

Christian Kirchberg
Sebastian Wilske (Hrsg.)

Perspektiven der räumlichen Planung

Festschrift
für Gerd Hager



Nomos

Christian Kirchberg
Sebastian Wilske (Hrsg.)

Perspektiven
der räumlichen Planung

Festschrift
für Gerd Hager



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8481-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-2860-7 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.



Prof. Dr. Gerd Hager (Foto © Thomas Riedel)

HAND IN HAND

Dieser Band erfüllt zwei Aufgaben: Er dokumentiert die Große Regionalplanertagung 2022 in Ettlingen. Gleichzeitig würdigt er Gerd Hager, der nach 21 Jahren die Bühne der Raumplanung verlässt.

Die Tagung hat praktische Aspekte der räumlichen Planung mit den theoretischen Überlegungen und der Diskussion zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen sinnvoll verbunden. Der Diskurs hat sich fließend zwischen der kommunalen und der europäischen Ebene bewegt. Einen Betrachtungsschwerpunkt bildete die baden-württembergische Perspektive mit den Ausführungen und Rückfragen zum geplanten Landesentwicklungsplan. Er ist der Masterplan für die räumliche Entwicklung der zwölf Regionen des Landes mit ihren Planungsverbänden und für 35 Landkreise mit 1101 Kommunen. Der große Zuspruch sowie die rege Teilnahme in den Diskussionen und die darin aufgeworfenen Fragen haben uns in der Annahme bestätigt, dass ein solcher Fachdialog nicht nur längst überfällig war, sondern weitere Auflagen geradezu fordert. Dabei richten sich die Blicke insbesondere auf das für die Raumordnung zuständige Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen in Stuttgart, das diese Tagung nicht nur finanziell unterstützt, sondern inhaltlich wesentlich mitgestaltet und hochrangig begleitet hat. Mein Dank gilt hier Frau Ministerin Nicole Razavi. Hand in Hand sollte auch künftig die Devise für die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung der Großen Regionalplanertagung lauten. Denn die Anforderungen an die Raumordnung sind aktueller denn je, die sich mit Klimaschutz, wirtschaftlicher Entwicklung, Wohnraumversorgung und Flächensparen lediglich andeuten lassen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich mich ganz herzlich für alle Impulse aus den verschiedenen Häusern und Fachrichtungen bedanken, ebenso für die vielen Diskussionsbeiträge sowie für die Gastfreundschaft der Stadt Ettlingen. Nicht zuletzt gebührt den Organisatoren der Tagung mein großer Dank, allen voran Herrn Professor Dr. Gerd Hager und seinem Team, der mit dieser Veranstaltung und der vorliegenden Lektüre seine berufliche Karriere aufs Beste abgerundet hat.

*Landrat Dr. Christoph Schnaudigel,
Vorsitzender des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein*

Inhalt

Große Regionalplanertagung 2022

Programm und Impressionen aus der Tagung	11
Rede der Ministerin für Landesentwicklung und Wohnen <i>Nicole Razavi MdL</i>	15
Schlusswort von Prof. Dr. Gerd Hager, Regionalverband Mittlerer Oberrhein	21

Beiträge zur Raumplanung

Vorwort	27
Regionalplanung – Zukunftsgestaltung in föderaler Vielfalt <i>Axel Priebes</i>	29
Perspektiven der Landes- und Regionalplanung in Rheinland-Pfalz <i>Martin Orth</i>	45
Die Instrumente der Regionalplanung unter den Bedingungen des globalen Südens <i>Joachim Vogt</i>	57
Innovative Verfahren für eine resiliente Regionalentwicklung <i>Bernd Scholl</i>	75
Raumplanung als Koordination raumwirksamer Aktivitäten <i>Karl Heinz Hoffmann & Walter Schönwandt</i>	95

Inhalt

Regionalplanung – in Zukunft gestalten <i>Sebastian Wilske</i>	111
---	-----

Beiträge zum Planungsrecht

Vorwort	123
---------	-----

Die Klimaschutzgesetz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die Regionalplanung <i>Christian Kirchberg</i>	125
---	-----

Experimentelle Raumplanung <i>Susan Grotefels & Constanze Hinzen</i>	141
---	-----

Ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Bundesraumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz <i>Boas Kümpfer</i>	173
---	-----

Die Regionalverbände und der Rechtsschutz <i>Dirk Herrmann</i>	205
---	-----

Städtebaurechtliche Perspektiven durch sektorale Bebauungspläne innerhalb der sog. faktischen Bebauungsbereiche einer Gemeinde <i>Karlheinz Schlotterbeck</i>	215
---	-----

Konkurrenzschutz bei der planerischen Zulassung von Einzelhandelsbetrieben? <i>Michael Uechtritz</i>	297
--	-----

