgern eine aktive Rolle in Beteiligungsprozessen zugerechnet werden, wie am Beispiel des Bürgergutachtens

²³¹ Vgl. hierzu Stmwi 2022a.

²³² Vgl. RPV München 2017.

²³³ Vgl. Grunwald et al. 2017: 553f.

²³⁴ Vgl. Stmwi 2022a: 12.

²³⁵ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Oberland, Westmittelfranken und Landshut.

²³⁶ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²³⁷ Vgl. Gespräche mit Vorsitzenden der Regionalen Planungsverbände.

zur Regionalplanfortschreibung in der Region München zu erkennen ist. Die Aufgabe von Bürgerbeteiligungen ist es nicht, perfekte Lösungsvorschläge zu generieren, sondern die Anliegen der Bürger ausfindig zu machen. Bürger besitzen die Fähigkeit, Leitbilder zu generieren und sich mit den Herausforderungen ihres Raumes zu beschäftigen.²³⁸

Fehlende personelle Ressourcen, sowie fehlendes methodisches Know-how sind weitere Gründe, warum informelle Bürgerbeteiligungen bisher nicht in der Regionalplanung verankert sind. Hierfür gibt es externe Institute, welche Beteiligungsverfahren durchführen und anleiten können.²³⁹

Bürger werden in Beteiligungsverfahren moderiert und angeleitet. Ebenso werden ihnen Informationen zur Verfügung gestellt. Dadurch ist die Gefahr der Manipulation der Bürger nicht auszuschließen. Dies ist zu beachten und abzuwägen.²⁴⁰

In Verbindung mit dem Wunsch, die Regionalplanung mehr mit der Umsetzung zu verknüpfen, bietet es sich an, informelle Bürgerbeteiligungen in der Regionalplanung verbreiteter einzuführen. Die dadurch entstehende Projektnähe der Regionalplanung ermöglicht eine zusätzliche Nähe zu dem Bürger und damit eine Möglichkeit der Beteiligung. Vor allem bei den bevorstehenden Herausforderungen kann die informelle Bürgerbeteiligung der Regionalplanung eine Chance bieten. Regionalplanfortschreibungen finden in der Regel zu bestimmten Themenfelder statt, welche in einem Bezug zu den Bürgern stehen. Das fehlende Wissen der Bürger über die Struktur und die Handlungsebene der Regionalplanung kann behoben werden und stellt somit kein Hindernis dar. Bürgerbeteiligungen sind auch erfolgreich, wenn das Ergebnis ein höheres Vertrauen in die Regionalplanung ist.²⁴¹ Dies hilft das Image der Regionalplanung als verpflichtendes Instrument der Raumordnung zu erweitern und die Möglichkeiten darzulegen. Die Regionalplanung ist zukunftsfähig, wenn der Bürger sieht, dass die Regionalplanung Lösung bringen kann.²⁴² Dies wird dem Bürger durch Bürgerbeteiligungsverfahren nähergebracht.

3 Materielle Seite

Im Folgenden wird auf sinnvolle und angefochtene materielle Aspekte der Regionalplanung eingegangen. Hierbei geht es um materielle regionsbezogene Inhalte des LEPs und um Inhalte der Regionalpläne, ebenso wie sonstige inhaltliche Themen in den Regionen.

3.1 Sinnvoll

Die verschiedenen Kapitel der Regionalpläne erfahren je nach thematischem Inhalt und je nach Region unterschiedliche Wichtigkeit und Effektivität in der Umsetzung. Die

²³⁸ Vgl. hierzu München Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern (Gesellschaft für Bürgergutachten (gbf) München und Landshut 2007).

²³⁹ Vgl. hierzu Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern (Gesellschaft für Bürgergutachten (gbf) München und Landshut 2007).

²⁴⁰ Vgl. Gespräch mit ehemaligem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

²⁴¹ Vgl. hierzu Beck 2013.

²⁴² Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverband Oberland.

nachfolgenden Aspekte haben sich in den Gesprächen als effektiv erwiesen. Hierbei kann es aber zu regionalen Unterschieden kommen, welche in der vorliegenden Arbeit nicht ausreichend abgedeckt werden konnten.

Beachten der Anliegen der Gemeinden

Die Regionalplanung ist zu bestimmten Vorgaben verpflichtet. Dennoch ist es sinnvoll – wenn dies möglich ist – die Interessenslage der Kommunen miteinzubeziehen und besonders auf Themen Rücksicht zu nehmen, die den Gemeinden ein vorrangiges Anliegen sind. So kann bei Grundsätzen die Akzeptanz sowie die Motivation und Energie diese umzusetzen, erhöht werden.²⁴³ Die Gemeinden müssen den Mehrwert in der überörtlichen Planung für die Themenfelder sehen, damit eine Effektivität gegeben ist.²⁴⁴ Allerdings bedürfen bestimmte Belange und gesellschaftliche Anliegen auch der Verbindlichkeit planerischer Vorgaben in Form von Zielen der Raumordnung, denen sich die Kommunen in ihrer Bauleitplanung sogar als Handlungspflicht unterwerfen müssen.²⁴⁵ Die mancher Orts festzustellende „Flucht in die Grundsätze“, um Widerstände in den Regionen aus dem Weg zu gehen, ist nicht im Sinne des Ordnungs- und Entwicklungsauftrags der Raumordnung.²⁴⁶

Festlegen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten

Im Landesentwicklungsprogramm werden die Belange bestimmt, für die in Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festgelegt werden können.²⁴⁷ Viele Problemstellungen können nicht auszureichend und im Sinne der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen gelöst werden, wenn sie auf einer kommunalen Ebene bearbeitet werden. Solche Belange können in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten auf der Ebene der Planungsregionen verbindlich festgelegt werden. Vorranggebiete bezeichnen Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind.²⁴⁸ Vorbehaltsgebiete bezeichnen Gebiete, in denen bestimmte raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung konkurrierender raumbedeutsamer Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist.²⁴⁹ Neben Vorrang- und Vorbehaltsgebieten besteht außerdem die Möglichkeit, Ausschlussgebiete auszuweisen, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind.²⁵⁰

Es gibt verschiedene Themenfelder, für welche es sinnvoll ist, im Rahmen der Regionalpläne Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festzulegen. Dies kann zum einen aufgrund der räumlichen Ebene sein. Ebenso ist die Ebene der Regionalplanung als Zwischenebene zwischen den Kommunen und der Landesplanung eine gute Wahl, um die Interessen beider Seiten vermittelnd festzuhalten.

²⁴³ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

²⁴⁴ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁴⁵ Vgl. unten S. 38.

²⁴⁶ Vgl. Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

²⁴⁷ Vgl. Art. 14 Abs. 2 S. 3 BayLplG.

²⁴⁸ Vgl. Art. 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BayLplG.

²⁴⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BayLplG.

²⁵⁰ Vgl. Art. 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BayLplG.

Als sinnvolle Themen für die Regionalplanung werden die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Hochwasserschutz, welche in den Regionalplänen festgesetzt werden, eingestuft. Durch Überschwemmungsgebiete, welche somit von nicht mit dem Hochwasserschutz vereinbaren Nutzungen freigehalten werden, dienen dazu, Siedlungs- und Infrastrukturen vor den Auswirkungen von Hochwasser zu schützen. Ebenfalls dienen die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete dazu, Flächen für technische Maßnahmen zum Hochwasserschutz, wie z.B. Talsperren, zu sichern.²⁵¹ Das neu fortgeschriebene LEP belässt es nunmehr bei der Möglichkeit entsprechende Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz im Regionalplan festzuhalten, während dies vorher eine verbindliche Vorgabe an die Regionalplanung dargestellt hatte, ohne deren Einhaltung ein Regionalplan nicht genehmigt werden konnte. Dies stieß bei einzelnen Planungsregionen auf nachdrücklichen Widerstand, dem man sich nunmehr gebeugt hat. Die Sinnhaftigkeit der neuen Regelung erscheint in hohem Maße fragwürdig.²⁵²

Die überörtliche Planung der Rohstoffsicherung ist ebenfalls ein Kernthema. Rohstoffe sind ein wichtiges Wirtschaftsgut, sowie die Grundlage für viele Lebensbereiche. Obwohl Deutschland zu den rohstoffärmeren Ländern zählt, kann die heimische Bauindustrie fast ausschließlich mit der Gewinnung von Steinen und Erden in Deutschland versorgt werden.²⁵³ Das Rohstoffvorkommen ist räumlich unterschiedlich verteilt. Deshalb ist es für die wirtschaftlichen Kreisläufe wichtig, Abbaugelände festzulegen und diese auch zu nutzen. Der Rohstoffabbau führt jedoch oft zu Interessenkonflikten in Bezug auf Flächenansprüche. Abbaugelände bedingen auch negative Folgen. Durch Rohstoffgewinnungsgebiete kommt es unter anderem zu Veränderungen des Landschaftsbildes, Lärmbelästigungen und gegebenenfalls Abwertungen des Wohngebietes. Ebenso kommt es zu Umweltauswirkungen, welche das Grundwasservorkommen betreffen können und Einflüsse auf Böden, sowie Luft und Klima.²⁵⁴ Aus kommunaler Sicht stellen Abbaugelände daher oft eine Einschränkung dar und erfreuen sich keiner Beliebtheit. Im Sinne von nachhaltigen, regionalen Wirtschaftskreisläufen ist es deshalb wichtig, den Rohstoffabbau auf einer regionalen Ebene zu koordinieren. Somit können Rohstoffe, wenn sie lokal vorhanden sind, auch abgebaut und vor Ort verwendet werden. Dies fördert die lokale Wirtschaft und vermeidet lange Transportwege.²⁵⁵ Die Regionalplanung übernimmt hier eine wichtige Mittlerposition, um zum einen die Sicherung, aber auch die Steuerung des Abbaus von Rohstoffen garantieren zu können, indem sie zur Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Bodenschätze verpflichtet sind.²⁵⁶

Die Regionalen Planungsverbände sind verpflichtet, regionale Grünzüge in den Regionalplänen festzulegen. Diese stellen von beeinträchtigender Bebauung freizuhalten Gebiete dar, welche unterschiedliche Funktionen erfüllen können. Dazu zählen die Gliederung von Siedlungsräumen, Verbesserung des Bioklimas, Sicherung von Luftaustausch, sowie eine Erholungsfunktion. Mindestens eine dieser Funktionen ist bei der Aufstellung im Regionalplan festzulegen.²⁵⁷ Vor allem in Regionen mit

²⁵¹ Vgl. LEP 2023 7.2.5 (G), Vgl. LEP 2023 7.2.5 (B).

