

# Schlanker und effektiver Regionalplan

## I Modernisierungsbedarf der Regionalplanung

Entrümpelung, Deregulierung, Verschlankeung, Entschlackung, Effizienzsteigerung sind gegenwärtig die Schlüsselworte, mit denen zentrale Forderungen nach einer Reform des politisch-administrativen Systems umschrieben werden. Was für den Staat im Ganzen gilt, trifft auch auf die Regionalplanung im Kleinen zu. In 35 Jahren Regionalplanung sind die Pläne immer dicker und die Aufstellungsverfahren langwieriger geworden. Das politische Gewicht der Regionalplanung hat jedoch abgenommen und die Steuerungswirkung ist begrenzt – allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden. Der Bedarf einer umfassenden Modernisierung gilt bei fast allen Beteiligten als unumstritten.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen an die Arbeitsgemeinschaft empirica / Stadt & Dorf ein Projekt „Schlanker und effizienter Regionalplan“ vergeben. Der Bericht wurde im August 2000 abgeschlossen.

Wir gehen davon aus, daß Lösungen für eine Modernisierung der Regionalplanung auch innerhalb des Systems zu finden sind. Die konzeptionellen Überlegungen für eine verschlankte Regionalplanung haben wir deshalb bei diesem Gutachten systematisch mit einer explorativen Empirie verflochten. Hierfür wurden Literaturbeiträge ausgewertet, Expertengesprächen geführt und die Organisation der Regionalplanung in Dänemark vergleichend untersucht. Dem explorativen Charakter des Vorgehens entsprechend kam es dabei darauf an, interessante Innovationen oder Hinweise auf Modernisierungsmöglichkeiten aufzuspüren. Anders als in repräsentativen Erhebungen kam es nicht darauf an, den Status Quo systematisch zu erfassen und abzubilden: Vielmehr sollten die Kritiken, Untertöne und Kommentare zum Status Quo aufgenommen werden, um sie als Anregungen und intellektuelle Reibungsflächen für die notwendigen neuen Konzeptionen zu benutzen.

## II Konzeptionelle Thesen

Die Empirie unterstreicht die These, daß ein 'schlanker und effizienter Regionalplan' nicht allein durch formale Abspeckungen bzw. eine redaktionelle Verschlankeung der Regionalpläne gewonnen werden kann. Schlanke Planung ist primär eine Frage der verfolgten Ziele und sekundär eine Frage der eingesetzten Arbeitstechniken. Wenn man die Regionalplanung ernsthaft reformieren will, muß man die nach der Regionalplanungskrise zu Mitte der 70er Jahre ausgefallene Diskussion über die theoretischen Grundlagen der Regionalplanung nachholen. Dazu erscheinen folgende Ansätze sinnvoll:

- Neubestimmung der Rolle der Regionalplanung im Kontext der anderen raumwirksamen Planungen.
- Überprüfung der Inhalte und Vorgehensweise der Regionalplanung unter den Aspekten Regelungsbedürftigkeit, Regelungstiefe und Regelungsmodus.
- Überprüfung formaler Anforderungen zur Förderung der Verschlankeung von Regionalplänen und Regionalplanung.

### III Pflicht- und Optionalaufgaben der Regionalplanung unterscheiden

Im Alltag wird der Begriff „Regionalplanung“ merkwürdig unscharf gebraucht. Regionalplanung ist einerseits eine eng begrenzte Aktivität, die durch das ROG definiert ist. Regionalplanung steht andererseits auch als Begriff für die Institution, die die Regionalpläne erarbeitet. In der Folge wird aber oft auch das Tätigkeitsfeld der Regionalplanung viel umfassender verstanden. Regionalplanung ist dann das, was Regionalplaner machen. Wir schlagen vor, klar zwischen Aktivität und Institution zu unterscheiden. Damit läßt sich das Aktivitätsspektrum der Regionalplanung in **Pflichtaufgabenbereiche** und **optionale ergänzende Aufgabenbereiche** aufteilen.