Biographische Hinweise zu den Autorinnen und Autoren	313
--	-----

Veröffentlichungen von Prof. Dr. Gerd Hager	317
---	-----

Programm und Impressionen aus der Tagung



Große Regionalplanertagung am 17.01.2022

- Livestream aus dem Schloss Ettlingen -

- 10:30 Begrüßung durch den gastgebenden Regionalverband Mittlerer Oberrhein**
Verbandsvorsitzender Landrat Dr. Christoph Schnaudigel
- 10:35 Impulsstatement zur Bedeutung der Regionalplanung in Baden-Württemberg**
Ministerin Nicole Razavi MdL, Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen des Landes Baden-Württemberg
- 10:50 Neuer Landesentwicklungsplan für Baden-Württemberg**
MDgtin Ulrike Kessler, Leiterin Abteilung Landesentwicklung, Regionalplanung und Geoinformation im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg
- 11:20 Perspektiven der Landes- und Regionalplanung in Rheinland- Pfalz**
MDgt Martin Orth, Leiter Abteilung Landesplanung im Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
- 11:40 Diskussion, Beantwortung von Fragen aus dem Chat**
Moderation: Verbandsdirektor Prof. Dr. Gerd Hager, Regionalverband Mittlerer Oberrhein
- 12:30 Mittagspause**
- 13:30 Regionalplanung – in Zukunft gestalten**
Diskussionsteilnehmer:
Dr. Christian Dusch, Landrat des Landkreises Rastatt
Prof. Dr. Axel Prieb, Vizepräsident der Akademie für Raumentwicklung (ARL)
Prof. Dr. Joachim Vogt, em. Leiter des Instituts für Regionalwissenschaft, KIT
Christina Wilkens, Siedlungsplanerin beim Regionalverband Ostwürttemberg

Moderation: Verbandsdirektor Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Hochrhein-Bodensee

Eingangsstements, anschließend Öffnung der Diskussion für Beiträge und Fragen
- 14:45 Erfrischungspause**
- 15:00 Die Klimaschutzgesetz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die Regionalplanung**
Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg

Anschließend Diskussion, Beantwortung von Fragen
- 16:00 Schlussbetrachtung**
Verbandsdirektor Prof. Dr. Gerd Hager, Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Programm und Impressionen aus der Tagung



Fotos Seite 12-13 © Andrea Fabry





Rede der Ministerin für Landesentwicklung und Wohnen

Nicole Razavi MdL

Zur Großen Regionalplanertagung 2022

Ettlingen, 17. Januar 2022

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Verbandsvorsitzender Dr. Schnaudigel,
sehr geehrter Herr Verbandsdirektor Prof. Dr. Hager,
sehr geehrter Herr Orth,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung und für Ihre freundliche Begrüßung.

Es ist mir ein großes Anliegen, heute vor Ihnen allen zur Bedeutung der Regionalplanung und zum neuen Landesentwicklungsplan zu sprechen. Denn eine starke Raumordnung mit ihren wichtigen Planungsinstrumenten, dem Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen ist ganz wesentlich für eine geordnete und nachhaltige räumliche Entwicklung in unserem Land. Und sie ist ein wichtiger Arbeitsbereich in unserem jungen Ministerium. Deshalb freue mich sehr, dass ich heute bei Ihnen zu Gast sein darf.

Zunächst möchte ich die Chance nutzen, um Herrn Verbandsdirektor Prof. Dr. Hager für seine langjährige, engagierte, erfolgreiche und hoch kompetente Arbeit als Sprecher und Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Baden-Württemberg zu danken! Die Bündelung der Interessen von zwölf unterschiedlichen Planungsverbänden und die Außendarstellung dieser Verbände in der Landespolitik, in Landesverwaltung und Öffentlichkeit ist wirklich eine herausfordernde Aufgabe! Dabei gilt es nicht nur, Zukunftsthemen frühzeitig zu erkennen, sondern diese Themen auch hörbar zu machen und sie wirksam an die entsprechenden Akteure zu adressieren. Diese Aufgabe hat Herr Prof. Dr. Hager über all die Jahre mit Bravour und Geschick gemeistert. Zu nennen sind hier nur beispielhaft die Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft bei zahlreichen Gesetzgebungsverfahren, Plänen und Verordnungen, der stets konstruktive Dialog mit der Landesregierung und nicht zuletzt die Stärkung der regionalen Planungsebene – wie sie im aktuellen Koalitionsvertrag ihren Niederschlag gefunden hat.

Dafür nochmals meinen ganz herzlichen Dank an Sie, Herr Prof. Dr. Hager! Sie haben bei der Koordination der Arbeit der Regionalverbände Maßstäbe gesetzt und hinterlassen entsprechend große Fußstapfen.

Die vielfältige Aufgabe und die große Verantwortung wird künftig auf mehreren Schultern ruhen: Ich darf Herrn Verbandsdirektor Dr. Proske, Herrn Leitenden Technischen Direktor Kiwitt, Herrn Verbandsdirektor Dr. Seidemann sowie Herrn Verbandsdirektor Dr. Wilske als neue Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände begrüßen und zu Ihrer neuen Position beglückwünschen.

Ich wünsche Ihnen für diese wichtige Aufgabe viel Erfolg! Denn wenn die Regionalverbände mit einer Stimme sprechen, können sie Ihre Anliegen auch kraftvoll adressieren.

Meine Damen und Herren,

wie unsere Dörfer, Städte und Regionen morgen aussehen, wie wir unser Land und seine Fläche nutzen, wie wir Räume ordnen und strukturieren – das ist ein Megathema und eine elementare Zukunftsfrage.

Der Koalitionsvertrag von Grünen und CDU adressiert diese Zukunftsfrage ganz entschieden und benennt hier wichtige Ziele. Und mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen unterstreichen wir die Bedeutung dieser Aufgaben sehr deutlich. Insofern ist die Gründung des Ministeriums auf jeden Fall ein wesentliches politisches Signal der Koalition.

Dass nun auch der Bund ein eigenständiges Ministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen – das auch für die Regionalpolitik und Landesplanung zuständig ist – gegründet hat, beweist, wie wichtig ein solches Signal in unserer heutigen Zeit ist. Baden-Württemberg ist damit Trendsetter für Deutschland!

