

Positionspapier aus der ARL 139

MIT REGIONALPLANUNG DIE ZUKUNFT GESTALTEN

Positionspapier aus der ARL 139

MIT REGIONALPLANUNG DIE ZUKUNFT GESTALTEN

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:
Prof. Dr. Rainer Danielzyk, rainer.danielzyk@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 139

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access)
CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2022
Formales Lektorat: A. Bache
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein
Satz und Layout: O. Rose

Zitierempfehlung:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2022):
Mit Regionalplanung die Zukunft gestalten.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 139
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01391>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Vahrenwalder Str. 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de

Dieses Positionspapier enthält zentrale Ergebnisse und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Informations- und Initiativkreises Regionalplanung der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde erarbeitet von:

Manuela Hahn, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Potsdam

Thomas Kiwitt, Verband Region Stuttgart, Stuttgart

Prof. Dr. Axel Priebs, Geographisches Institut der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel

Ferner haben in der ersten Arbeitsphase oder mit Kommentaren und Hinweisen an dem Papier mitgewirkt:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover / Leibniz Universität Hannover, Institut für Umweltplanung

Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt, ehem. Technische Universität Kaiserslautern, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Kaiserslautern

Florian Ismaier, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Wiesbaden

Prof. Dr. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, Hamburg

Simone Philippi, Regierungspräsidium Gießen, Gießen

Martin Tönnies, ehem. Regionalverband Ruhr, Essen

Christoph Trinemeier, Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim

Theophil Weick, ehem. Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern

Roland Wernig, Planungsgemeinschaft Region Trier, Trier

Hildegard Zeck, ehem. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Die in diesem Positionspapier niedergelegten Aussagen und Ergebnisse stellen die Meinungen und Positionen der vorgenannten Arbeitsgruppenmitglieder der ARL dar und nicht jene ihrer jeweiligen Dienststellen und Institutionen.

MIT REGIONALPLANUNG DIE ZUKUNFT GESTALTEN

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Beiträge der Regionalplanung zur Zukunftsgestaltung
 - 2.1 Bewältigung der Energie- und Klimakrise und Stärkung regionaler Resilienz
 - 2.2 Regionale Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Bewältigung des demografischen Wandels und Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge
 - 2.3 Koordination von baulicher Entwicklung und umweltverträglicher Mobilität als besondere Stärke der Regionalplanung
 - 2.4 Schonender Umgang mit Flächen und Eindämmung der Zersiedelung
- 3 Demokratische, transparente und rechtssichere Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen
- 4 Wie kann die Regionalplanung bei ihren Aufgaben unterstützt werden?
- 5 Fazit

Kurzfassung

Menschen leben regional: Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeitgestaltung finden für die allermeisten nicht nur in einer Kommune statt. Dementsprechend setzen sie auch voraus, dass der Alltag im regionalen Kontext unabhängig von örtlichen Zuständigkeiten funktioniert. Die dazu notwendige überörtliche Betrachtung und das Zusammendenken unterschiedlicher Fachperspektiven ist die Kernaufgabe der Regionalplanung. In diesem Papier werden wesentliche Beiträge der Regionalplanung zur Zukunftsgestaltung präsentiert. So trägt sie mit einem wirksamen Rahmen für kompakte, verkehrsreduzierende und dem Klimawandel Rechnung tragende Siedlungsstrukturen, mit der Flächensicherung für erneuerbare Energien sowie mit ihren Festlegungen zu den grünen Infrastrukturen Verantwortung für die Bewältigung der Energie- und Klimakrise und die Stärkung regionaler Resilienz. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse setzt sie auf regionaler Ebene um, trägt zur Bewältigung des demografischen Wandels bei und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Eine besondere Stärke der Regionalplanung liegt in der Koordination von baulicher Entwicklung und umweltverträglicher Mobilität. Mit ihrem überörtlichen Ansatz schafft sie einen stabilen Rahmen für einen schonenden Umgang mit den Flächen und die Eindämmung der Zersiedelung. Dazu sind demokratische, transparente und rechtssichere Verfahren als ein wichtiges Merkmal der Regionalplanung erforderlich. Die Hinweise zu rechtlichen Klarstellungen und Ergänzungen werden vor allem an die Gesetzgebung und das Regierungshandeln auf Bundes- und Landesebene adressiert. Deutlich formuliert wird auch der Wunsch nach einer noch stärkeren Unterstützung der Regionalplanung durch die Politik auf allen Ebenen.