²⁵² Vgl. Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

²⁵³ Vgl. BMVI 2017: 10.

²⁵⁴ Vgl. BMVI 2017: 17.

²⁵⁵ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

²⁵⁶ Vgl. Danielzyk/Priebs 2018: 28; Vgl. LEP 2023 5.2.1 (Z).

²⁵⁷ Vgl. LEP 2023 7.1.4 (Z); Vgl. LEP 2023 7.1.4 (B).

überwiegend ländlichem Raum wird der Sinn der Festlegung von regionalen Grünzügen nicht gesehen. Hier überwiegt zum Beispiel entweder das Interesse an anderen Flächenansprüchen²⁵⁸ oder die Sicherung von Freiflächen wird als überflüssig erachtet.²⁵⁹ Für verdichtete Räume hingegen spielen regionale Grünzüge eine essenzielle Rolle. In der Region München, welche hohem Siedlungsdruck ausgesetzt ist, herrscht auch ein hoher Wirtschaftsdruck, Flächen für Gewerbe zu beanspruchen. Über die Regionalpläne können im Rahmen der regionalen Grünzüge Freiflächen freigehalten werden. Diese basieren auf einem gemeinsamen Konsens der Kommunen. Somit können die Freiflächen, welche vielleicht sonst den wirtschaftlichen Interessen unterliegen würden, gesichert werden.

In den Regionalplänen wird eine kompakte Siedlungsstruktur angestrebt. Eine Zersiedelung der Landschaft kann die Funktionsfähigkeit von Freiräumen einschränken, nachteilige Einflüsse auf das Landschaftsbild und die Naturlandschaft sowie ökonomische Nachteile aufweisen. Das Erreichen einer kompakten Siedlungsstruktur ist in Form des Anbindegebots im LEP festgelegt.²⁶⁰ Das Vermeiden einer zerstreuten Siedlungsstruktur weist für die Kommunen Vorteile bei späteren Planungen, z.B. in Bezug auf Verkehrsplanung, auf. Ebenfalls ist es bei einer kompakten Siedlungsplanung einfacher Abstände zu Windkraftanlagen einhalten zu können.²⁶¹

3.2 Angefochten

Die Sinnhaftigkeit von Themen wird regional unterschiedlich gesehen. Jedoch gibt es auch allgemeine Anfechtungen bezüglich materieller Aspekte der Regionalplanung.

Siedlungsentwicklung als politisches Thema

Inhalt der Regionalplanung ist unter anderen die Bestimmung der zentralen Orte der untersten Stufe, der Unterzentren und der Siedlungsschwerpunkte.

Obwohl die Siedlungsentwicklung ein zwingender und sinnvoller Themenbereich der Regionalplanung ist, ist er Anfechtungen ausgesetzt. Die Ablehnung kommt von Seiten der Kommunen, da hier vielfach der Mehrwert nicht gesehen wird, über die Ebene der Bauleitplanung hinaus auf Ebene der Regionalplanung zu planen.²⁶² Im Gegensatz zu der mittelfristigen in sich geschlossenen Siedlungsstruktur, angestrebt von der Regionalplanung, liegt der Fokus der Kommunen auf akuten Problemstellungen, wie z.B. der Wohnungsnot. Dies ist im jeweiligen Einzelfall berechtigt, jedoch ist für die langfristige Weiterentwicklung der Kommunen in der Region eine regionsweit koordinierte und integrierte Siedlungsplanung sinnvoll und notwendig.²⁶³

Das Kapitel der Zentralen-Orte erfreut sich in der Regionalplanung keiner großen Beliebtheit. Zum einen ist die Verteilung der zentralen Orte ein politisch aufgeladenes

²⁵⁸ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

²⁵⁹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁶⁰ Vgl. LEP 2023 3.3 (Z); LEP 2023 3.3 (B).

²⁶¹ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

²⁶² Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut; Vgl. Gespräch mit stellvertretender Referatsleitung Programme und Pläne des StMWi.

²⁶³ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverband Oberland.

Thema, welches die Koordination und Fortschreibung schwierig macht.²⁶⁴ Es ist überdies naheliegend, dass Ziele im Regionalplan, die den Bauleitplan betreffen und somit die Kommunale Planungshoheit direkt tangieren, indem sie die Anpassungspflicht und damit die Verpflichtung zum Handeln auslösen, eine geringere Akzeptanz erfahren.²⁶⁵

Veraltete Kapitel

Aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen in den letzten Jahrzehnten, sowie der langen Dauer der Fortschreibungen, existieren Kapitel, welche seit vielen Jahren nicht mehr fortgeschrieben wurden und somit der Stand der Planung nicht mehr aktuell ist.²⁶⁶ Ein Beispiel sind veraltete Kapitel zum Thema Rohstoffsicherung. Durch Änderungen in der Wirtschaft kann sich der Bedarf an Rohstoffen in einer Region verringern. Jedoch ist der Regionalplan, solange er diesen Änderungen nicht angepasst ist, rechtswirksam, weshalb eine anderweitige Nutzung der Fläche nicht umsetzbar ist.²⁶⁷

Regionalplanung stellt rechtsbindende Normen mit einer Bindungswirkung für öffentliche Stellen auf. § 7 ROG schreibt vor, Raumordnungspläne mindestens alle 10 Jahre zu prüfen. Das Bayerische Landesplanungsgesetz fordert, Raumordnungspläne bei Bedarf fortzuschreiben.²⁶⁸ Veraltete Kapitel sollten keinen Grund für Planungsbehinderungen darstellen. Deshalb ist es von essenzieller Bedeutung, veraltet Kapitel fortzuschreiben, sowie die Regionalpläne auf einem aktuellen Stand zu halten.

Überwiegen der Grundsätze

Eine Vielzahl der Festlegungen im LEP, wie auch in den Regionalplänen, sind als Grundsätze festgelegt. Während Ziele eine schärfere Steuerungswirkung darstellen, geben Grundsätze mehr Spielraum und die Möglichkeit, Diskussionen anzuregen.²⁶⁹ Grundsätze in den Raumordnungsplänen wurden erstmals mit dem ROG 1998 eingeführt. Vorher enthielten Programme und Pläne Festlegungen ausschließlich in Form von Zielen.

Das Einsetzen von Grundsätzen in der Raumordnung wird unterschiedlich bewertet. Es gibt verschiedene mögliche Gründe, warum Grundsätze einen Vorteil gegenüber Zielen bieten können. Planungen sind immer zukunftsgerichtet. In der Zukunft können sich Rahmenbedingungen – auch nur auf der Ebene der Regionen – ändern, weshalb es im Sinne der Planung ist, ihr eine Möglichkeit zur Veränderung in der Zukunft offen zu lassen und nicht einschränkend zu wirken. Grundsätze bieten außerdem für Regionen die Möglichkeit, ihre Maßnahmen auf die lokalen Gegebenheiten individueller anpassen zu können.²⁷⁰ Ein Problem von verbindlichen Festlegungen in

²⁶⁴ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁶⁵ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

²⁶⁶ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁶⁷ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten.

²⁶⁸ Vgl. § 7 Abs. 8 ROG; Vgl. Art. 14. Abs. 6 BayLplG

²⁶⁹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten Oberland; Vgl. Gespräch mit Regionalen Planungsverband Bayerischer Untermain.