Wir wollen unser Ministerium zu einem schlagkräftigen Haus machen, dass sein anspruchsvolles Aufgabenportfolio erfolgreich und innovativ erfüllt. Dabei wissen wir mit den regionalen Planungsträgern erfahrene Partner an unserer Seite. Auch deshalb sieht der Koalitionsvertrag eine Stärkung der Regionalplanung vor. Die Stimme der Regionalverbände ist mir auch persönlich sehr wichtig. Daher liegt es mir am Herzen, mit Ihnen einen ständigen, guten und vertrauensvollen Austausch zu pflegen.

Die Fläche in Baden-Württemberg ist begrenzt. Die Nutzungsmöglichkeiten sind dagegen vielfältig: Wohnen, Gewerbe, Industrie, Verkehr, Energieversorgung, Landwirtschaft, Naturschutz und Naherholung – all das braucht Platz. Daher stellt sich die Frage: Wie soll die vorhandene

Fläche in den einzelnen Regionen konkret genutzt werden? Und an dieser Stelle kommt die Regionalplanung ins Spiel.

Der Regionalplan bündelt alle wesentlichen raumbedeutsamen Themen in textlicher und zeichnerischer Form und stellt somit das raumordnerische Kursbuch für die weitere Entwicklung einer Region dar. Er bildet das Bindeglied zwischen staatlicher Landesplanung und der kommunalen Planungsebene. Der Regionalplanung kommt damit eine bedeutende Stellung im System der räumlichen Planung zu. Sie trägt auf regionaler Ebene zum Ausgleich der Interessen um die Nutzung der vorhandenen Flächen bei. Die Planung auf regionaler Ebene hat dabei sowohl die natürlichen Gegebenheiten, als auch die Bevölkerungsentwicklung in den Blick zu nehmen. Zudem sind auch wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Belange, der Klimaschutz sowie die Infrastruktur zu berücksichtigen. Diese Harmonisierung von konkurrierenden Nutzungsansprüchen und teilweise gegenläufigen Interessen ist eine ständige Herausforderung.

Mit der Regionalplanung können viele räumliche Entwicklungen also konkret gestaltet und in die richtige Richtung gelenkt werden. Und damit eine nachhaltige Entwicklung der jeweiligen Region ermöglicht werden. Auch die Standortattraktivität einer Region kann durch eine vorausschauende Regionalplanung gesteigert werden. Dabei ist es aus meiner Sicht aber auch wesentlich, die räumliche Entwicklung der anderen Regionen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Eine schlüssige Abstimmung mit benachbarten Planungsträgern auf regionaler Ebene ist daher für das gesamte Land wichtig. Aber auch ein Blick über die Landesgrenze hinaus kann für die räumliche Entwicklung in den einzelnen Regionen – und des ganzen Landes – positive Impulse geben. Dies wird aus meiner Sicht auch durch die länderübergreifende Regionalplanung in den Regionen Rhein-Neckar und Donau-Iller unterstrichen. Die besondere Herausforderung, den teilweise unterschiedlichen Landesvorgaben gerecht zu werden und schlussendlich eine harmonisierte Lösung zu finden, finde ich besonders aner kennenswert.

Ich freue mich daher umso mehr, dass heute auch der Abteilungsleiter für Landesplanung aus dem Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Herr Orth, an der Großen Regionalplanertagung teilnimmt und über die Perspektiven der Landes- und Regionalplanung in Rheinland-Pfalz referieren wird.

Ich halte die heutige Veranstaltung für den Austausch der Regionalverbände untereinander, aber auch mit den Regierungspräsidien, mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen sowie anderen Bundesländern für ausgesprochen wichtig – auch wenn dieser Austausch in die-

sem Jahr pandemiebedingt leider nur zeitlich verkürzt und digital stattfinden kann.

Ich bin mir bewusst, dass der Planungsprozess für Sie – auch aufgrund der vielfältigen Einwände und Widerstände vor Ort – nicht immer einfach und ist und fordernd sein kann. Daher möchte ich Ihnen als Akteuren der regionalen Planung an dieser Stelle meinen ausdrücklichen Dank für Ihre Arbeit aussprechen, mit der Sie unser Land ganz wesentlich mitgestalten. Wir stehen überall im Land vor Herausforderungen, die wir nur gemeinsam bewältigen können.

Dies gilt für die großen Themen unserer Zeit – wirtschaftliche Transformation, Digitalisierung, Klimaschutz, Energiewende, Mobilität der Zukunft und nicht zuletzt den hohen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum. Ich bin mir sicher, dass wir diese Themen gemeinsam konstruktiv auf einen guten Weg bringen können.

Meine Damen und Herren,

die Landesregierung hat es sich für diese Legislaturperiode vorgenommen, den Landesentwicklungsplan neu aufzustellen. Es geht dabei darum, wie wir Lebenswelten schaffen, die den vielfältigen und sich dynamisch entwickelnden Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft gerecht werden.

Wir wollen damit die Grundlagen dafür schaffen, dass unser Land den Kräften des Wandels standhält. Sie alle wissen: Der bisherige Landesentwicklungsplan stammt aus einer Zeit, in der es noch kein Smartphone gab. Seit seinem Start vor rund 20 Jahren hat sich der Umsatz im deutschen Online-Handel gut verfünffzigfacht. Bei Energie, Wohnen, Klimaschutz und Mobilität diskutieren wir heute ganz anders als damals. Das zeigt die enorme Veränderungsdynamik, die wir auch in der Landesplanung aufnehmen und der wir Richtung geben müssen.

Wichtig dabei ist: Fast alle gesellschaftlichen Bedürfnisse, die wir kennen, sind mit Nutzungsansprüchen an den Raum verbunden. Auch auf Ebene der Landesplanung gibt es viele Zielkonflikte. Positiv formuliert, ergeben sich hieraus aber auch Chancen. Denn mit dem neuen Landesentwicklungsplan können die Zukunftsthemen unserer Zeit aktiv gestaltet werden.