Schlüsselwörter

Regionalplanung – gleichwertige Lebensverhältnisse – Zersiedelung – regionale Resilienz – Klimakrise

Abstract

People are living in a regional context. For most of them living, working, shopping and leisure activities do not only take place in one municipality. Accordingly, they also require that everyday life works in a regional context, independent of local responsibilities. The necessary supra-local consideration and the coordination of different sectoral perspectives is the core competence of regional planning. This paper presents key contributions of regional planning to shaping the future. With an effective framework for compact settlement structures that reduce traffic and take cli-

mate change into account, the securing of land for renewable energies and its planning tools for green infrastructures, it bears responsibility for overcoming the energy and climate crisis and strengthening regional resilience. Regional planning implements the creation of equivalent living conditions at the regional level, contributes to coping with demographic change and makes a significant contribution to securing public services of general interest. A particular strength of regional planning is the coordination of settlement development and sustainable mobility. With its supra-local approach, it creates a stable framework for the careful use of land and the prevention of urban sprawl. The paper also emphasizes that democratic, transparent and legally-binding procedures are an important feature of regional planning. Finally, however, the paper also describes how politics at all levels can support regional planning even better. Suggestions for legal clarifications and additions are primarily addressed to legislation and government at federal and federal state levels. The wish for even stronger support of regional planning by politicians at all levels is also expressed.

Keywords

Regional planning – equivalent living conditions – urban sprawl – regional resilience – climate change

1 Einleitung

Menschen leben regional: Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeitgestaltung finden für die allermeisten nicht nur in einer Kommune statt. Dementsprechend setzen sie auch voraus, dass der Alltag unabhängig von örtlichen Zuständigkeiten funktioniert. So soll z. B. Mobilität möglichst reibungslos verlaufen und der Öffentliche Verkehr, Straßen und Radwege sollen nicht an der Gemarkungsgrenze enden. Für andere funktionale Zusammenhänge gilt das entsprechend: Lieferbeziehungen, Stoffströme und erst recht die biologische Vernetzung entlang von Wildtierkorridoren, Grünzügen oder Gewässern sollen nicht durch administrative Grenzen gestört werden.

Gleichwohl genießen die Gemeinden eine sehr weitreichende Selbstständigkeit bei der Planung und Entwicklung der bebauten und unbebauten Umwelt in ihrer Gemarkung. Die Abstimmung mit der jeweiligen Nachbargemeinde ist zwar gesetzlich vorgeschrieben, jedoch erweist sich diese bilaterale Koordination als aufwendig und für das Erreichen eines funktionierenden Gesamttraumes häufig als unzureichend. Dies gilt insbesondere dann, wenn neben der Bewältigung von „Alltagserfordernissen“ auch ambitionierte, von einem breiten gesellschaftlichen Spektrum getragene und in die Zukunft gerichtete Zielsetzungen erreicht werden sollen, wie etwa der Klimaschutz, die Energie- und Mobilitätswende oder die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele.

Die dazu notwendige überörtliche Betrachtung und das Zusammendenken unterschiedlicher Fachperspektiven innerhalb eines funktional definierten Siedlungs- und Landschaftsraumes, d. h. die räumliche Koordinierung, ist die Kernaufgabe der Regionalplanung. Bei der Bewältigung der in diesem Papier angesprochenen Herausforderungen arbeitet sie querschnittsorientiert und übergemeindlich und wirkt auf möglichst breit getragene, nachhaltige Lösungen hin. Mit eingespielten Verfahren beteiligt die Regionalplanung die Kommunen, zahlreiche Fachstellen, relevante Interessenvertretungen und die Öffentlichkeit. Sie verfügt über Gremien zur demokratisch legitimierten Entscheidungsfindung. Sie hat formale Instrumente, insbesondere den Regionalplan mit seinen textlichen und zeichnerischen Festlegungen, zur Umsetzung ihres rechtlich verankerten Auftrags und verfügt darüber hinaus über informelle Handlungsmöglichkeiten. Damit verbunden ist der Auftrag an die Regionalplanung, das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse wirksam umzusetzen bzw. die Verwirklichung vorzubereiten.

Das vorliegende Positionspapier zeigt auf, welche Beiträge die Regionalplanung zur Zukunftsgestaltung leistet und wie ihre Leistungsfähigkeit verbessert werden könnte, um wichtige gesellschaftliche Zielsetzungen noch effizienter zu erreichen.