- Die erste und zentrale Pflichtaufgabe der Regionalplanung ist die **Planung für 'regionale Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie Infrastrukturstandortvorsorge'**. Man kann hier auch von Regionalplanung im engeren Sinne sprechen, deren inhaltliche Aufgaben in § 7 ROG formuliert sind. Diese Regionalplanung gilt es zu verschlanken. Die klare Trennung zu weiteren Pflicht- und Optionalaufgaben gibt Ansatzpunkte zur Verschlankeung.
- Als zweite Pflichtaufgabe wird ein **Regional-Monitoring-System** vorgeschlagen, das als laufende analytische Raumbewachung bzw. Frühwarnsystem aufgebaut werden muß. Ein solches System hilft, zeitnah unbefriedigende Raumentwicklungen zu erkennen, und es liefert Begründungen für sachliche, räumliche oder zeitliche politisch-planerische Schwerpunktsetzungen, die im Nachhaltigkeitsdreieck Ökologie – Ökonomie – Soziales immer wieder erforderlich werden.
- Die Kompetenzen aus den Vorbereitungen zum regionalen Raumordnungsplan und aus dem Regionalmonitoring könnten die Basis bilden, um als optionale Aufgabe und Dienstleistung eine **„One-Stop-Agency“** anzubieten, die über regional relevante Strukturen und Planungen informiert. Dafür würde ein Raumnutzungs- und Planungskataster aufgebaut, das laufend aktualisiert wird.
- In der Rolle einer **„regionalen Entwicklungsagentur“** liegt eine weitere optionale Aufgabenstellung für die Institution Regionalplanung. Hierbei könnte angeknüpft werden an Erfahrungen mit Leitbildformulierungen und Regionalkonferenzen.

### IV Das Verhältnis zu den Fachplanungen zeitgemäß gestalten

Regionalplanung ist vielschichtig und fachübergreifend aber sie ist nicht unbedingt ein koordinierender Überbau. Trotzdem muß von der Regionalplanung natürlich eine erhebliche Koordinierungsleistung bewältigt werden, um die heterogenen Planungsbestandteile stimmig zu machen.

- In Bereichen, in denen die Regionalplanung originär aktiv ist (z.B. Festlegung von Siedlungsflächen), muß sie wie jeder andere Fachplanungsträger auch unterschiedliche Belange miteinander und gegeneinander abwägen. Die Planung von Siedlungsflächen ähnelt aber einer Fachplanung.
- In Bereichen, in denen Regionalplanung Fachplanungen dokumentiert (z.B. Übernahme der Planungen von Straßenbauverwaltungen), beschränkt sich ihr Einfluß auf das Raumordnungsverfahren und informelle Abstimmungsprozesse. Die Koordinationsleistung erfolgt bestenfalls auf einer horizontal-partnerschaftlichen, nicht jedoch einem vertikal-hierarchischen Verhältnis. Die Einflußmöglichkeiten der Regionalplanung sind damit in diesen Feldern eindeutig begrenzt.
- Nur in den Bereichen, in denen eine konkurrierende Planung von Regionalplanung und Fachplanung stattfindet, könnte Regionalplanung in die Rolle des Überbau-Koordinators hineinwachsen. Fachplanungen würden dann zur fachlichen Vorarbeit und zum Regionalplanungsinput. Rechtlich

verbindlich wäre jedoch, was letztlich im Regionalplan steht. Bei der gegenwärtigen rechtlichen Situation scheint eine Unterordnung von Fachplanungen unter das Primat der Regionalplanung in den meisten Fällen unrealistisch.

Regionalplanung ist bisher nur auf den Feldern stark, wo sie in keiner Konkurrenzsituation steht (z.B. Siedlungsflächenausweisung, Abgrabungsflächen) oder wo sie eine dokumentarische Funktion wahrnimmt (z.B. Verkehrsstrassenübernahme). Auf den konkurrierenden Tätigkeitsfeldern gaukelt hingegen das Bild vom "koordinierenden Überbau" bzw. von der "integrierenden Querschnittplanung" eine Stärke vor, die faktisch nicht existiert.