Dafür stellen wir uns im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen gerade neu auf. Anschließend wollen wir die Grundlagenarbeit angehen: die Erarbeitung einer guten Datengrundlage durch eine umfassende Raumanalyse, die Evaluierung des geltenden Landesentwicklungsplans sowie die Erstellung weiterer spezifischer Gutachten. Wir wollen den Plan

von Anfang an in einem transparenten und umfassenden Verfahren erarbeiten.

An dieser Stelle möchte ich schon heute die Einladung an Sie aussprechen, sich in den Planungsprozess aktiv einzubringen. Wir werden dafür gemeinsam geeignete Formate abstimmen. Der neue Landesentwicklungsplan soll ein Plan für Stadt und Land werden. Er soll gleichwertige Lebensverhältnisse fördern und Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Gut tairierte Stadt-Land-Beziehungen, eine echte und faire Gleichwertigkeit von Ballungszentren und ländlichen Räumen – das werden ganz zentrale Ankerpunkte für den neuen Landesentwicklungsplan sein.

Wir müssen dafür sorgen, dass Wohlstand, Wertschöpfung, Perspektiven und Lebensqualität überall im Land zuhause sind. Auch die neuen Chancen, die etwa die Digitalisierung dem ländlichen Raum bringen kann, müssen wir darin adressieren und ausgestalten. Gerade Corona zeigt: Es muss nicht immer alles im Büro in der City stattfinden. Der ländliche Raum hat riesige, ungenutzte Möglichkeiten – auch als Arbeitsort. Das hat wiederum Rückwirkungen auf Pendlerströme und auf das Mobilitätsmanagement.

Da gibt es viele spannende Fragen und Möglichkeiten, um manches neu zu denken. Der Landesentwicklungsplan als die Landkarte für das Baden-Württemberg von morgen muss daher sowohl städtischen als ländlichen Räumen gerecht werden. Die von mir gerade aufgezeigten Leitplanken und Meilensteine für die Erarbeitung des neuen Landesentwicklungsplans wird Ihnen gleich im Anschluss die zuständige Fachabteilung meines Hauses im Detail vorstellen.

Lassen Sie mich zuvor aber noch ein wichtiges Thema ansprechen, das uns bewegt und dass auch viele Entscheidungen prägen wird. Wie wir dem Klimawandel begegnen – das ist eines der großen Themen unserer Zeit.

Wie Sie wissen, hat das Land Baden-Württemberg sein Klimaschutzgesetz bereits angepasst. Unter anderem haben die Regionalverbände über einen Grundsatz der Raumordnung den Planungsauftrag erhalten, Gebiete in einer Größenordnung von mindestens 2 Prozent der jeweiligen Regi-onsfläche für die Nutzung von Windenergie und Photovoltaik-Freiflächenanlagen auszuweisen.

Ich bin der Überzeugung: Wir benötigen zur Umsetzung dieses wichtigen Auftrages eine abgestimmte Regionale Planungsoffensive. Denn die Regionalplanung hat die Mittel und die Kompetenzen, um angemessene planerische Antworten für den Ausbau der regenerativen Energien zu geben. Zur Ausgestaltung der Regionalen Planungsoffensive sind wir bereits in guten Gesprächen, die wir in den nächsten Tagen weiter fortsetzen werden. Durch ein abgestimmtes Vorgehen erreichen wir mehr Geschwin-

digkeit, Effizienz und Rechtssicherheit. Und nicht zuletzt – auch das ist für mich extrem wichtig – erhält die Regionalplanung dadurch eine neue Sichtbarkeit und Bedeutung.

Ich freue mich daher sehr, dass Sie durch Ihre Sprecher von Anfang an signalisiert haben, sich dieser so eminent wichtigen Aufgabe annehmen. Gemeinsam leisten wir so einen wichtigen Beitrag zum notwendigen Ausbau der erneuerbaren Energien.

Ich weiß, es ist kein einfacher Weg, auf regionaler Ebene die verschiedenen fachlichen Belange und die unterschiedlichen Interessen und Ansprüche in diesem Kontext auszutarieren.

Ich wünsche uns nun allen einen spannenden und anregenden Austausch zu den vielfältigen Themen der Regionalplanung. Und ich freue mich auf das weitere Tagungsprogramm.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Schlusswort von Prof. Dr. Gerd Hager, Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

mir gebührt noch ein wenig Zeit für das **Schlusswort** unserer Veranstaltung. Ich möchte mich herzlich bedanken: am Anfang stehen natürlich die Rednerinnen und Redner. Ohne sie wäre diese Tagung nicht das gewesen, was sie sein konnte. Ein großes Dankeschön gilt den Moderatoren, die uns geholfen haben, Themen zu fokussieren, die Erkenntnisse zu sichern und auch dafür gesorgt haben, dass wir im Zeitbudget blieben. Es ist mir ein besonderes Anliegen, den Menschen zu danken, die nicht vor, sondern die hinter der Kamera gehen und stehen, der Technik, die unsere Tagung so perfekt umgesetzt hat, darüber hinaus meinem Team im Regionalverband. Ohne Sie wäre das Treffen nicht möglich gewesen. Natürlich darf ich unsere Yogalehrerin nicht vergessen: sie hat mitgeholfen, dass alle stets einen klaren Kopf und einen agilen Körper behielten. Ich darf mich beim Land bedanken: einerseits für die Worte der Ministerin und der Abteilungsleiterin, andererseits für einen kleinen finanziellen Beitrag. Im Nachgespräch hat Frau Razavi unterstrichen, dass die Regionalplanertagung eine gemeinsame Veranstaltung des Landes und der Regionalverbände war, ist und sich in Zukunft das Ministerium wieder stärker einbringen möchte. Unser gutes Beispiel fiel auf fruchtbaren Boden. Das nächste Treffen werden noch die Regionalverbände organisieren, in Zukunft können wir wieder damit rechnen, dass das Land tätig wird. Diese Idee verdient Applaus, wir werden daran anknüpfen.