2 Beiträge der Regionalplanung zur Zukunftsgestaltung

2.1 Bewältigung der Energie- und Klimakrise und Stärkung regionaler Resilienz

Die Energie- und Klimakrise zwingt die Gesellschaft zum Umbau wesentlicher Industrien, zum Umstieg auf erneuerbare Energien und zu erheblichen Veränderungen in vielen anderen Bereichen, z. B. im Bau- und Verkehrswesen. Dies hat Auswirkungen auf die Nutzung des Raumes – im Bestand und auf bislang nicht baulich genutzten Flächen. Bei der künftigen Raumnutzung muss eine weitere Versiegelung des Bodens verhindert werden, zusätzliche Verkehrsströme sollen minimiert und die Nutzung leistungsfähiger Schienenstrecken soll ermöglicht werden; natürliche Ressourcen sollen gesichert und die Biodiversität soll erhalten werden. Zunehmende Unwetterereignisse zwingen zum Schutz sensibler Ufer- und Tallagen.

Die Herstellung von Resilienz ist die zentrale Zukunftsaufgabe der Regionen – wegen der Herausforderungen der Energie- und Klimakrise, aber auch als Vorsorge gegen wirtschaftliche Krisen, Pandemien und terroristische oder kriegerische Bedrohungen. Regionale Resilienz erfordert eine laufende Prüfung, welche Risiken aus der Nutzung von Flächen entstehen, welche Redundanz bei kritischen Infrastrukturen erforderlich ist und wie Siedlungs- und Versorgungsstrukturen nachhaltig gestaltet werden können. Deswegen bedarf es einer vorausschauenden und großräumigen Koordinierung der Veränderungen hin zu nachhaltigen Raumnutzungen und belastbaren Infrastrukturen. Dabei übernimmt die Regionalplanung zentrale Leistungen:

- > Die Regionalplanung schafft Voraussetzungen für klimafreundliche Siedlungs- und Versorgungsstrukturen. Unabhängig von Gemeindegrenzen und teilräumlichen Egoismen setzt sie einen wirksamen Rahmen für kompakte, verkehrsreduzierende und dem Klimawandel Rechnung tragende Siedlungsstrukturen. Sie sorgt für eine Zuordnung von Wohn- und Gewerbeflächen zu leistungsfähigen ÖPNV-Stationen und verhindert autoorientierte Handelsprojekte auf der grünen Wiese zugunsten dezentraler und integrierter Versorgungsstrukturen.
- > Die Regionalplanung ermittelt und sichert die notwendigen Flächen für erneuerbare Energien und die erforderlichen Leitungstrassen, insbesondere für die Nutzung von Wind- und Solarenergie, und sorgt für einen Ausgleich der zunehmenden Nutzungskonkurrenzen.
- > Der Begriff der „grünen und blauen Infrastrukturen“ zeigt den neuen Stellenwert von Grün- und Wasserflächen. Die Regionalplanung sichert dauerhaft regionale Grünzüge mit ihren Gewässern über Gemeindegrenzen hinweg – als Frischluftschneisen zur Dämpfung der Temperaturen insbesondere in dicht bebauten Gebieten und zur biologischen Vernetzung, aber auch für wohnungsnaher Erholung, Freizeit und Sport.
- > Die Regionalplanung trifft konzeptionelle Vorsorge gegen Hochwasserereignisse, vor allem durch Begrenzungen für Bebauung in sensiblen Lagen und durch Sicherung von Retentionsflächen.
- > Die Regionalplanung sichert Flächen hoher natürlicher Bodengüte für eine regionale Ernährungsgrundlage und für die Erzeugung hochwertiger und gesunder Lebensmittel. Sie unterstützt damit einen engen Verbund von Lebensmittelerzeugung und -verbrauch.

2.2 Regionale Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Bewältigung des demografischen Wandels und Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge

Die politische Bedeutung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist in den letzten Jahren erneut in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses auf Bundes- und Länderebene gerückt. Die dafür notwendige Sicherung der dezentralen Daseinsvorsorge (insbesondere Bildung, Gesundheit, Handel, Kultur) muss zu einem guten Teil auf regionaler Ebene geleistet werden. Der demografische Wandel verstärkt diese Bedeutung der regionalen Handlungsebene noch, weil die Gesellschaft nicht nur altert, sondern auch vielfältiger wird. Die regionalen Ausprägungen des demografischen Wandels mit Wachstum, Stagnation und Schrumpfung drohen die Gegensätze zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen noch zu vergrößern. Daher bleibt der Auftrag, für die Menschen gute Lebensbedingungen und Chancengerechtigkeit in städtisch und ländlich geprägten Regionen gleichermaßen zu schaffen, höchst aktuell. Hierzu leistet die Regionalplanung wesentliche Beiträge:

- > Bereits unter dem Resilienzaspekt wurde auf die Bedeutung einer dezentralen Standortstruktur des Einzelhandels hingewiesen. Vor allem in den ländlichen Räumen wird dies erfolgreich über die Festlegung geeigneter Klein- und Mittelstädte als Zentrale Orte umgesetzt. Diese haben hohe Bedeutung für die Stabilisierung der ländlichen Versorgungsstrukturen und sichern flächendeckend Lebensqualität und Chancengerechtigkeit. Trotz gestiegener Bedeutung des Onlinehandels und digitaler Angebote der Daseinsvorsorge hat die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche in den Gemeinden hohe Bedeutung für die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner und für die Standortattraktivität von Gemeinden.
- > Die Regionalplanung wirkt auf eine gute Verkehrserschließung in allen Teilräumen hin. In diesem Sinne übernimmt sie auch die Freihaltung der Trassen für geplante Bahnstrecken. Gleichzeitig kann sie aber auch Trassen stillgelegter Bahnstrecken im Regionalplan sichern, womit sie eine wesentliche Voraussetzung für die an Bedeutung gewinnende Reaktivierung ehemaliger Bahnstrecken für den Personen- und Güterverkehr schafft. Außerdem können Trassen für Rad-schnellwege gesichert werden. Damit eröffnen sich gerade für ländliche Räume neue Entwicklungschancen.
- > Die Regionalplanung leistet im demografischen Wandel mit einer alternden Bevölkerung und einem absehbaren Bevölkerungsrückgang einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der sozialen Infrastruktur. Zum Beispiel kann sie vorhandene Grundschulstandorte stützen, indem sie für eine schwerpunktmäßige Zuordnung der Neubautätigkeit insbesondere in ländlichen Räumen zu diesen Standorten sorgt.
- > Durch die Bereitstellung von Informationen und eine kontinuierliche Raumbewertung unterstützt die Regionalplanung regional- und kommunalpolitische Entscheidungen und fördert übergemeindliche Ansätze im Bereich der Daseinsvorsorge.

2.3 Koordination von baulicher Entwicklung und umweltverträglicher Mobilität als besondere Stärke der Regionalplanung

Klimaschutz kann nur gelingen, wenn auch im Mobilitätssektor eine deutliche Reduktion der CO₂-Emissionen erreicht wird. Dabei soll die Mobilität der Bevölkerung nicht eingeschränkt, sondern so gestaltet werden, dass notwendige Wege (wie etwa zur Arbeit, Bildung und Besorgungen) möglichst kurz sind und mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes zurückgelegt werden können. Bei einer durchschnittlichen Pendlerdistanz von ca. 15 km greifen typische städtische Mobilitätsangebote oder auch der Hinweis auf das Fahrrad allerdings zu kurz. Wichtiger erscheint es, trotz der gestiegenen Bedeutung von Homeoffice an großen Arbeitsplatzschwerpunkten ein aus-

reichendes Wohnungsangebot vorzuhalten, um durch die Nähe von Wohn- und Arbeitsort den erforderlichen Mobilitätsaufwand zu reduzieren. Gerade in prosperierenden Regionen gelingt dies jedoch kaum, sodass fehlender bezahlbarer Wohnraum immer mehr zu einer Erhöhung der Pendlerdistanz führt, weil Menschen die teuren Zentren zugunsten preiswerterer Standorte verlassen.

Durch gezielte Planung muss daher bedarfsgerechter Wohnraum an leistungsfähigen Nahverkehrsstrassen ausgewiesen werden – denn wer ein attraktives Nahverkehrsangebot in seinem Wohnumfeld vorfindet, ist deutlich eher bereit, auf die PKW-Nutzung zu verzichten. Regionalplanung kann für eine solche Entwicklung besonders geeignete Flächen identifizieren, gegenüber konkurrierenden Nutzungen freihalten und die Gemeinden bei deren Entwicklung unterstützen. Durch diese überörtliche Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung kann nicht nur ein Beitrag zur Verbesserung der Wohnraumversorgung, sondern auch zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von ÖPNV-Angeboten und zur CO₂-Minderung erreicht werden.

Entsprechendes gilt auch für die Entwicklung neuer Arbeitsstätten, für die ebenfalls eine Ausrichtung an bestehenden Nahverkehrsstrassen angestrebt werden sollte. Regionalplanung hat hier ähnliche Möglichkeiten zur Flächensicherung und zur Unterstützung der Gemeinden. In diesem Zusammenhang steht auch die schon angesprochene Möglichkeit, mit verbindlichen regionalplanerischen Festlegungen Trassen für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur offenzuhalten: Schon heute erweist sich gerade in den Verdichtungsräumen der Ausbau des Nahverkehrs (meist sogar schon die Anlage von Radschnellwegen) als schwierig, langwierig und meist auch sehr kostenintensiv. Mit der Trassensicherung können zumindest Zukunftsoptionen gewahrt werden.