²⁷⁰ Vgl. Gespräch mit dem Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

Form von Zielen ist der Anschein der Bevormundung der Kommunen durch die Regionalplanung. Infolgedessen kann eine Abwehrhaltung gegenüber den Festlegungen entstehen.²⁷¹ Es kann effektiver sein, wenn etwas allein aus Überzeugung beschlossen wird.²⁷² Dies trifft vor allem bei Themen zu, die innerhalb einer Region auf ein homogenes Meinungsbild stoßen. Unsichere Meinungen sowie Themenfelder mit widerstrebenden Fachmeinungen sind dagegen Gründe, welche eine klare Planungsentscheidung und verbindliche Vorgaben erfordern.²⁷³ Um die Umsetzung zentraler Anliegen zu garantieren, ist es wichtig, diese in Form von Zielen zu formulieren. Grundsätze haben nicht die gleiche Steuerungswirkung wie Ziele und laufen Gefahr, in der Praxis sowohl im LEP als auch in den Regionalplänen durch Abwägung ignoriert zu werden.²⁷⁴ Grundsätze funktionieren dann gut, wenn Kommunen richtig damit umgehen. Sie sollten jedoch nicht genutzt werden, um die Bindungswirkung von Zielen zu umgehen.²⁷⁵

Das Landesentwicklungsprogramm erfährt eine besondere Bedeutung und Gewichtung, da es ein Programm der gesamten Staatsregierung und nicht nur von einem Ressort ist. Dies bedingt eine politische Abhängigkeit. Resultat ist das Überwiegen von Grundsätzen in den Programmen und Plänen.²⁷⁶ Um die Steuerungseffektivität der Regionalplanung beizubehalten ist es unerlässlich, nicht von den Zielen in die Grundsätze zu flüchten.²⁷⁷

3.3 Aufbruch zu neuen Ufern

Ein Aufbruch zu neuen Ufern wird durch Impulse der obersten Landesplanungsbehörde oder neue Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm initiiert. Auch in den Regionen selbst können neue Anstöße für die Regionalplanung entstehen.

3.3.1 Neue inhaltliche Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm

Das Landesentwicklungsprogramm wurde zum 01.06.2023 fortgeschrieben. Die aktualisierte Version enthält neue Vorgaben und Möglichkeiten für die Regionalplanung.

3.1.1.1 Verpflichtend als Ziel

Im Folgenden wird auf neue Vorgaben im LEP eingegangen, welche in Form von Zielen verpflichtend für die Regionalplanung festgelegt sind.

²⁷¹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁷² Vgl. Prinzip der weichen Instrumente in der Raumordnung.

²⁷³ Vgl. Gespräch mit der ehemaligen Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

²⁷⁴ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

²⁷⁵ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

²⁷⁶ Vgl. Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

²⁷⁷ Vgl. Goppel 2018: 1310.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft

Im Kapitel Land- und Forstwirtschaft wurde ein neues Ziel zu Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft in den Regionalplänen aufgestellt.²⁷⁸ Dieses Thema aufzugreifen, war ein Wunsch aus einigen Regionen, welcher durch die neue LEP-Fortschreibung realisiert wurde.²⁷⁹

Es ist verpflichtend für die Regionalplanung, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft auszuweisen, jedoch liegt der aktuelle Fokus bei der Fortschreibung auf dem Kapitel Errichtung von Windenergieanlagen.²⁸⁰ Das Thema Landwirtschaft ist ein emotional aufgeladenes Thema, weshalb Zwang in diesem Bereich, Zweifel bei einzelnen Regionsbeauftragten aufkommen lässt. Die Option, etwas zu unternehmen und dies selbst zu gestalten, wird bei diesem Thema präferiert.²⁸¹

Vorranggebiete für Windenergieanlagen

Bereits das Landesentwicklungsprogramm 2013 enthält ein Ziel, welches die Regionalplanung verpflichtet, Vorranggebiete für Windkraftanlagen²⁸² festzulegen.²⁸³ Im LEP 2023 wird dieses Ziel konkretisiert. Basierend auf dem Windenergieflächenbedarfsgesetz ist jede Region verpflichtet, bis zum 31.07.2027 1,1% der Regionsfläche für die Errichtung von Windenergieanlagen auszuweisen. Dies soll im Rahmen von regionsweiten Steuerungskonzepten umgesetzt werden.²⁸⁴

Für alle Bundesländer sind durchschnittlich 2%, für Bayern 1,8%, an für die Windenergie auszuweisende Landesfläche bis zum 31.12.2032 vorgesehen. Ein Zwischenergebnis muss bis zum 31.12.2027 vorliegen.²⁸⁵

Durch die konkreten Flächenangaben sowie klare Fristen entsteht ein hoher Zeitdruck hinsichtlich der Fortschreibung dieses Kapitels. Es wird aber auch die Bedeutung und die Dringlichkeit des Themas herausgestellt. Somit werden aktuell auch die meisten verfügbaren personellen Ressourcen für die Fortschreibung dieses Kapitels gebunden. Dadurch besteht die Gefahr, dass andere Kapitelefortschreibung aktuell nicht behandelt werden, obwohl auch hier, aufgrund z.B. von Veralterung des Kapitels oder Steuerungsbedarf, eine Notwendigkeit der Fortschreibung besteht.²⁸⁶

Das Thema Windkraft findet man aktuell viel in den Medien vertreten und diskutiert.²⁸⁷ Dadurch tritt auch die Regionalplanung mehr in die Öffentlichkeit.²⁸⁸ Somit wird zum

²⁷⁸ Vgl. LEP 2023 5.4.1 (Z).

²⁷⁹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁸⁰ Vgl. Gespräch mit Sachgebietsleiter Landes- und Regionalplanung an der Regierung von Oberbayern.

²⁸¹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Westmittelfranken.

²⁸² Im LEP 2013 wird der Begriff Windkraftanlagen verwendet, im LEP 2023 der Begriff Windenergieanlagen.

²⁸³ Vgl. LEP 2013 6.2.2 (Z).

²⁸⁴ Vgl. LEP 2023 6.2.2 (Z).

²⁸⁵ § 3 Abs. 1 WindBG.

²⁸⁶ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Augsburg.

²⁸⁷ Vgl. z.B. Tagesschau – Nachrichten zum Thema Windkraft.

²⁸⁸ Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung: Vecchiato 12.03.2024.

einen das Thema der Windkraft, aber auch die Regionalplanung als Steuerungsinstrument für diese, den Bürgern nähergebracht. Diese Plattform kann als Instrumentenmarketing genutzt werden.²⁸⁹ Der Bedarf an Windkraftanlagen wird von vielen Kommunen gesehen. Ebenso herrscht hier weitestgehend eine Akzeptanz der Steuerung durch die Regionalplanung, um die landesweiten Vorgaben einhalten zu können.²⁹⁰ Durch die mediale Präsenz und das Interesse der Bürger an dem Themengebiet ergibt sich eine Grundlage, die Regionalplanung dem Bürger näher zu bringen. Dies kann unter anderem als Basis für informelle Bürgerbeteiligungen dienen.²⁹¹

Die Bearbeitung des Themas Windkraft ist sinnvoll auf der regionalen Ebene. Eine Zusammenarbeit der Kommunen ist erforderlich, um das Flächenziel zu erreichen. Jede Gemeinde hat unterschiedliche Gegebenheiten und kann unterschiedlich viele Flächen als Vorranggebiet für die Windkraft zur Verfügung stellen. Um eine optimale Verteilung zu erreichen, ist es wichtig, dass Kommunen zusammen an einem gemeinsamen Konzept arbeiten.

3.1.1.2 Verpflichtend als Grundsatz

Neben den verpflichtenden Vorgaben im LEP wurden durch die neue Fortschreibung der Regionalplanung auch neue Möglichkeiten und damit auch Kompetenzen übertragen.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Ein neuer Schwerpunkt der LEP-Fortschreibung ist der Klimaschutz sowie die Anpassung an den Klimawandel. Bayern ist bereits vom Klimawandel und dessen Folgen betroffen. Insbesondere das erhöhte und intensivere Auftreten von Extremwetterereignissen und Naturgefahren stellen für die Raumordnung relevante Folgen dar. Hierzu zählen zum Beispiel Hochwasser- und Starkregenereignisse, gravitative Massenbewegungen, Hitze- und Trockenperioden, sowie stärkere Stürme.²⁹² Durch raumplanerische Maßnahmen soll den Folgewirkungen des Klimawandels entgegengewirkt und eine Anpassung an die Folgewirkungen erreicht werden.

Neben der Stärkung von erneuerbaren Energien und der Verkehrsminderung bei Siedlungs- und Erschließungsstrukturen sowie einer nachhaltigen Mobilität, sollen Moore und humusreiche Böden als natürliche Kohlenstoffspeicher erhalten werden. Wälder sollen in ihrer Funktion als Kohlenstoffspeicher und klimafreundliche Rohstofflieferanten ebenfalls bewahrt werden. In Verdichtungsbereichen sollen klimarelevante Flächen, sowie von Naturgefahren besonders gefährdete dynamische Bereiche freigehalten werden. Ebenso soll ein gesamtheitliches Wassermanagement zur Klimaanpassung beitragen.²⁹³ Es wird die Möglichkeit eröffnet, in den

²⁸⁹ Vgl. oben S. 27.

²⁹⁰ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden der Regionalen Planungsverbände.

²⁹¹ Vgl. oben S. 28.

²⁹² Vgl. LEP 2023 1.3.2 (B).

²⁹³ Vgl. LEP 2023 Vision Bayern 2035.

Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zum Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel zur Flächensicherung auszuweisen.²⁹⁴ Bayern ist das erste Bundesland, welches den Regionalen Planungsverbände diese Möglichkeit eröffnet.²⁹⁵ Flächen können im Sinne des Klimaschutzes in der Funktion als Kohlenstoffspeicher oder -senken gesichert werden.²⁹⁶ Zur Flächensicherung im Sinne der Anpassung an den Klimawandel sollen Frischluft- und Kaltluftentstehungsgebiete sowie Luftleitbahnen gesichert werden.²⁹⁷

Absicht der obersten Landesplanungsbehörde bei der Aufstellung dieser Grundsätze war unter anderem, der Regionalplanung damit neue Kompetenzen zu übergeben. Die Schutzfunktion von Flächen für den Klimawandel, welche schon mittelbar in Form von Grünzügen festgelegt werden können, soll durch diese Grundsätze herausgestellt werden und als solche betitelt werden.²⁹⁸

In der Regionalplanung wurde bisher von diesen Grundsätzen wenig Gebrauch gemacht, da die Fortschreibung der Windkraft-Kapitel eine höhere Priorität zugeordnet wird. Vor allem das Themengebiet „Anpassung an den Klimawandel“ wird die Regionalplanung fordern. Es stellt ein umfangreiches Themengebiet dar, bei welchem vor allem kleinere Kommunen oft überfordert sein dürften. Es wird Aufgabe der Regionalplanung sein, dies auf einer regionalen Ebene zu koordinieren. Bisher herrscht jedoch eine Grundstimmung der Unwissenheit in den Regionen, wie sich diese Vorgaben in dem Themenbereich umzusetzen lassen.²⁹⁹ Bisher ungeklärte Fragen sind der Mehrwert der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Klimaanpassung, welches Instrumentarium die meiste Effektivität ermöglicht und wie Fachmeinungen in planerische Konzepte umgewandelt werden können.³⁰⁰ Während im ländlichen Raum die Flächensicherung von Frischluftschneisen, welche ein großer Bestandteil der Flächensicherung für die Anpassung an den Klimawandel darstellen, keine hohe Priorität hat, ist diese wichtig in städtischen Bereichen. Hierbei kann es aber zu Verantwortungsüberschneidungen mit der kommunalen Planungshoheit kommen.³⁰¹ Bedenken aus der Ebene der Regionalplanung sind, dass die konkrete Absicht hinter den Grundsätzen noch nicht zu Ende gedacht wurde. Ein Grundsatz ist eine rechtliche Norm, welche nur aufgestellt werden kann, wenn die Absicht dahinter festgelegt ist. Auch wenn es kein Ziel ist, sondern ein Grundsatz – auch eine Möglichkeit muss möglich sein.³⁰²

Die Bedeutung dieses Themas wurde durch die neue Akzentuierung im LEP hervorgehoben. Die Folgen des Klimawandels sind bereits vor Ort in Bayern zu erkennen, weshalb diesem Thema eine besondere Dringlichkeit zugeordnet werden kann. Die Umsetzung der Vorgaben auf Ebene der Regionalplanung geschieht bisher nur im Bereich erneuerbare Energien, welcher einen Beitrag zum Klimaschutz liefert. Jedoch werden die konkreten Kapitel zum Klimaschutz und vor allem zur Anpassung an den Klimawandel noch nicht umgesetzt.

²⁹⁴ LEP 2023 1.3.1 (G); LEP 2023 1.3.2 (G).

²⁹⁵ Vgl. Goppel unveröffentlicht: 8.

²⁹⁶ Vgl. LEP 2023 1.3.1 (B).

²⁹⁷ Vgl. LEP 2023 1.3.2 (B).

²⁹⁸ Vgl. Gespräch mit Leiter der obersten Landesplanungsbehörde im StMWi.

²⁹⁹ Vgl. Gespräche mit Regionsbeauftragten.

³⁰⁰ Vgl. Gespräche mit Regionsbeauftragten.

³⁰¹ Vgl. Gespräch mit Regionsbeauftragten der Region Landshut.

³⁰² Vgl. Gespräch mit ehemaligen Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung (jetzt Raumentwicklungsministerkonferenz).

Trassen für den überörtlichen Radverkehr und den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr

Zur Stärkung der nachhaltigen Mobilität wurden der Regionalplanung zwei neue Möglichkeiten zur Festlegung von Trassen eröffnet.

Im Kapitel 4.3 Schieneninfrastruktur wurde ein neuer Grundsatz hinzugefügt, der es ermöglicht, in den Regionalplänen Trassen für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr zu sichern.³⁰³ Diese Sicherung ist sinnvoll, um den Ausbau der Schieneninfrastruktur trotz zeitaufwendiger Planungsprozesse zu garantieren und vor der Gefährdung durch kleinräumige Planungen zu schützen.³⁰⁴

Dem Kapitel 4.4 Radverkehr wurde ein Grundsatz zur Sicherung von Trassen für den überörtlichen Radverkehr hinzugefügt.³⁰⁵

Wasserwirtschaft

In das Kapitel 7.2 Wasserwirtschaft wurden elf neue Grundsätze aufgenommen. Vor allem im Themenbereich Katastrophenprävention wurde dieses Kapitel ergänzt. Besonders relevant für die Regionalplanung ist die neue Möglichkeit, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz festzulegen. Darunter zählen Überschwemmungsgebiete sowie raumbedeutsame Standorte für Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes.³⁰⁶ In dem Landesentwicklungsprogramm Bayerns aus dem Jahr 2013 sowie den folgenden Teilfortschreibungen zum 01.03.2018 und 01.01.2020 sind keine Festlegung enthalten, welche die Regionalplänen verpflichtet, oder ihr die Möglichkeit gibt, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz auszuweisen.³⁰⁷ Im LEP aus dem Jahr 2003 ist die Sicherung von Vorranggebieten für den Schutz als Hochwasserschutz jedoch als Ziel verpflichtend für die Regionalplanung festgelegt.³⁰⁸ Dieses Ziel stieß in einzelnen Planungsregionen seiner Zeit auf große Ablehnung. Sie war kein Zeichen für einen verantwortungsbewussten Umgang mit einer klimabedingten Herausforderung unserer Zeit. Zunehmend war damals die Landesplanung von diesem Ziel nicht abgewichen und hat die Regionalplanung zu einem vorausschauenden Hochwasserschutz gezwungen. Dass man sich nunmehr auf Grundsätze zurückgezogen hat, erscheint gerade bei diesem höchst Klimawandel relevanten Themenbereich, wenig rühmlich.³⁰⁹

Neu ist das Unterkapitel 7.2.6 Niedrigwassermanagement und Landschaftswasserhaushalt, indem die Gefahr von Niedrigwasser und der darauffolgenden Trockenphasen aufgegriffen werden. Regionalplänen wird hier die Möglichkeit gegeben, Vorbehaltsgebiete zur Sicherung von Standorten für Stauanlagen als Instrument des Niedrigwassermanagements festzulegen.³¹⁰

³⁰³ Vgl. LEP 2023 4.3.1 (G).

³⁰⁴ Vgl. LEP 2023 4.3.1 (B).

³⁰⁵ Vgl. LEP 2023 4.4 (G).

³⁰⁶ Vgl. LEP 2023 7.2.5 (G).

³⁰⁷ Vgl. LEP 2013.

³⁰⁸ Vgl. LEP 2003 3.3.1.2 (Z).

³⁰⁹ Vgl. Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der obersten Landesplanungsbehörde.

³¹⁰ Vgl. LEP 2023 7.2.6 (G).

Durch elf neue Grundsätze im Bereich Wasserwirtschaft wird deutlich, dass die Bedeutung von Wasser erkannt wurde. Jedoch sind im Unterkapitel 7.2.5 Hochwasserschutz und Hochwasserrisikomanagement alle Vorgaben als Grundsatz festgelegt, was die Bindungswirkung deutlich schwächt.³¹¹ Alle Belange können in Abwägungsprozessen unterliegen und nicht umgesetzt werden. Um die Bedeutung des Kapitels der Wasserwirtschaft und vor allem dem Katastrophenschutz nochmals herauszuheben, sind Ziele unbestreitbar erforderlich.

3.3.2 Neue Ansätze

Neue Ansätze zu materiellen Aspekten finden sich auch über die neuen Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm hinaus.

Aufgreifen regionsbezogener Herausforderungen

Aufgabe der Regionalplanung ist es, das Landesentwicklungsprogramm auf der Ebene der Planungsregionen zu konkretisieren. Wichtig ist es hierbei auch auf die regionalen Herausforderungen einzugehen und diese zu beachten. Eine Möglichkeit diese zu analysieren sind Gutachten und daraus entstandene Entwicklungskonzepte.³¹² Ein Beispiel ist die Entwicklung einer „nachhaltigen Mobilität“. Bereits im neuen LEP wird ein Akzent auf dieses Thema gesetzt. Die Begriffsänderung von „Verkehr“ zu „Mobilität“ stärkt eine vernetzte Betrachtung des Themenfelds. Das Thema Mobilität bietet sich an, auf der Ebene der Planungsregionen koordiniert zu werden. Der öffentliche Nahverkehr beispielsweise ist meist auf Ebene der Landkreise organisiert. Um die nachhaltige Mobilität weiter zu verstärken, ist es sinnvoll, den ÖPNV über die Landkreisgrenzen regionsweit zu koordinieren. Die Bedeutung des Themas unterscheidet sich je nach regionalen Voraussetzungen. So besetzt in der Region Oberland das Thema Mobilität bereits höchste Priorität und findet innerhalb der Kommunen am meisten Akzeptanz.³¹³ Dies bedeutet nicht, dass dieses Thema ausschließlich in dieser Region von Wichtigkeit ist.

Die einzelnen Planungsregionen sind unterschiedlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt. Die Region München mit der Landeshauptstadt und den umliegenden Landkreisen soll laut Prognosen einen Bevölkerungswachstum von ca. 226.000 Personen in den nächsten 20 Jahren erfahren. Dies ist eine Herausforderung, die speziell für die Region München besteht und dort behandelt werden muss. Im Rahmen dessen wurde 2017 eine unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung durchgeführt, um Leitbilder zu der regionalen Entwicklung der Region zu erstellen. Diese wurden anschließend in die Fortschreibung des Regionalplans eingebunden.³¹⁴

Jede Region hat ihre individuellen Herausforderungen, welche nicht alle durch Vorgaben im LEP bewältigt werden können. Es ist wichtig, sich dieser Herausforderungen bewusst zu sein und sie in der Regionalplanung zu beachten.