Wie geht es weiter? Wir wollen den Stream aufzeichnen und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Wir möchten einen kleinen Tagungsband herausgeben, in dem erstens die Vorträge, die wir heute hören und sehen durften, dokumentiert werden. Darüber hinaus finden Sie dort die Beiträge, die aufgrund des coronabedingten Wechsels von einem zweitägigen auf ein eintägiges Format nicht vorgestellt werden konnten. Kein Gedanke darf verloren gehen, zwei Herausgeber fassen alles in einem schönen Buch zusammen. Gemeinsam freuen wir uns auf die nächste Regionalplanertagung: Wieder doppel­tägig und in Präsenz. Heute sind wir virtuell zusammen, morgen oder besser das nächste Mal nicht in Jerusalem, sondern in einer Planungsregion, wir setzen auf Freiwillige, die nach dieser eindrucksvollen Veranstaltung Schlange stehen dürften. Wenn

nicht, haben wir den südlichen Oberrhein leicht im Blick. Hoffentlich dann wieder zum Netzwerken, zum Treffen am Abend, zum persönlichen Austausch.

Nun sind wir am Ende des Tages angelangt, und dieser Zeitpunkt markiert für mich das Ende einer Spanne als Regionalplaner, die immerhin ein Vierteljahrhundert gewährt hat. Ich habe begonnen im Regierungspräsidium Karlsruhe, als Referatsleiter 21, und bin zu den Regionalverbänden gewechselt. Es war eine lange, intensive Zeit, auf die ich zurückschauen kann. Ich möchte Ihr Stundenbudget nicht über Gebühr in Beschlag nehmen. Auf wenige Dinge nur darf ich hinweisen: wir haben heute in Ettlingen die **Verbindung von Wissenschaft und Praxis** gelebt. Dieser Punkt ist auch vielfach in den Diskussionsrunden aufgeschieden. Ich glaube, dass Praxis ohne die Wissenschaft nur inkremental agiert. Das heißt, um es weniger akademisch zu sagen, zum Durchwursteln neigt. Deshalb braucht Raumplanung die Raumwissenschaft. Andererseits verharrt die Wissenschaft ohne Praxis in einem Elfenbeinturm, und dort lebt sich einsam und kalt. Wir geben alle zwei Jahre die Möglichkeit, beide Seins Ebenen miteinander zu verbinden. Ich denke, das ist hier und heute, in diesem neuen Format, ganz wunderbar gelungen.

Wenn ich auf meine Regionalplanerzeit zurückschaue, erkenne ich, dass die Regionalverbände mittlerweile sehr gut im Land angekommen und in der kommunalen Familie fest verankert sind, dass wir in den letzten Jahren ein Stück an Bedeutung zugelegt haben. Denn die Region ist eine Lebensform, die die Interessen der Bevölkerung abbildet. So bewegen sich die Menschen heute im Alltag nicht mehr allein in ihrer Gemeinde oder in ihrer Stadt, sondern durchaus regional und dieses Lebensgefühl bilden wir organisatorisch ab. Die Tagung hat gezeigt: es gibt jede Menge große Themen, die besser regional denn kommunal erledigt werden können. Auf der anderen Seite legen die Regionen immer Wert darauf, dass **regional und kommunal keine Gegensätze** bilden. Regionalplanung hat diese beiden Pole in den letzten Jahren miteinander verbunden. Das wird unsere Zukunft sein, eine starke Zukunft. Auch der Koalitionsvertrag 2021 hat uns gestärkt. Darüber sollten wir uns freuen. Freude ist erlaubt und ein Lächeln auf dem Gesicht sehen alle gerne. Auf der anderen Seite dürfen wir nicht übermütig werden: denn wir müssen Antworten liefern. Alle haben es im Vortrag von Christian Kirchberg gehört. Das Bundesverfassungsgericht hat u. a. der Raumplanung wichtige Sätze ins Stammbuch geschrieben. Dass wir Antworten haben, konnten wir heute zeigen. Mit ihrer übergemeindlichen, überfachlichen Sicht fasst die Regionalplanung viele Aspekte zusammen und sorgt für Akzeptanz bei der Umsetzung schwieriger Projekte. So lautet unser Angebot, dorthin führt unser Weg,

Schlusswort von Prof. Dr. Gerd Hager, Regionalverband Mittlerer Oberrhein

auf dem wir weitergehen. Wir sollten die Aufgaben anpacken, die vor uns liegen, mit Mut, und mit Demut.

Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit. Die Tagung ist geschlossen.

Beiträge zur Raumplanung

Vorwort

Das Tagungsprogramm der diesjährigen „Großen Regionalplanertagung“ spannte einen breiten thematischen Bogen vom Planungsrecht bis zur ganz praktischen Regional- und Landesplanung. Einen Bogen, den Prof. Dr. Gerd Hager mit großem Engagement in seiner praktischen und wissenschaftlichen Arbeit ebenfalls spannte. Er denkt Planungsrecht und Planungspraxis stets zusammen, mit versiertem Blick sowohl für große Zusammenhänge wie auch für entscheidende Details. In den rechtlichen Rahmenbedingungen kreative Lösungswege zu identifizieren, sie in innovative Planungsmethoden umzusetzen und daraus Planungskonzepte zu entwickeln, die den Bedürfnissen der Menschen und den großen Themen der Zeit gerecht werden, das war sein Ansporn. Die planungswissenschaftlichen und planungspraktischen Beiträge dieser Festschrift spiegeln diese Breite seines Wirkens wider.