Neben den Wegen zwischen Wohn- und Arbeitsort ist auch der zur Versorgung erforderliche Verkehrsaufwand maßgeblich. Die Regionalplanung schafft die verbindlichen Rahmenbedingungen zur Stärkung der Nahversorgung und damit zur Erreichbarkeit von Waren des täglichen Bedarfs im Wohnumfeld. Auch für ländliche Räume kann so ein Versorgungsangebot unabhängig vom eigenen PKW organisiert werden.

Den größten Anteil am privaten Verkehrsaufkommen haben nach wie vor Fahrten für Freizeit Zwecke. Es ist deswegen auch im Sinne der Verkehrsreduzierung wichtig, dass Regionalplanung insbesondere die Möglichkeiten zur wohnungsnahen Naherholung sichert – und diese in manchen Fällen sogar gezielt fördert.

2.4 Schonender Umgang mit Flächen und Eindämmung der Zersiedelung

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erstmals 2002 das Ziel vorgegeben, den täglichen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 Hektar zu reduzieren. Dieses für 2030 anvisierte Ziel ist zwar noch lange nicht erreicht, jedoch ist bereits auf EU- und Bundesebene das weitergehende Ziel gesetzt, die Netto-Neuinanspruchnahme von Flächen auf Null zu reduzieren. Gleichwohl dürfte der Neubaubedarf in Zukunft weiter ansteigen, zumal die Bundesregierung angekündigt hat, dass pro Jahr 400.000 neue Wohnungen in Deutschland gebaut werden sollen. Damit soll Engpässen am Wohnungsmarkt und steigenden Mieten entgegengewirkt werden. Die Konflikträchtigkeit beider Zielsetzungen – einerseits keine Erweiterung der Siedlungs- und Verkehrsfläche, andererseits Schaffen von neuem Wohnraum – zeigt das Spannungsverhältnis, in dem die Regionalplanung steht, wenn es um die Standorte, die Menge und die Art neuer Wohnungen geht.

Dies betrifft nicht mehr nur die klassischen Wachstumsräume. Vielmehr hat die Dynamik der Flächeninanspruchnahme längst ländlich-periphere Räume erreicht – trotz des demografischen Wandels und der dortigen strukturellen Schrumpfungstendenzen. Die genannten Folgen sind für die Menschen in ihrem Lebensumfeld unmittelbar erlebbar und mobilisieren diese zunehmend.

Die zentralen Fragen lauten daher: Wie kann die Umwelt- und Lebensqualität in den Regionen auf einem hohen Niveau dauerhaft gesichert werden? Wie kann die Kulturlandschaft als zentraler Standortfaktor erhalten werden? Und wie bereits oben thematisiert wurde: Wie können in Zeiten der Energie- und Klimakrise klimatisch bedeutsame Freiräume erhalten und die zunehmende Erwärmung insbesondere der dicht besiedelten Regionen vermieden werden?

Hier kommt der Regionalplanung die konkrete Aufgabe zu, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen über Gemeindegrenzen hinweg aufeinander abzustimmen. Die Regionalplanung ist in der Lage, die Voraussetzungen für eine ausgewogene Siedlungs- und Freiraumentwicklung und die Abstimmung mit der Infrastruktur in einer Region zu schaffen und zu erhalten, weil sie einen verbindlichen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung der Städte und Gemeinden bildet und zugleich Vorgaben für raumbezogene Fachplanungen (z.B. Verkehrsplanung und wasserwirtschaftliche Planung) machen kann. Dafür stehen der Regionalplanung verschiedene Instrumente zur Verfügung, mit denen sie

- > Freiräume verbindlich und dauerhaft von Besiedlung freihalten kann,
- > konkrete Vorgaben zur Siedlungsentwicklung und zum Vorrang von Innenentwicklung (gegenüber einer Neuinanspruchnahme von Flächen im Freiraum) sowie zur besseren Ausnutzung vorhandener Bauflächen (Entwicklung fehl- und untergenutzter Flächen, Brachen, Konversionsflächen) machen kann,
- > für einen Siedlungsanschluss neuer Wohnbauflächen sorgen und dem Entstehen von Splittersiedlungen im Freiraum entgegenwirken kann,
- > durch Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte mit entsprechender Ausstattung (Infrastruktur für Daseinsvorsorge, leistungsfähiger Öffentlicher Personennahverkehr) die Neuinanspruchnahme von Freiraum auf regionalplanerisch geeignete Standorte lenkt, Zersiedlung vermeidet sowie die Zerschneidung von Freiräumen durch neue Verkehrsstrassen verringert,
- > verbindliche Mengen- und Dichtevorgaben zur Siedlungsentwicklung machen kann, um wirksam die Neuinanspruchnahme von Flächen zu reduzieren.