³¹¹ Ziele im Kapitel 7.2 Wasserwirtschaft betreffen die öffentliche Wasserversorgung als essenzieller Bestandteil der Daseinsvorsorge in kommunaler Verantwortung (LEP 2023 7.2.3 (Z)) und das Ausweisen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Wasserversorgung in den Regionalplänen (LEP 2023 7.2.4 (Z)).

³¹² Vgl. oben S. 23.

³¹³ Vgl. Gespräch mit Vorsitzenden des Regionalen Planungsverbands Oberland.

³¹⁴ Vgl. RPV München 2017.

Integrierte Entwicklungskonzepte

Um den Herausforderungen in der Zukunft gerecht zu werden, wird es immer wichtiger werden, Themengebiete im Verbund zu betrachten. Das LEP sowie der Regionalplan sind nach Themengebieten aufgebaut. Zwischen den einzelnen Themen bestehen jedoch Zusammenhänge, welche eine integrierte Betrachtung erfordern. In einigen Regionen geschieht dies bereits in Form von Gutachten und daraus folgenden Konzepten.³¹⁵ Sowohl in der Region Bayerischer Untermain, wie auch in der Region Oberland war dies Thema für ein integriertes Siedlungs- und Mobilitätskonzept.

In der Region Oberland wurde zuerst ein Gutachten über die Entwicklung der Region in Auftrag gegeben. Untersuchungsschwerpunkt sind die Zusammenhänge zwischen Siedlungsentwicklung, Demographie, Ökonomie und Mobilität. Hierbei wurden Defizite analysiert, Leitlinien entwickelt und konkrete Maßnahmenfelder aufgestellt. Während im motorisierten Individualverkehr kaum Defizite festgestellt wurden, besteht im öffentlichen Verkehr ein deutlicher Ausbaubedarf. Im Sinn der Nachhaltigkeit ist es wichtig, das System der nachhaltigen Mobilität weiterzuentwickeln. Es bestand eine disperse Siedlungsentwicklung. Dies erschwert eine attraktive ÖPNV-Anbindung aller Flächen. Weitere Wirkungszusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur und Verkehr wurden erfasst. Hierzu zählen die anwachsenden Pendlerströme, die punktuellen Ausflugs- und Tourismusziele mit hoher Nachfrage und Industrie und Gewerbestandorte im nördlichen Oberland, welche verstärkt verkehrsintensive Gewerbegebiete aufweisen. Erkennbar ist ebenfalls, dass sich ein Großteil der Siedlungsentwicklung entlang von Straßenverkehrsachsen ausbreitet, das Angebot an ÖPNV jedoch fehlt.³¹⁶ Durch die engen Verknüpfungen der beiden Themenfelder war eine gesamtheitliche Betrachtung wichtig, um eine nachhaltige Entwicklung garantieren zu können.

Multifunktionalität

Die Regionalplanung konzentriert sich größtenteils auf die Aufweisung von monofunktionalen Flächen in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. Der Raum ist eine begrenzte Ressource, dennoch wächst der Flächendruck immer weiter. Eine Fläche kann jedoch auch mehreren Nutzansprüchen dienen. Bisher erfüllen regionale Grünzüge in den Regionalplänen dieses Prinzip, jedoch ohne Konkretisierung jedes einzelnen Nutzens. Es gibt verschiedene Ansätze der Multifunktionalität von Flächen. Eine Möglichkeit stellt die vertikale Flächennutzung dar, welche bisher in der Regionalplanung noch nicht betrachtet wurde. Auch Nachfolgenutzungen und Parallelnutzungen bieten neue Ansätze Nutzungsansprüchen an die Fläche gerecht zu werden.³¹⁷ Vor allem der Ansatz von Agri-Photovoltaik-Anlagen ist bereits eine Idee, welche diskutiert wird und im LEP festgehalten ist.³¹⁸ Diese stellen den gleichzeitigen Nutzen von Flächen für den landwirtschaftlichen Betrieb und die Stromproduktion über Photovoltaik dar.³¹⁹ Sowohl die Stromproduktion wie auch die Landwirtschaft kann von der Doppelnutzung profitieren. Neben Windenergie ist Solarenergie essenziell, um ein klimaneutrales Energiesystem zu ermöglichen. Dies benötigt jedoch Fläche. Eine

³¹⁵ Vgl. oben S. 23f.

³¹⁶ Vgl. RPV Oberland 2018: 273–276.

³¹⁷ Vgl. Stmwi 2022b: 14–31.

³¹⁸ Vgl. LEP 2023 6.2.3 (G).

³¹⁹ Vgl. Fraunhofer ISE 2024: 4.

gleichzeitige Flächennutzung mit anderen Nutzungsansprüchen kann Flächenkonkurrenzen entschärfen und die Landnutzungseffizienz steigern. Für die Landwirtschaft kann durch diese Kombination ein Anstieg der Resilienz und der Erträge erreicht werden.³²⁰

Während die multifunktionale Nutzung von Flächen ein Lösungsansatz sein kann, um die Flächenkonkurrenz zu verringern, gibt es weitere Herausforderungen und Fragestellungen, welche geklärt werden müssen, bevor eine flächenweite Umsetzung in der Praxis erfolgen kann. Darunter fällt zum Beispiel die Frage, wie sich multifunktional genutzte Flächen im Regionalplan darstellen lassen. Ebenso stellen mögliche Zuständigkeitsüberschneidungen mit Fachplanungen ein Hindernis dar.³²¹

4 Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde der Frage nachgegangen, welche Aspekte der Regionalplanung in Bayern sinnvoll oder angefochten sind. Außerdem wurde ein Ausblick in die Zukunft mit möglichen neuen Ufern für die Entwicklung der Regionalplanung dargestellt und untersucht.

Hierzu wurden Gespräche mit Vertretern der Regionalplanung geführt. Ein möglichst ganzheitlicher Blick auf die Regionalplanung in Bayern wurde angestrebt. Im Rahmen der Arbeit was es jedoch nicht möglich, mit Vertretern jeder Region zu sprechen, weshalb es nahe liegt, dass nicht alle regionspezifische Themen aufgenommen werden konnten. Die Bewertung von verschiedenen Aspekten kann sich zudem in den einzelnen Regionen unterscheiden.

Die Struktur der Regionalplanung kann als insgesamt sinnvoll eingestuft werden.

Während andere Bundesländer einen anderen strukturellen Aufbau besitzen, welcher ebenfalls Vorteile aufweist, ist die Kommunalisierung für Bayern als wichtige Stärke anzusehen. Durch die direkte Einbindung der Kommunen wird Akzeptanz geschaffen; durch die Regionsbeauftragten und die Arbeit in Planungsausschüssen besteht eine effektive Arbeitsebene. Durch Themen, wie zum Beispiel die Energiewende, wird eine große Anzahl an Aufgaben auf die Regionalplanung zukommen. Hierzu ist die neue personelle Ausstattung ein essenzieller Schritt, um zukünftig diesen Aufgaben gerecht werden zu können.

Kernaufgabe der Regionalplanung ist das Aufstellen verbindlichen, breit abgewogenen Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen im Regionalplan. Diese Kompetenz ist zwingend beizubehalten, obwohl eine längere Verfahrensdauer die Folge ist. Zusätzlich ist es empfehlenswert, in der Zukunft größeres Gewicht auf die Umsetzung zu legen. Dies kann durch eine Zusammenarbeit mit weichen Instrumenten oder eine Annäherung an deren Arbeitsweise geschehen. Ebenfalls sollte ein neuer Schwerpunkt auf die Kommunikation gelegt werden. Dies gilt innerhalb des Regionalen Planungsverbandes mit allen beteiligten Kommunen wie auch nach außen mit den Bürgern. Hierzu stellen informelle Bürgerbeteiligungen ein geeignetes Instrument dar, dessen Einsatz in der Regionalplanung vor allem bei steigender Medienpräsenz zu Akzeptanzsteigerungen führen kann.

³²⁰ Vgl. Frauenhofer ISE 2024: 6.

³²¹ Vgl. Stmwi 2022b: 18.

Es gibt viele Themengebiete, für die es sinnvoll ist, auf der Ebene der Regionalplanung Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festzulegen. Hierzu gehört zum Beispiel der Abbau von Bodenschätzen oder Regionale Grünzüge. Das neue LEP enthält inhaltlich eine rühmenswerte Anzahl neuer, erfolgsversprechender Ansätze zu aktuellen Themen und Herausforderungen wie erneuerbare Energien und die Anpassung an den Klimawandel, sowie den Klimaschutz. Jedoch überwiegen vor allem die Grundsätze gegenüber den Zielen, wodurch die Steuerungswirkung abgeschwächt wird. Hierzu wäre ein mutigeres Festlegen von Zielen verstärkt sinnvoll gewesen. Während die Fortschreibung des Kapitels zur Windkraft aktuell in allen Regionen effektiv bearbeitet wird, fehlt bei dem Kapitel zur Klimaanpassung die genaue Handlungsvorstellung. Wichtig für die zukünftige Entwicklung wird es werden, Themen gemeinsam zu betrachten. Dies kann in Form von integrierten Entwicklungskonzepten, aber auch durch Betrachtungen von möglichen Multifunktionalitäten einer Fläche geschehen. Aus sämtlichen Gesprächen mit Vertretern der Regionalplanung ergibt sich die Bedeutung der Regionalplanung als unverzichtbares Instrument für die zukünftige Entwicklung des Landes und seiner Regionen. Mit zunehmenden Herausforderungen und Flächenansprüchen an den Raum wird dieses Instrument noch an Bedeutung gewinnen, um globale Herausforderungen auch lokal lösen zu können. Es ist wichtig, sich dieser Bedeutung bewusst zu sein, die Möglichkeiten der Regionalplanung zu nutzen, sie weiterzuentwickeln und dies zu kommunizieren.