Die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände hat er als Sprecher mit außergewöhnlichem Engagement vertreten. Dass die wichtige Rolle der Regionalverbände für die Entwicklung des Landes anerkannt und weiter gestärkt wird ist nicht zuletzt seinem Wirken zu verdanken. Dafür gebührt im großer Dank, für den die Tagung ein würdiger Rahmen war.

Bei der Lektüre der Beiträge ist zu beachten, dass die Manuskripte vor den Änderungen der bundesrechtlichen Regelungen zu den Erneuerbaren Energien vom Sommer 2022 verfasst worden sind.

Verbandsdirektor Dr.-Ing. Sebastian Wilske

Regionalplanung – Zukunftsgestaltung in föderaler Vielfalt

Axel Priebes

Die Regionalplanung trägt hohe Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung der Regionen. Der Beitrag untersucht institutionelle und instrumentelle Unterschiede in den Bundesländern, zeigt Bedarf für Veränderungen und ruft zum bundesweiten Austausch sowie zur verstärkten empirischen Planungsforschung auf.

Regional planning – shaping the future in federal diversity

Regional planning has great responsibility for the sustainable development of the regions. The article examines institutional and instrumental differences in the federal states, shows the need for change and calls for nationwide exchange and increased empirical planning research.

1. Herausforderungen und Aufgaben der Regionalplanung

Die Regionen stehen bei ihrer Entwicklung vor großen Herausforderungen. Die Klimakrise als größte Bedrohung unseres Planeten, die Gefährdung der natürlichen Ressourcen und die immer deutlicher werdende Endlichkeit unserer Flächen zwingen die Gesellschaft und ihre Institutionen zum Handeln. Die Regionalplanung trägt dabei eine besondere Verantwortung, weil auf regionaler Ebene sowohl sozioökonomischen Verflechtungen als auch ökologischen Wirkungszusammenhängen planerisch in besonderer Weise Rechnung getragen werden kann. Die Regionalplanung engagiert sich in diesem Sinne in einer Reihe zentraler Zukunftsthemen. Insbesondere

- leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende mit der Identifizierung und Sicherung von Flächen für erneuerbare Energien
- greift sie die räumlichen Auswirkungen des Klimawandels auf, etwa durch Sicherung von Retentionsflächen und Vorsorge bei künftigen Flächennutzungen,
- unterstützt sie die Verkehrswende durch eine schienenorientierte Siedlungsentwicklung und
- gebietet der Zersiedelung der Landschaft Einhalt.

Angesichts dieser und weiterer Aufträge zur Ordnung und Entwicklung der Regionen und zur Sicherung wichtiger Infrastrukturen müssen Organisation und Instrumentarium der Regionalplanung laufend auf ihre

Problemlösungskapazitäten und Gestaltungsmöglichkeiten überprüft werden. Hierzu will der Autor einen kleinen Beitrag leisten, wobei insbesondere der föderal stark ausdifferenzierte Rechtsrahmen und die länderspezifischen fachlichen Vorgehensweisen in den Fokus genommen werden. Anliegen des Autors ist es, institutionelle und instrumentelle Unterschiede deutlich zu machen, Bedarf für Veränderungen aufzeigen und zum bundesweiten Austausch sowie zur verstärkten empirischen Planungsforschung aufrufen.

2. Zur institutionellen Aufstellung der Regionalplanung im föderalen System Deutschlands

Die Regionalplanung ist in Deutschland – auch im europäischen Vergleich – rechtlich und institutionell gut aufgestellt. Ihre Stärke liegt darin, dass sie deutlich konkreter und damit näher an den praktischen Problemen ist als die Landesplanung, während sie im Gegensatz zu den kleinteilig agierenden Gemeinden eine überörtliche Sichtweise einnimmt. Sie ist damit in der Lage, den vielfältigen naturräumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen über Gemeindegrenzen hinweg gerecht zu werden. Sie setzt einen stabilen Rahmen für die Raumentwicklung und führt einen verbindlichen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen herbei.

In dieser Mittlerrolle zwischen den Ebenen und den Nutzungsansprüchen kann die Regionalplanung nicht immer auf ungeteilte Unterstützung bauen. In einigen Ländern wird die Regionalplanung von den Landesplanungen eher distanziert begleitet, dabei werden die zulässigen Inhalte der Regionalpläne bis in Detail festgelegt, es wird wenig Verständnis für die manchmal schwierigen Beschlussprozesse bei kommunal verfassten Regionalplanungsträgern gezeigt und der Planungsprozess wird immer wieder durch langwierige Genehmigungsverfahren verlängert. Von Seiten der Städte und Gemeinden werden der Regionalplanung gerne ihre Grenzen mit dem zum Teil formelhaften Hinweis auf die „kommunale Planungshoheit“ aufgezeigt. Tatsächlich hat sich auch das juristische Schrifttum lange Zeit eher darauf konzentriert, die Grenzen der Regionalplanung (oder der Raumordnung insgesamt) gegenüber der Bauleitplanung festzuschreiben, während es für eine problemadäquate Stärkung der Regionalplanung immer noch wenig Unterstützung gibt.