Koordination wird nicht durch die Regionalplanung "von oben diktiert" sondern in vielen kleinen Schritten erarbeitet. Koordination wird – wenn überhaupt - erreicht durch überzeugende Leitbilder, Information und konkrete Abstimmungsprozesse mit den Fachplanungen. Der in den 60er Jahren entwickelte Anspruch des Primats oder des Überbaus kann im Alltag nicht eingelöst werden. Angesichts dieser Situation muß man sich fragen, ob diese Konkurrenzsituation nicht aktiv angenommen werden muß. Damit würde Regionalplanung im konzeptionellen Hierarchieverständnis eher neben die Fachplanung rücken. Faktisch ist dies längst der Fall, und diese faktischen Begrenztheiten müßten auch konzeptionell und systematisch anerkannt werden. Hierin liegt die Legitimation für ein verändertes Verständnis von Regelungsbedürftigkeit und Regelungstiefe.

Die strukturellen Unterschiede zwischen Regionalplanung und anderen raumwirksamen Fachplanungen werden damit nicht ignoriert. Die Regionalplanung hat viele Belange zu berücksichtigen, die gleichwertig in den Abwägungsprozeß eingehen sollen. Dies ist mit der Einführung des Nachhaltigkeitsgedankens, bei dem die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit den ökologischen Funktionen in Einklang gebracht werden sollen, noch unterstrichen worden. Auch der Koordinationsanspruch der Regionalplanung braucht dabei nicht aufgegeben zu werden, aber er wird durch die Vermittlung eingängiger Leitbilder, Information und horizontale Aushandlungsprozesse erreicht. Inhaltlich muß sich die Regionalplanung dann aber auch auf ihre eigenen Felder begrenzen. Das ist im wesentlichen die Planung für 'regionale Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie Infrastrukturstandortvorsorge'. Ein solches Selbstverständnis dürfte für das Abspecken von Plänen und Planungsverfahren hilfreich sein.

## **V Aufgaben der Regionalplanung im engeren Sinne**

Die erste und zentrale Aufgabe der Regionalplanung ist die Koordination der Flächenansprüche auf der regionalen Ebene. Diese Aufgabe ist auch im ROG genannt. Dort heißt es in §1 Nr. 1: [Es] "sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen." Ein verantwortliches Abwägen verlangt so unbedingt eine weit vorausschauende Perspektive. Handlungsoptionen, die die Zukunft befriedigend mit der Gegenwart verknüpfen, müssen offengehalten werden. Die Aufgabe der Koordination von Flächenansprüchen auf der regionalen Ebene kann nur bewältigt werden, wenn gleichermaßen auf aktuelle wie in Zukunft erwartbare Raumnutzungskonflikte eingegangen werden kann. Das bedeutet für das Instrumentarium, daß nicht nur ad-hoc-Einzelfallentscheidungen erforderlich sind (im Sinne eines Raumnutzungsschiedsgerichts), sondern daß es strategischer, vorausschauender Entscheidungen bedarf.

Regionalplanung hat unbestreitbar auch einen Entwicklungsauftrag. Sie braucht eine räumliche Entwicklungsvorstellung als Abwägungsgrundlage für die Einzelfallentscheidungen. Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt, daß Regionalplanung mit räumlichen Entwicklungskonzepten arbeiten sollte, die

eine angemessene Mischung aus langfristiger Verbindlichkeit der Entwicklungsvorstellung und hinreichender Flexibilität bei der konkreten Entwicklung ermöglichen. Regionalplanung braucht auch eine inhaltliche Leitvorstellung. Das ROG nennt in § 1 Abs. 2 als Leitvorstellung "eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt". Damit wird ein Aufgabendreieck Ökonomie-Ökologie-Soziales beschrieben, in dem es die Entwicklung zu optimieren und in Balance zu halten gilt.