D Anhang

1 Liste der Gesprächspartner

Name	Funktion	Datum
Monika Kehoe	Stellvertretende Referatsleiterin Programme und Pläne der Raumordnung im Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie	14.12.2023
Sebastian Bauer	Regionsbeauftragter Region Landshut (13) (Regierung von Niederbayern)	19.01.2024
Dr. Rainer Fugmann	Regionsbeauftragter Region Westmittelfranken (8) (Regierung von Mittelfranken)	30.01.2024
Cornelia Drexl	Regionsbeauftragte Region Oberland (17) (Regierung von Oberbayern)	02.02.2024
Stefan Rößle	Regionvorsitzender Region Augsburg (9) Landrat Donau-Ries	04.03.2024
Dr. Matthias Kraus	Sachgebietsleiter Sachgebiet 24.1 - Landes- und Regionalplanung in den Regionen Oberland (17) und Südostoberbayern (18) Regierung von Oberbayern	13.03.2024
Josef Niedermaier	Regionvorsitzender Region Oberland (17) Landrat Bad Tölz	14.03.2024
MDirig. Klaus Ulrich	Abteilungsleiter Abteilung 7 Landesplanung im Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie	02.04.2024
RPV Bayerischer Untermain Dr. Alexander Legler Lisa Galmbacher	Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain Regionsvorsitzender Region Bayerischer Untermain (1) Landrat Landkreis Aschaffenburg Geschäftsstelle Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain	Ende Februar – Anfang März (E-Mail Kontakt und schriftliche Beantwortung der Fragen)
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel	Ehemaliger Leiter der Obersten Landesplanungsbehörde Ehemaliger Vorsitzender des Ausschusses für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung (jetzt Raumentwicklungsministerkonferenz)	Mehrere Gespräche im Laufe der Arbeit

2 Fragenkatalog für Expertengespräche

Die Regionalplanung in Bayern

- Welchen Stellenwert hat die Regionalplanung in Bayern (bei Kommunen, Landesplanung, ...)?
- Welche Erwartungen hat die Landesplanung an die Regionalplanung?
- Was sind Alleinstellungsmerkmale der Regionalplanung? (Im Vergleich mit anderen Instrumenten der Raumordnung)
- Von der Regionalplanung wird eine gute Zusammenarbeit mit den Kommunen erwartet. Wie sieht diese Zusammenarbeit in der Praxis aus?

Einschätzung und Bewertung der Regionalplanung

- Wie bewerten Sie die Regionalplanung bezogen auf ihre Effektivität?
- Welche Aspekte der Regionalplanung sind Anfechtungen ausgesetzt?
- Gibt es Aspekte der Regionalplanung, die Ihrer Meinung nach verändert werden müssen?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Stärken und Schwächen der bayerischen Regionalplanung? (Auch im Vergleich mit anderen (Bundes-)Ländern)

Entwicklung der Regionalplanung

- Wie bewerten Sie die Entwicklung der Regionalplanung in den letzten Jahren?
- Im ROG ist Regionalplanung für alle Flächenstaaten verbindlich vorgeschrieben. Für wie wichtig erachten Sie die Regionalplanung für die zukünftige Entwicklung Bayerns?
- Was halten Sie davon, dass ein großer Teil der Vorgaben nun mehr als Grundsätze formuliert sind? (Beispiel: G: Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Anpassung an Klimawandel oder G: Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz)

Zukunft der Regionalplanung

- Welche Aspekte der Regionalplanung machen diese zukunftsfähig?
- Denken Sie, dass eine Veränderung der Regionalplanung notwendig ist?

WENN JA:

- Wie soll diese Veränderung aussehen? (In struktureller, operationeller und materieller Hinsicht)
- Welche Maßnahmen sind schon für die Zukunft geplant?
- Gibt es völlig neue Ideen/Herangehensweisen/Projekte, die nicht vom Ministerium initiiert werden, sondern aus der Region selbst kommen?
- Worin sehen Sie Chancen für die Regionalplanung in Bayern in der Zukunft?
- Was halten Sie von der Zusammenarbeit der Regionalplanung mit weichen Instrumenten?

Rechtsquellenverzeichnis

- BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017** (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.
- BayLplG- Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012** (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.
- Bayerischer Ministerrat (2023):** Änderungsbegründung zur Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP).
- Bayerische Staatsregierung (1972):** Verordnung über den Teilabschnitt „Einteilung des Staatsgebiets in Regionen“ des Landesentwicklungsprogramms vom 21.12.1972. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 476.
- FöRLa 2020 - Bayerische Staatskanzlei.** FöRLa [Richtlinie zur Förderung Regionaler Initiativen im Freistaat Bayern für Zukunftsprojekte der Landesentwicklung (Förderrichtlinie Landesentwicklung – FöRLa)] i. d. F. vom 11.02.2020 vom 01.03.2020. In: Bayerisches Ministerialblatt (BayMBL). (2020), Nr. 90.
- FöRLa 2021 - Bayerische Staatskanzlei.** FöRLa [Richtlinie zur Förderung Regionaler Initiativen im Freistaat Bayern für Zukunftsprojekte der Landesentwicklung (Förderrichtlinie Landesentwicklung – FöRLa)] i. d. F. vom 05.11.2020 vom 01.01.2021. In: Bayerisches Ministerialblatt (BayMBL). (2020), Nr. 670.
- FöRLa III 2023 - Bayerische Staatskanzlei.** FöRLa III [Förderrichtlinie Landesentwicklung – Regionalmanagement (FöRLa III)] i. d. F. vom 01.11.2023 vom 01.01.2024. In: Bayerisches Ministerialblatt (BayMBL). (2023), Nr. 524.
- GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022** (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.
- LEP 2003 - Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)** in der alten Fassung vom 12. März 2003.
- LEP 2013 - Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)** in der alten Fassung vom 22. August 2013.
- LEP 2023 - Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013** (GVBl. S. 550, BayRS 230-1-5-W), die zuletzt durch Verordnung vom 16. Mai 2023 (GVBl. S. 213) geändert worden ist.
- ROG - Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008** (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.
- Spannowski, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2018):** Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. 2. Auflage. München.

WindBG - Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

Literaturverzeichnis

Arbter, K.; Amt der Vorarlberger Landesregierung; Büro für Zukunftsfragen (Hrsg.) (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Für Land und Gemeinden. Vorarlberg - unser Land. 2. Aufl., Bregenz: Büro für Zukunftsfragen.

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

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Ausgabe 2018, Hannover.

Bayerische Staatsregierung (2019): 18. Raumordnungsbericht Bayern 2013-2017. München. https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/publikationen/pdf/2019-08-23_18_Raumordnungsbericht_2013-17.pdf (23.11.2023).

Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern". Drucksache 17/19700. München.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2023): Zahl der Pendlerinnen und Pendler gestiegen. 11.10.2023. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/presse/presseinformationen/2023/pendeln-2022.html> (07.04.2024).

Beck, I.; Prof. Dr. jur. Goppel, K. (Hrsg.); Troeger-Weiß, G. (Hrsg.) (2013): Was ist daraus geworden? Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele. SRL (40). Universität Augsburg, Technische Universität Kaiserslautern, Augsburg-Kaiserslautern.

BMI (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat) (Hrsg.) (2021): Planungsbeschleunigung. MORO Informationen. Nr. 20/1, Bonn.

BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2017): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung. Abschlussbericht. MORO Praxis 9. Bonn: Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Bock, S.; Reimann, B.; Abt, J.; Lettow, M.; Vorwerk, U.; Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin (Hrsg.) (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. TEXTE 37/2017, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

- Büchs, S. H. (2022):** Fähigkeiten und Potenziale der Regionalen Planungsverbände in Bayern. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A.: Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Arbeitsberichte der ARL, Bd. 35. Hannover: ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, 76-94.
- Chilla, T.; Altena, B.; Neufeld, M. (2016):** Regionalentwicklung. Stuttgart: UTB; Verlag Eugen Ulmer.
- CSU und Freie Wähler (2018):** Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018-2023.
- Danielzyk, R.; Knieling, J. (2011):** Informelle Planungsansätze. In: ARL: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 473–498.
- Danielzyk, R.; Priebes, A. (2018):** Potenziale und Perspektiven von Raumordnung und Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung 45 (3/2018), 22-33.
- Diller, C. (2018a):** Instrumente der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1023–1035.
- Diller, C. (2018b):** Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1889–1900.
- Einig, K. (2010):** Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich. In: Mielke, B.; Münter, A.: Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 352. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 4–31.
- Fraunhofer ISE (Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme) (Hrsg.) (2024):** Agri-Photovoltaik: Chancen für Landwirtschaft und Energiewende. Ein Leitfaden für Deutschland. 3. Aufl. Freiburg.
- Fromhold-Eisebith, M. (1999):** Das „kreative Milieu“ — nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 57(2), 168-175. <https://doi.org/10.1007/BF03184486>.
- Furkert, M.; Skowronski, S. (2018):** Eine Disziplin im Wandel. Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung 45 (3/2018), 6-21.
- Fürst, D.; Ritter, E.-H. (1993):** Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss. 2., neubearb. und erw. Aufl., Düsseldorf: Werner.
- gfb (Gesellschaft für Bürgergutachten) München und Landshut; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2007):** Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern. München.
- Goppel, K. (2011):** Programme und Pläne. In: ARL.: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. 435–450.