Institutionell findet sich die Regionalplanung in den Ländern in sehr unterschiedlichen Trägerschaften. Das Spektrum reicht von der Wahrnehmung durch die Landesplanung selbst (nur in Schleswig-Holstein) über

staatliche Behörden (z. B. in Nordrhein-Westfalen) und regionale Verbände (in mehreren Ländern) bis hin zur Übertragung auf Landkreise und andere kommunale Körperschaften (so in Niedersachsen). Interessant ist der niedersächsische Ansatz der Regionalplanung im eigenen (kommunalen) Wirkungskreis¹ auch deswegen, weil die Regionalplanung in den meisten anderen Ländern als Teil der Landesplanung verstanden² und nicht immer als eigenständige Planungsebene gesehen wird. Auch bei den Verbandsmodellen gibt es erhebliche organisatorische Unterschiede. Auf der einen Seite stehen die mit eigenen Planungsstellen ausgestatteten Verbände, so z. B. die Regionalverbände in Baden-Württemberg, auf der anderen Seite Planungsverbände, die zwar mit ihrer Regionalversammlung für die politische Beratung und Beschlussfassung verantwortlich sind, sich aber mangels eigenen Fachpersonals der Planungskapazitäten einer staatlichen Behörde bedienen müssen (z. B. der Bezirksregierungen oder besonderer staatlicher Ämter).

Eng verbunden mit den institutionellen Unterschieden der Regionalplanung sind die Variationen bei Größe und Abgrenzung der Planungsräume. Vom grundsätzlichen Anspruch der Regionalplanung her sollten Planungsräume wesentliche raumstrukturelle Verflechtungen berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist die Vielfalt der Planungsräume in Deutschland überraschend. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg als kleinste Planungsregion Niedersachsens ist mit seinen knapp 50.000 Einwohner*innen ebenso Träger der Regionalplanung wie der Regionalverband Ruhr, in dessen Planungsregion gut 5 Millionen Menschen leben. Zwar ist für die meisten deutschen Stadtregionen eine Regionalplanung etabliert (z. B. Hannover, Stuttgart, München), doch werden einige Ballungsräume nicht durch eine gemeinsame Regionalplanung abgedeckt. Dies betrifft neben den niedersächsischen Großstädten Osnabrück und Oldenburg die Ländergrenzen überschreitenden Regionen Berlin, Bremen/Bremerhaven und Hamburg. Dass eine gemeinsame Regionalplanung über Ländergrenzen hinweg möglich ist, bestätigt die Arbeit des Verbandes Region Rhein-Neckar, der auf der Grundlage eines Staatsvertrages für Gebietsanteile aus Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz tätig ist.

1 § 20 Abs. 1 NROG (Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2017, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 07.12.2021 (Nds. GVBl. S. 830)

2 Vgl. hierzu die gesetzliche Regelung in Bayern (Art. 1, Abs. 4 Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2020)

3. Instrumentelle Aufstellung der Regionalplanung

Für die instrumentelle Ausstattung der Regionalplanung gibt das Raumordnungsgesetz des Bundes wichtige Vorgaben. Trotz der mit der letzten Föderalismusreform aufgegebenen Rahmenkompetenz des Bundes haben sich außer Bayern alle Länder entschlossen, das Raumordnungsgesetz des Bundes zur Grundlage zu nehmen und mit den eigenen Landesgesetzen vor allem ergänzende Regelungen vorzunehmen. Das hat zu dem erfreulichen Ergebnis geführt, dass die gesetzlichen Grundlagen der Raumordnung und die Definition wichtiger Instrumente bundeseinheitlich geregelt sind – sogar Bayern reiht sich mit seinen formal eigenständigen Landesregelungen in diese Einheit ein.

Wesentliches Planinstrument in allen Ländern (außer dem Saarland und den Stadtstaaten Hamburg und Bremen) ist der Regionalplan. Allerdings trägt dieser in einigen Bundesländern abweichende Bezeichnungen und wird z. B. in Niedersachsen als Regionales Raumordnungsprogramm und in Mecklenburg-Vorpommern als Regionales Raumentwicklungsprogramm bezeichnet. Nordrhein-Westfalen hat schon vor einigen Jahrzehnten seinen eigenen Begriff „Gebietsentwicklungsplan“ aufgegeben und sich dem bundesgesetzlichen Begriff angepasst. In Berlin enthält der Flächennutzungsplan „regionalplanerische Festlegungen und ersetzt eine gesonderte Regionalplanung in Berlin“³. In Niedersachsen sind auch kreisfreie Städte, die nicht zu einem Planungsverband gehören, Träger der Regionalplanung⁴, können aber auf die Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms verzichten.⁵

Als Beispiele für sachliche Teilpläne seien die vorgezogenen Teilregionalpläne der Region Lausitz-Spreewald für die Themen Zentralörtliche Gliederung, Gewinnung und Sicherung oberflächennaher Rohstoffe sowie Windenergie⁶ genannt. Räumliche Teilpläne sind vor allem aus

3 Ausführungsvorschriften zum Darstellungsumfang, zum Entwicklungsrahmen sowie zu Änderungen des Flächennutzungsplans Berlin vom 18. Juli 2017, A 1.1 Nr. 2. In: Amtsblatt für Berlin, 67. Jahrgang, Nr. 41, ausgegeben am 28. September 2017.