Ergänzt wird das Instrumentarium der formellen Regionalplanung durch die erwähnten informellen Instrumente und Aktivitäten der Regionalplanung, wie beispielsweise Netzwerke, Forschungsvorhaben, Planspiele und Entwicklungskonzepte, die freiwillige Anreize zum „Flächensparen“ initiieren und umsetzen.

3 Demokratische, transparente und rechtssichere Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen

Aufgabe der Regionalpläne ist es, die unterschiedlichen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Raumansprüche in einer Region aufeinander abzustimmen. Dafür müssen aktuelle und zu erwartende Konflikte ausgeglichen werden und es muss vorausschauend Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen getroffen werden. Um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, müssen Regionalpläne rechtssicher sein; gleichzeitig ist eine größtmögliche allseitige Akzeptanz der Planung in der Zivilgesellschaft notwendig. Mitwirkungsmöglichkeiten der Menschen an der Planung sind daher kein Selbstzweck, sondern von hoher Bedeutung für unser demokratisches Planungssystem insgesamt.

Allerdings steigen die Ansprüche an demokratische, transparente und rechtssichere Planungsverfahren laufend:

- > Zu beobachten ist eine zunehmende Verrechtlichung der Planung, zuletzt durch immer neue gesetzliche Vorgaben aus verschiedensten fachrechtlichen Kontexten und eine zum Teil inflationäre Fülle relevanter Rechtsprechung mit steigenden materiellen Anforderungen an Planungskonzepte.
- > Gleichzeitig sinkt die Akzeptanz der Planungen in der Zivilgesellschaft aufgrund der daraus resultierenden langen Dauer der Planungsverfahren. Es ist nicht selten, dass die Dauer eines solchen Aufstellungsverfahrens (mit fünf und mehr Jahren) die Gültigkeitsdauer des Plans, sofern er erfolgreich beklagt und vor Gericht für unwirksam erklärt wird, deutlich übersteigt.
- > Weiter nimmt die Diskussions- und Konfliktbereitschaft in der Gesellschaft zu. Beispielhaft manifestiert sich dies beim Ausbau der Windenergie: (Wind-)Regionalpläne werden zunehmend vor den Verwaltungsgerichten beklagt – und zwar von Personen und Institutionen mit unterschiedlichsten Interessen (Umwelt-/Naturschutzverbände, Bürgerinitiativen, Kommunen, Privatpersonen, Projektierer, Unternehmen, Fachbehörden etc.).

Was leistet die Regionalplanung vor diesem Hintergrund? Dreh- und Angelpunkt der Regionalplanung ist der Interessenausgleich im Rahmen der Abwägung. Dabei müssen alle öffentlichen und privaten Belange, die auf der Ebene der Regionalplanung relevant sind, gegeneinander und untereinander abgewogen werden. Dies kann unter Umständen sehr aufwendig sein, denn nicht selten gehen in einem Verfahren einige Hundert bis einige Tausend Stellungnahmen ein. Deren einzelne Belange müssen nachvollziehbar zueinander in Beziehung gesetzt sowie gewichtet werden und die Abwägung muss sauber dokumentiert werden.

Werden als Ergebnis dieses Beteiligungs- und Abwägungsprozesses Änderungen am Planentwurf erforderlich, so ist eine erneute Beteiligung rechtlich zwingend. Dies führt oftmals zu mehreren Offenlagen und birgt die Gefahr von „Endlos-Schleifen“, da neu auftretende Belange bis zum Satzungsbeschluss des Plans berücksichtigt werden müssen.