Wir halten es nicht für angemessen, in Regionalpläne zusätzliche Aufgaben zu integrieren, um sie schlagfertiger oder gewichtiger zu machen (z.B. Handlungspläne). Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt, dass solche Ausweitungen eher die Handhabbarkeit der Regionalplanung reduzieren und sie damit schwächen. Wenn erforderlich, können solche Aufgaben als Pflicht oder Optionalaufgaben neben der Regionalplanung etabliert werden.

## **VI Inhalte eines Schlanken Regionalplans**

### **VI a Inhaltskategorien**

Die Inhaltskategorien der regionalen Raumordnungspläne sind durch § 7 des ROG vorgegeben.

- § 7 Abs.2: Festlegung von Raumstrukturen (Soll-Vorschrift)
- § 7 Abs.3: Festlegungen zu raumbedeutsamen Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts (Soll Vorschrift) sowie
- § 7 Abs.4: Flächenfestlegungen für weitere raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen (Kann-Vorschrift)

Aus der Sicht einer Konzentration auf Kernbereiche haben diese Regelungen für einen schlanken Regionalplan unterschiedliche Bedeutung und sind unterschiedlich zu handhaben.

Die in Regionalplänen zu findenden Inhalte müssen systematisch auf ihre Steuerungswirkung hinterfragt werden. Inhalte, die keine Steuerungswirkung entfalten, sind Streichkandidaten.

Als flankierendes Instrument zum Regionalplan sollte ein ständig aktualisiertes Regionalkataster als Element der bereits dargestellten optionalen Aufgabe One-Stop-Agency eingerichtet werden. Dieses Kataster ist eine wesentliche Voraussetzung, um auf nachrichtliche Übernahmen von Fachplanungen in die Regionalpläne weitgehend zu verzichten.

### **VI b Raumkategorien", "Zentrale Orte", "Besondere Gemeindefunktionen" und "Achsen"**

"Raumkategorien", "Zentrale Orte", "Besondere Gemeindefunktionen" und "Achsen" vermitteln ein räumliches Ordnungsschema. Die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit eines solchen in die Zukunft weisenden räumlichen Vorstellungsbildes, das ggfs. um zentrale Freiraumelemente ergänzt werden muß, ist unbestreitbar. Es sollte aber in einer Sonderkarte gefaßt und dem jeweils aktuellen Regionalplan vorangestellt werden. Dieses Raumbild sollte eine sehr langfristige Verbindlichkeit haben und muß nicht bei jeder Plangeneration neu erarbeitet oder auch nur verändert zu werden.

Natürlich hat ein solches Raumbild auch eine Außenwirkung. Erstens vermittelt es didaktisch einfach ein räumliches Strukturkonzept, das sich im Idealfall in den Köpfen einer Region festsetzt und so eine

steuernde Wirkung entfaltet. Zweitens ist es in Raumordnungsverfahren oder bei strittigen Fragen der Flächenentwicklung eine Hilfe bei den zu treffenden Entscheidungen. Die über solche mittelbaren Festsetzungen hinausgehenden direkten Regelungswirkungen erscheinen jedoch begrenzt.

### **VI c Siedlungsentwicklungen und Freiräume**

Siedlungsflächenfestsetzungen sind die zentrale inhaltliche Kategorie des Regionalplans. Umso wichtiger ist der Umgang mit diesem Instrument für die Frage der Effektivitätssteigerung der Regionalplanung. Dabei müssen stärker als bisher ökonomische Wirkungsmechanismen der Raumentwicklung beachtet werden.

Die Bodenpreisbildung und ihre Bedeutung für die räumliche Siedlungsentwicklung werden in der Regionalplanung und Bauleitplanung bisher wenig berücksichtigt. Teils werden hohe Bodenpreise explizit begrüßt und als "einzige Verbündete" beim Kampf für den Freiraumschutz gesehen, teils werden die Zusammenhänge zwischen Planung und Preisbildung systematisch übersehen. Die Rolle eines großzügigen Puffers als Suchraum für lokale Planung und damit zur Verhaltensbeeinflussung der Bodeneigentümer sowie als planerische Flexibilitätsreserve in Jahren einer unerwarteten verstärkten Nachfrage wird unterschätzt.