4 § 20 Abs. 1 NROG (Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2017, zuletzt geändert durch Artikel 4 Gesetzes vom 07.12.2021 (Nds. GVBl. S. 830)

5 § 5 Abs. 2 NROG (Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2017, zuletzt geändert durch Artikel 4 Gesetzes vom 07.12.2021 (Nds. GVBl. S. 830)

6 Der Teilregionalplan Wind wurde vom OVG Berlin-Brandenburg für unwirksam erklärt

Nordrhein-Westfalen bekannt, wo der Größe und Heterogenität der Regierungsbezirke teilweise durch räumliche Teilpläne Rechnung getragen wurde. In Niedersachsen hingegen sind sachliche oder räumliche Teilpläne ausdrücklich nicht zugelassen.⁷

Auf die inhaltliche instrumentelle Ausgestaltung der Regionalpläne und die unterschiedlichen Wege und Vorgaben in den Ländern wird im folgenden Kapitel eingegangen. An dieser Stelle soll als eine der wesentlichen Schwachstellen der Regionalplanung die traditionell fehlende finanzielle Ausstattung angesprochen werden. Die Regionalplanung soll zwar regionale Entwicklung initiieren bzw. in die angestrebte Richtung lenken, sie kann jedoch selbst in der Regel nicht über finanzielle Mittel verfügen. Schon die klassische Regionalförderung wurde von den Wirtschaftsressorts nach eigenen Kriterien ausgeschüttet. Heute sind es die Mittel aus den europäischen Strukturfonds oder die LEADER-Programme, die Geld in die Regionen bringen. Dazu wurden in einigen Ländern eigene regionale Behördenstrukturen aufgebaut, die nicht mit der Regionalplanung verzahnt sind. In einigen Regionen verfügt die Regionalplanung aber auch unabhängig von EU-Programmen über kleine Fördermöglichkeiten. So hat beispielsweise die Region Hannover eine eigene Förderrichtlinie „Nahversorgung“ entwickelt, mit der örtliche Initiativen bei der (Wieder)gründung von Dorfläden unterstützt wurden.⁸

4. Unterschiedliche Ansätze der Regionalplanung in den Ländern

4.1 Die Gestaltung der Plankarte

Die verbindliche Plankarte ist ein zentraler Bestandteil jedes Regionalplans, kann aber in den Ländern und Regionen erhebliche Unterschiede aufweisen. Zum Teil handelt es sich dabei um Formalia, häufig kommen darin aber auch unterschiedliche inhaltliche Ansätze der einzelnen Länder zum Ausdruck.

Am weitesten verbreitet ist der Ansatz, sämtliche Planaussagen in eine „integrierte Plankarte“ zu bringen. Dies kann zwar zu einer hohen Dichte

7 § 5 Abs. 1 NROG (Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2017, zuletzt geändert durch Artikel 4 Gesetzes vom 07.12.2021 (Nds. GVBl. S. 830)

8 <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionalentwicklung/Nahversorgung/F%c3%b6rderung-der-Nahversorgung> (aufgerufen am 04.04.2022)

der Festlegungen führen, gleichzeitig macht diese Darstellungsart aber auf einen Blick sämtliche planerischen Festlegungen sichtbar. Manche Regionalpläne enthalten zusätzlich zu einer detaillierteren Raumnutzungskarte eine Raumstrukturkarte, so in Baden-Württemberg und Sachsen⁹. In einzelnen Ländern, so in Sachsen und Thüringen, werden die verbindlichen Festlegungen auf mehrere Plankarten aufgeteilt. Beispielsweise enthält der Regionalplan Leipzig-West Sachsen¹⁰ zehn verschiedene Festlegungskarten (u. a. zur Raumstruktur, zur Raumnutzung, zur Siedlungsstruktur, zum Kulturlandschaftsschutz, zum Hochwasserschutz sowie zu Erholung und Tourismus). Durch die Verteilung der Inhalte auf mehrere Plankarten werden zwar die einzelnen Festlegungen deutlicher erkennbar, doch sind räumliche Überlagerungen und Konflikte nicht ohne weiteres erkennbar und es müssen stets mehrere Plankarten herangezogen werden.

Der Kartenmaßstab der Regionalpläne liegt in der Regel zwischen 1:100.000 und 1:50.000. Dabei hat der größere Maßstab (1:50.000), der in den Ländern Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen üblich ist, den Vorteil, dass die Karte detaillierter und grundsätzlich besser lesbar ist. Allerdings wird dadurch bei größeren Regionen das Kartenblatt unhandlich oder muss auf mehrere Kartenblätter aufgeteilt werden. Dagegen hat der kleinere Maßstab (1:100.000), der in den meisten anderen Ländern zur Anwendung kommt, den Vorteil, dass die Plankarte handlicher ist und auch besser als Wandkarte Verwendung finden kann. Allerdings kann bei hoher Regelungsdichte die Lesbarkeit der Planaussagen schwierig werden. Bei den verbindlichen fachlichen Zusatz- und Spezialkarten einiger Regionalpläne variiert der Maßstab noch deutlicher und reicht über den Maßstab 1:200.000 (bei den separaten Raumstrukturkarten in Baden-Württemberg) bis zu speziellen Zusatzkarten, die in noch kleineren Maßstäben ausgeführt sind.

Schließlich zeigen die Regionalpläne der verschiedenen Bundesländer ein breites Spektrum der Karteninhalte und der Planzeichen. Während die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen von einer grundsätzlich flächendeckenden „Positivdarstellung“ der angestrebten Raumnutzung ausgeht und das Kartenbild dem Flächennutzungsplan ähnlich ist, konzentrieren sich die Regionalpläne in anderen Ländern stark auf die Freiraumnutzungen. Dort wird mit der Festlegung von Vorbehalten und Vorrängen für

9 § 4 Abs. 3 Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen, erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung planungsrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2018

10 Regionalplan Leipzig-West Sachsen, beschlossen durch Satzung des Regionalen Planungsverbandes vom 11.12.2020, in Kraft getreten am 16.12.2021