Die Regionalplanung stellt sich diesen Anforderungen und hat in den vergangenen Jahren über die gesetzlich normierten Beteiligungsmöglichkeiten hinaus vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation nach außen und zur Verminderung von Verständnis- und Akzeptanzproblemen ergriffen:

- > eine frühzeitige, umfassende und transparente Information, Kommunikation und Beteiligung sowie Konfliktmanagement mit Bürgerinnen und Bürgern, der Politik sowie Behörden (informelle Gemeinde- und Behördengespräche, Informationsveranstaltungen, Planungswerkstätten und Workshops, Podiumsdiskussionen mit Fachleuten, Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern, Mediationsverfahren etc.),
- > der Einsatz digitaler Beteiligungsformate mit der Möglichkeit, Stellungnahmen online abzugeben sowie die fortlaufende Dokumentation des Planungsverfahrens mit allen dazugehörigen Fachgutachten und Konzepten im Internet einzusehen, sowie
- > eine strategische und aktive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vor, während und nach dem Planungsprozess.

4 Wie kann die Regionalplanung bei ihren Aufgaben unterstützt werden?

Wie die Ausführungen in diesem Papier zeigen, verfügt die Regionalplanung prinzipiell über geeignete Instrumente, um eine nachhaltige, klimagerechte und resiliente Siedlungs- und Freiraumstruktur zu befördern. Allerdings sind die Träger der Regionalplanung gefordert, diese Instrumente konsequent anzuwenden und die Transparenz ihrer Arbeit zu erhöhen. Dazu gehört auch, dass sie eine Sprache verwenden, die weniger formal und fachspezifisch ist, und dass sie offensiver und zielgruppengerechter kommunizieren.

Vielfach mangelt es aber an Akzeptanz und Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und die (kommunal-)politischen Akteure für die Arbeit der Regionalplanung bei der Umsetzung der Energiewende, bei der Schaffung kompakter, flächensparender Siedlungsstrukturen und bei der Entwicklung einer umweltfreundlichen Mobilität. Deswegen ist eine stärkere Rückendeckung für die Regionalplanung durch diejenigen politischen Kräfte wünschenswert, die für die Erreichung dieser politischen Ziele Verantwortung tragen. Aufgabe der Regionalplanung ist es nämlich, die hochgesteckten politischen Ziele auf die jeweiligen regionalen Verhältnisse zu übertragen und ihnen die notwendige planungsrechtliche Verbindlichkeit zu geben. Konkret sind Gesetzgebung und Regierungshandeln auf Bundes- und Landesebene aufgerufen, die Arbeit der Regionalplanung zu unterstützen.

Damit die Regionalplanung ihren Einsatz für den Klimaschutz und zur Vorsorge gegen die Klimawandelfolgen erfüllen kann, braucht sie insbesondere in folgenden Bereichen verbesserte Rahmenbedingungen:

- > Bei der Flächenvorsorge für erneuerbare Energien muss die Regionalplanung in allen Bundesländern Zugang zu allen Planungsinstrumenten haben. Das bedeutet, dass ihr nicht einzelne Länder die Konzentrationszonenplanung für Windenergie und die Festlegung von Vorranggebieten für Freiflächen-Photovoltaikanlagen verwehren dürfen.
- > Die beiden letzten Jahrzehnte waren gerade bezüglich der Windenergieplanung geprägt durch eine intensive Rechtsprechung bis hin zum Bundesverwaltungsgericht. Diese Rechtsprechung hat für anhaltende Unsicherheiten in der Planungspraxis gesorgt, zumal regelmäßig Festlegungen zur Windenergieplanung von den Verwaltungsgerichten verworfen werden. Bund und Länder sind gefordert, durch eine klare Rechtssetzung für Planungs- und Rechtssicherheit im Sinne der Energiewende zu sorgen.
- > Soll die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke nachhaltig reduziert werden, müssen Siedlungsflächen intensiver genutzt werden. Die Regionalplanung braucht deswegen in allen Bundesländern die Möglichkeit, insbesondere im Umfeld leistungsfähiger ÖPNV-Stationen für die Bauleitplanung bindende Mindestdichten festzulegen.

Auch bei der Bewältigung des demografischen Wandels und der Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge braucht die Regionalplanung verbesserte Rahmenbedingungen:

- > Bei der Schaffung lebendiger Ortsmitten und der Sicherung der Daseinsvorsorge ist eine öffentliche Förderung von Gemeinden und anderen örtlichen Akteuren von hoher Bedeutung. Hier ist es wichtig, dass die regionalplanerischen Festlegungen mit finanziellen Fördermitteln ausgefüllt werden und die Regionalplanung auf die Vergabe von Fördermitteln, insbesondere aus den europäischen Strukturfonds, Einfluss erhält.
- > Zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind verbindliche Mindest-Ausstattungskataloge für Zentrale Orte im Bereich der staatlichen und kommunalen Daseinsvorsorge erforderlich. Bislang ist es nicht möglich, dass Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen daraus einen

Anspruch etwa gegenüber den Ländern für deren Standorte öffentlicher Einrichtungen ableiten können. Standortentscheidungen bei Krankenhäusern, Gerichten, Polizeidienststellen und anderen Behörden dürfen nicht ohne Beteiligung der Regionalplanung getroffen werden; die Funktionen Zentraler Orte dürfen dadurch nicht konterkariert werden.