- Goppel, K. (2018):** Landesplanung, Landesentwicklung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1307–1322.
- Goppel, K. (unveröffentlicht):** Landesplanung in Bayern - eine Erfolgsgeschichte mit Höhen und Tiefen.
- Greiving, S. (2011):** Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. 385–387.
- Grunwald, A.; Renn, O.; Schippl, J. (2017):** Die Energiewende verstehen - orientieren - gestalten. Erkenntnisse aus der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS. 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Initiative "Wege zum besseren LEP (2023):** Offener Brief. Betrifft: 50 Jahre Regionalplanung in Bayern - ein Blick nach vorne, 07.11.2023.
https://www.besseres-lep-bayern.de/_files/ugd/4dcf4d_85659230dc6c427dab9319ea8756466b.pdf
 (06.05.2024).
- Knieling, J. (2017):** Governance der Raumentwicklung. In: Weith, T.: „Im Plan oder ohne Plan?“ Raumplanung in Deutschland seit 1989/90. Raumplanung in (Ost-) Deutschland seit 1989/90. Münster, New York: Waxmann Verlag GmbH, 155–164.
- Landkreis Aschaffenburg (Hrsg.) (o.J.):** REMOSI. <https://www.landkreis-aschaffenburg.de/wer-macht-was/wirtschaftsverke/planungsverband/remosi/>
 (06.05.2024).
- lpb (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) (Hrsg.) (2023):** Informelle Bürgerbeteiligung. <https://www.lpb-bw.de/informelle-buergerbeteiligung> (06.05.2024).
- Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.) (2022):** Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Arbeitsberichte der ARL, Bd. 35. Hannover.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung); BMWSB (Hrsg.) (2022):** 46. Ministerkonferenz für Raumordnung am 31.Mai 2022 in Potsdam. Grundsatzbeschluss zu Selbstverständnis und Umbenennung der MKRO. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/mrko/mrko-46-grundsatzbeschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (06.05.2024).
- Paesler, R. (2022):** Abgrenzung von Handlungsräumen für Raumordnung und Raumplanung. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A.: Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Arbeitsberichte der ARL, Bd. 35. Hannover.
- Priebs, A. (2018):** Regionalplanung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2047–2062.

- Regierung von Unterfranken (Hrsg.) (2023):** Freiflächen-Photovoltaik Planungshilfen. https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/177666/177670/eigene_leistung/el_00860/index.html (26.04.2024).
- RPV Landshut (Regionaler Planungsverband Landshut) (Hrsg.) (2016):** Regionales Energiekonzept. <http://region.landshut.org/seite/547198/energiekonzept.html>. (06.05.2024).
- RPV München (Regionaler Planungsverband München) (Hrsg.) (o.J.):** Mitglieder des RPV. <https://www.region-muenchen.com/der-rpv/mitglieder> (07.04.2024).
- RPV München (Regionaler Planungsverband München) (Hrsg.); nexus – Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH (2017):** Bürgergutachten zur Entwicklung der Region München. München/Berlin. <https://www.region-muenchen.com/regionalplan/buergergutachten> (06.05.2024)
- RPV Oberfranken-Ost (Regionaler Planungsverband Oberfranken-Ost) (Hrsg.) (2022):** Leitplanken-Solarenergie. <https://www.planungsverband-oberfranken-ost.de/leitplanken-solarenergie/> (26.04.2024).
- RPV Oberland (Regionaler Planungsverband Oberland) (2018):** Strukturgutachten Oberland. Bad Tölz. https://www.region-oberland.bayern.de/files/RPV17_Verbandsarbeit/RPV17_Endbericht_Strukturgutachten_Oberland_Juni_2018.pdf (20.04.2024).
- RPV Oberland (Regionaler Planungsverband Oberland) (Hrsg.) (o.J.a):** Organisationsstruktur. <https://www.region-oberland.bayern.de/regionalplan/konzept/> (25.04.2024).
- RPV Oberland (Regionaler Planungsverband Oberland) (Hrsg.) (o.J.b):** Regionalentwicklung. <https://www.region-oberland.bayern.de/regionalentwicklung/> (26.04.2024).
- Ruppert, K.; Paesler, R. (1984):** Raumorganisation in Bayern. Neue Strukturen durch Verwaltungsgebietsreform. WGI-Berichte zur Regionalforschung (16). München: Nelles
- Schlich, D. (2008):** Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 66 (6), 475–485. <https://doi.org/10.1007/BF03183148>.
- StMWi (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) (Hrsg.) (o.J.):** Instrumente der Landesentwicklung. <https://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/> (22.11.2023).
- StMWi (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) Abteilung Regionalmanagement und Standortentwicklung (2022a):** Young Planners. Ein neuer Beteiligungsansatz bei der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2021/2022. München.

StMWi (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) (Hrsg.) (2022b): Young Planners - Ein neuer Beteiligungsansatz bei der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2021/2022. White Paper der Projektergebnisse. München.

StMWi (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) (2023a): 30 Jahre Regionalmanagement Bayern - Regionale Initiativen - Ein Blick hinter die Kulissen, Bd. Q1/2023. München.

StMWi (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) (Hrsg.) (2023b): Ziele & Aufgaben der Landesentwicklung in Bayern. <https://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/ziele-und-aufgaben/> (20.11.2023).

StMWi (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) (Hrsg.) (2024): Regionalpläne. <https://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/regionalplaene/> (06.05.2024).

Tagesschau (Hrsg.): Nachrichten zum Thema Windkraft. <https://www.tagesschau.de/thema/windkraft> (28.04.2024).

Vecchiato, A. (Hrsg.) (12.03.2024): Wohin mit den Windrädern? Regionalplanfortschreibung. Süddeutsche Zeitung. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wolfratshausen/region-oberland-regionalplan-windraeder-anlagen-1.6446322> (28.04.2024).

wer denk was GmbH (Hrsg.) (2023): Beteiligungsprozess für das Baden-Württemberg von morgen startet. <https://werdenktwas.de/2023/09/27/beteiligungsprozess-fuer-das-baden-wuerttemberg-von-morgen-startet/> (15.04.2024).

Zaspel-Heisters, B.; Benz, C.; Misof, J. (2022): Wie aktuell sind Raumordnungspläne in Deutschland 2021. BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2022, 2. korg. Aufl., Bonn.

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL)

Augsburg-Kaiserslautern

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 1 – Sonderband

Experimentelle Geographie und Planung – Festschrift für Franz Schaffer
Augsburg 1997, ISBN 3-00-002183-3
€ 39,-- (vergriffen)

Band 2

Gabi Troeger-Weiß

Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung
Augsburg 1998, ISBN 3-9806388-0-4
€ 42,-- (vergriffen, 2. Auflage Juni 2002)

Band 3

Anne Säfken

Der Event

in Regionen und Städtekooperationen – ein neuer Ansatz des Regionalmarketings?
Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-1-2
€ 13,-- (vergriffen)

Band 4

Daniela Hechtel

Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz städtebaulicher Verträge
Zur Anwendung „weicher“ Methoden
Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-2-0
€ 10,--

Band 5

Franz Schaffer, Karin Thieme (Hrsg.)

Lernende Regionen

Organisation – Management – Umsetzung
Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-3-9
€ 20,-- (vergriffen)

Band 6

Muna Kopfmüller

Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept
Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-4-7
€ 13,-- (vergriffen)

Band 7

Antonia Leitz

Zur Ausweisung gemeinsamer zentraler Orte

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-5-5
€ 13,-- (vergriffen)

Band 8

Eva Große

Zur Bedeutung der Neuen Technologiemesen der Neuen Messe München für ausgewählte High-Tech Betriebe in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-6-3

€ 13,--

Band 9

Willy Spannowsky, Karl-Wilhelm Porger

Die Ausübungen von Truppenübungsplätzen auf die städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dargestellt am Beispiel des Landes Brandenburg

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-7-1

€ 15,-- (vergriffen)

Band 10

Katrin Stech

Nachbarschaftliche Mentalität im bayerisch-tschechischen Grenzraum – Untersuchung im Rahmen des Pilotprojekts „Gute Nachbarschaft“

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-8-X

€ 13,--

Band 11

Gunter Bühler

Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-9-8

€ 25,-- (vergriffen)

Band 12

Birgit Hohwiller

Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Unternehmensgründungen durch die städtebauliche Planung

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-90-8

€ 18,-- (vergriffen)

Band 13

Henning Jaeger

Mittelbare Drittbelastung durch Erschließungsverträge und ihre Grenzen

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-91-6

€ 18,--

Band 14

Nicole Schäfer

Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-92-4

€ 20,--

Band 15 – Sonderband „Wissenschaftliches Lesebuch“ (1. und 2. Auflage)