- > Beim Einsatz raumwirksamer Finanzmittel sind die verbindlichen Festlegungen der Regionalplanung umfänglich zu beachten.

Schließlich können Gesetzgebung und Rechtsprechung die Regionalplanung auch bei den formalen Rahmenbedingungen unterstützen, vor allem durch

- > einen konstruktiveren Umgang mit Formfehlern und eine Stärkung der Planerhaltungsvorschriften, um mehr „Robustheit“ der Regionalpläne bei Klagen zu erreichen,
- > neue gesetzliche Regelungen, um beim Abschluss von Planungsverfahren hinsichtlich der bekannten „Endlos-Schleifen“ (durch immer neue potenzielle Betroffenheiten) in den Beteiligungsverfahren ein rechtlich sicheres Ende zu ermöglichen, sowie
- > den Abbau materieller Anforderungen an Planungskonzepte (insbesondere bei der Konzentrationszonenplanung für die Windenergie).

Darüber hinaus ist es von großer Bedeutung, dass die Träger der Regionalplanung personell, organisatorisch und politisch gut aufgestellt sind, um diesen vielfältigen Themen bei der Aufstellung von Regionalplänen gerecht werden zu können. Hier gibt es in einigen Bundesländern Nachholbedarf. Der Fachkräftemangel wirkt sich negativ auf die personelle Ausstattung der Planungsträger aus, insbesondere im Bereich planungsrechtlicher Kompetenzen.

5 Fazit

Die Regionalplanung verfügt über ein ausgefeiltes Instrumentarium zur Bewältigung wesentlicher räumlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen und zur aktiven Gestaltung der Regionen. Sie stellt sich in den Dienst des Allgemeinwohls und einer nachhaltigen Raumentwicklung und löst Konflikte über die Grenzen von Fachpolitiken und über administrative Einheiten hinweg. Angesichts der hohen wirtschaftlichen Dynamik sowie vielfältiger globaler Trends und des damit einhergehenden Drucks auf die Ressource Fläche ist die Regionalplanung als „Anwältin“ einer nachhaltigen Raumentwicklung mehr denn je mit ihren Problemlösungskompetenzen gefragt. Dabei braucht sie aber in einigen Bereichen aktualisierte und konkretisierte Gesetze sowie eine deutlich intensivere Unterstützung aus der Politik auf allen Ebenen und durch relevante Verbände und gesellschaftliche Gruppen.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

Nr.

139 Mit Regionalplanung die Zukunft gestalten.

Positionspapier aus einer Arbeitsgruppe des Informations- und Initiativkreises Regionalplanung der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01391>

138 Risikobasierter Hochwasserschutz durch Regionalplanung.

Positionspapier von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Hochwasserschutz und Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01386>

137 COVID-19 pandemic: Lessons for spatial development.

Position paper from the ‘Pandemic and Spatial Development’ Ad hoc Working Group at the ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01370>

136 Raumwirksamkeit der Digitalisierung.

Positionspapier aus der AG „Raumwirksamkeit der Digitalisierung“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden- Württemberg der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01362>

135 Braunkohlenplanung, Strukturwandel und Kohleausstieg in Deutschland.

Positionspapier von Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises (IIK) „Braunkohlenplanung“ der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01353>

134 Regionalplanung für einen raumverträglichen Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FPV).

Positionspapier aus der AG „Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FPV)“ des Informations- und Initiativkreises (IIK) Regionalplanung der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01342>

133 Safeguarding open spaces in the Alpine region.

Position paper by a group of members of the ‘*AlpPlan*’ Alpine spatial planning network at the ARL. Hannover, 2022

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01339>

132 Ländliche Räume in NRW – Räume mit Zukunftsperspektiven – Schwerpunktthema „Daseinsvorsorge“ – Teil-Positionspapier 4.

Positionspapier aus der AG „Zukunftsperspektiven ländlicher Räume in NRW“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01325>

131 Ländliche Räume in NRW – Räume mit Zukunftsperspektiven – Schwerpunktthema „Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt“ – Teil-Positionspapier 3.

Positionspapier aus der AG „Zukunftsperspektiven ländlicher Räume in NRW“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2022.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01317>