Franz Schaffer, Willy Spannowsky, Gabi Troeger-Weiß

Implementation der Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-93-2

€ 30,--

Band 16

Kerstin I. Schick

Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-95-9

€ 15,--

Band 17

Astrid Könönen

Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-94-0

€ 25,--

Band 18

Katharina Franke

Möglichkeiten einer Stadtentwicklungsmesse im Rahmen der Leipziger Messe

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-96-7

€ 13,--

Band 19

Melanie Hoffarth

Der ländliche Raum als Verflechtungsraum? Perspektiven einer grenzüberschreitenden, nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden Philippsreut (D) und Strážný (CZ)

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-97-5

€ 20,--

Band 20

Magali Kirchgesser

„Die Bundesgartenschau in der Region – mit der Region“ Der neue Ansatz der Bundesgartenschau München 2005 und dessen Bedeutung für die Region

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-98-3

€ 15,--

Band 21

Christiane A. Schmidt

Raumordnerische Aspekte des teilräumlichen Wettbewerbs in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-933103-99-1

€ 20,--

Band 22

Antonia Leitz

Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-00-1

€ 22,-- (vergriffen)

Band 23

Matthias Kraus

Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-01-X

€ 22,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 24

Thekla Hellwig

Zur Übertragbarkeit des Regionalmanagements in ein Land der Dritten Welt, am Beispiel der UGU District Municipality, Kwa Zulu Natal, Südafrika

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-02-8

€ 15,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 25

Barbara Merz

Zur Rolle der Europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-03-6

€ 18,-- (vergriffen)

Band 26

Tanja Simon

Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz – Versuch einer Bewertung

Augsburg/Kaiserslautern 2007, ISBN 978-3-937006-04-8

€ 18,--

Band 27

Kathrin Maier

Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-05-5

€ 30,--

Band 28

Peter Plander

Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-06-2

€ 18,--

Band 29

Stefanie Praël

Aspekte des Käuferverhaltens in der Wohnungswirtschaft – Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anhand ausgewählter Beispiele in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-07-9

€ 18,--

Band 30

Stefan Futterknecht

Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-08-6

€ 18,--

Band 31

Gregor Birle

Mögliche Reaktionen von Städtebau und Stadtentwicklung auf den demographischen Wandel - anhand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-09-3
Elektronische Publikation

Band 32

Katharina Ertl

Der Beitrag der Raumordnung im Umgang mit dem Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-10-9
Elektronische Publikation

Band 33

Eva Große

Der Flughafen München – Wie prägt er aus Sicht der Gemeinden sein Umland? Zum möglichen soziokulturellen Einfluss eines internationalen Verkehrsflughafens auf seine Umlandgemeinden

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-11-6
€ 22,--

Band 34

Kathrin Sturm

Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-12-3
Elektronische Publikation

Band 35

Birgit Brandhuber

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-13-0
Elektronische Publikation

Band 36

Kerstin Warncke

Die Raumordnung und Landesplanung in Lettland

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-14-7
Elektronische Publikation

Band 37

Kerstin Schick

Staatsgestüte und ihre Bedeutung für den Raum – Das Beispiel Schwaiganger

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-15-4
€ 22,--

Band 38

Kathrin Färber

Der Umgang der Windenergie in der räumlichen terrestrischen Planung am Beispiel ausgewählter Regionen aus Deutschland und Spanien

Augsburg/Kaiserslautern 2012, ISBN 978-3-937006-16-1
Elektronische Publikation

Band 39

Birgit Fleischmann

Zum möglichen Einsatz der unmittelbaren Kundenbeteiligung bei der Optimierung von individuellen Fernreisen am Beispiel der „Asien Special Tours“

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-17-8

Elektronische Publikation

Band 40

Iris Beck

Was ist daraus geworden?

Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-18-5

Elektronische Publikation

Band 41

Franziska Hübner

Zum Umgang ausgewählter Bundesländer mit der Energiewende

Augsburg/Kaiserslautern 2015, ISBN 978-3-937006-19-2

Elektronische Publikation

Band 42

Anna Fischer

Fluglärmmzonen durch die Landesplanung - Das Für und Wider am Beispiel des Flughafens München II im Lichte des betroffenen Raumes

Augsburg/Kaiserslautern 2016, ISBN: 978-3-937006-20-8

Elektronische Publikation

Band 43

Daniela Briegel

Das Anbindungsziel des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms – zu seinem Nutzen und den Gefahren einer Relativierung.

Augsburg/Kaiserslautern 2017, ISBN: 978-3-937006-21-5

Elektronische Publikation

Band 44

Lisa Lorenz

Das Stadtumland im Wettbewerb um Auszubildende – die Potentiale des Umlands sowie deren Inwertsetzung am Beispiel der ILE Holzwinkel und Altenmünster

Augsburg/Kaiserslautern 2017, ISBN: 978-3-937006-22-2

Elektronische Publikation

Band 45

Christin Werthmüller

Naturgefahren im Alpenraum – Vor- und Nachsorge durch die Raumordnung. Versuch einer kritischen Bilanz.

Augsburg/Kaiserslautern 2018, ISBN: 978-3-937006-23-9

Elektronische Publikation

Band 46

Raffaella Scelsi

Zur strukturellen Situation Cattolica Eracleas im Lichte aktueller Abwanderung und mögliche räumliche Handlungsoptionen im europäischen Kontext – Ein Beispiel für die aktuellen Herausforderungen süditalienischer Gemeinden

Augsburg/Kaiserslautern 2019, ISBN: 978-3-937006-24-6

Elektronische Publikation

Band 47

Kathrin Färber

Subterrestrische Raumplanung? Möglichkeiten der Raumplanung zur Steuerung von Brückentechnologien unter Tage

Augsburg/Kaiserslautern 2019, ISBN: 978-3-937006-25-3

Elektronische Publikation

Band 48

Simone Hummel

Zur möglichen Inwertsetzung einer Ausweisung von Augsburg als Weltkulturerbe für den umgebenden Raum im Lichte der Erfahrungen ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2020, ISBN: 978-3-937006-26-0

Elektronische Publikation

Band 49

Anne Spitz

“Verborgene Schätze” Zu verborgenen Begabungen von Räumen und deren möglicher Inwertsetzung durch Instrumente der Raumplanung anhand ausgewählter Beispiele - Ein Beitrag zur Entwicklung von Teilräumen

Augsburg/Kaiserslautern 2020, ISBN: 978-3-937006-27-7

Elektronische Publikation

Band 50

Theresa Haydn

Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin

Augsburg/Kaiserslautern 2021, ISBN: 978-3-937006-28-4

Elektronische Publikation

Band 51

Clara Hoffmann

Was machen die Anderen? – Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in ausgewählten europäischen Staaten und der Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns.

Augsburg/Kaiserslautern 2021, ISBN: 978-3-937006-29-1

Elektronische Publikation

Band 52

Carina Chaloupka

Zukunftsweisende Vorhaben der Stadtentwicklung an ausgewählten europäischen Beispielen und ihre mögliche Relevanz für die Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2022, ISBN: 978-3-937006-30-7

Elektronische Publikation

Band 53

Alena Wartha

Coworking als innovativer Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume?

Augsburg/Kaiserslautern 2024, ISBN: 978-3-937006-31-4

Elektronische Publikation

Band 54

Klara Wolkersdorfer

Regionalplanung in Bayern – sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern

Augsburg/Kaiserslautern 2024, ISBN: 978-3-937006-32-1

Elektronische Publikation

Regionalplanung in Bayern – sinnvoll, angefochten und Aufbruch zu neuen Ufern

Die Regionalplanung stellt ein wichtiges Instrument für die zukünftige Entwicklung Bayerns dar. Bei einer Betrachtung dieser lassen sich sinnvolle und angefochtene Aspekte darstellen, sowie ein Ausblick in die Zukunft für eine Entwicklung der Regionalplanung geben.

Sinnvolle Aspekte sind sowohl bei der Struktur, der Arbeitsweise, wie auch bei Inhalten der Regionalplanung zu finden. Die Kommunalisierung der Regionalplanung kann als sinnvoller struktureller Aspekt gewertet werden und das Aufstellen von rechtssicheren Normen als sinnvoller operationaler Aspekt. Materiell ist besonders die Sicherung von regionalen Grünflächen, sowie den Abbau von Bodenschätzen in den Regionalplänen als sinnvoll zu bewerten. Anfechtungen der Regionalplanung gegenüber werden im Bezug auf die personelle Ausstattung und die damit verbundenen langen Verfahrensdauern geäußert. Durch mehr Personal können zukünftig zusätzliche Aufgaben in der Regionalplanung übernommen werden. Dieser Anfechtung wurde nachgegangen und die personellen Ressourcen aufgestockt.

Die Regionalplanung als Instrument erfährt aktuell wenig Bekanntheit. Der Zweck, die Chancen und der Nutzen dieser sind dadurch oft nicht in den Kommunen präsent. Es existieren Befürchtungen gegenüber der Regionalplanung, dass diese in die kommunale Planungshoheit eingreift. Durch Kommunikation und Instrumentenmarketing können diese Befürchtungen widerlegt und die Chancen der Regionalplanung offengelegt werden. Während eine Annäherung an die weichen Instrumente eine neue Entwicklung der Regionalplanung mit vielen Vorteilen darstellt, ist es wichtig die Steuerungsfähigkeit der Regionalplanung in Form von rechtssicheren Festlegungen beizubehalten. Es bestehen viele Chancen die Regionalplanung für zukünftige Herausforderungen weiter zu stärken.

ISBN 978-3-937006-32-1