Vor diesem Hintergrund sollte die Siedlungsflächenplanung der Regionalplanung so gestaltet sein, dass sie hinreichende Flächenentwicklungspuffer und Suchräume für Siedlungsentwicklung ermöglicht. Damit kann Siedlungsentwicklung wirklich in den von der Regionalplanung definierten Räumen stattfinden und der gewünschte Steuerungseffekt wird weniger unterlaufen. Gleichzeitig reduziert sich wahrscheinlich die Zahl der Konflikte mit den Kommunen in der Aufstellungsphase (Diskussion mit den Kommunen über Siedlungsflächen) und in der Laufzeit (Abnahme von Zielabweichungsverfahren). Insgesamt kann so die Effektivität der Planung im Sinne von "genauerer Steuerung bei reduziertem Arbeitsaufwand" gesteigert werden.

Es wird vorgeschlagen, im Bereich der Siedlungsentwicklung zwei räumliche Grundkategorien zu verwenden:

- (1) Siedlungs- bzw.- Siedlungssuchraum mit hinreichendem Puffer,
- (2) Nicht-Siedlungsraum

Im Nicht-Siedlungsraum sollte folgende Differenzierung erfolgen:

- (2.1) Tabuzonen für Siedlungs- und Verkehrsraumentwicklung (Grünzüge und Zäsuren). Diese Zonen sind flächig darzustellen.
- (2.2) Nutzungen im Nicht-Siedlungsraum, für die keine rechtsverbindlichen Fachplanungen existieren.
- (2.3) Vorrang- Vorbehalts- und Eignungsbiete nach ROG § 7.4
- (2.4) Diffuse Zonen. Es muß auch möglich sein, Flächen nicht zu beplanen, wenn kein Handlungs- oder Umnutzungsdruck besteht. Für solche Flächen wäre die Zielfindung dann bis auf weiteres ausgesetzt. Dieser Gedanke folgt der Logik "sachlicher und räumlicher Teilpläne". Die Möglichkeit solcher diffuser Flächen – sofern sie nicht dem Gebot der Konfliktbewätigung widersprechen – reduziert im Aufstellungsverfahren die Zahl der zu treffenden und zu verteidigenden Entscheidungen. Der Regionalplanung müßte aber die Möglichkeit einer späteren Zielfindung eingeräumt werden.

## **VI d Infrastruktur**

Die lineare und punktuelle Infrastruktur bildet einerseits zentrale Elemente der Raumstruktur, andererseits hat die Regionalplanung hier kaum originäre Gestaltungsspielräume. Natürlich kann Regionalplanung in Vorausschau zukünftiger Siedlungsentwicklungen Korridore für Verkehrsinfrastrukturen vorsehen, doch sie hat keinen direkten Einfluß auf die Umsetzung. Insofern scheint zunächst die Festlegung von Achsen in einem Übersichtsplan ausreichend, um den existierenden mittelbaren Einfluß der Regionalplanung in Trassenfindungsverfahren wahrzunehmen.

Für die tatsächliche Raumentwicklung ist das Verkehrssystem eine wichtige Determinante. Insbesondere Ausfahrten von Autobahnen und autobahnähnlichen Straßen und Bahnhöfe bzw. Bahnhaltepunkte sind wichtig für die Entwicklung. Insofern sollte die Regionalplanung die Bestände bei wichtigen Straßenknoten und bei Bahnhaltepunkten in jedem Fall (nachrichtlich) in die Pläne aufnehmen. Zusätzlich sollte sie auch ergänzende Anschlüsse als "regionalplanerisch sinnvoll" aufnehmen.

Ansonsten kann sich Regionalplanung darauf beschränken, Trassen und Standorte wiederzugeben, die in formalen Verfahren der Trassen- und Standortfindung ermittelt wurden, und deren Steuerungseffekt erst durch die Darstellung im Regionalplan zum Tragen kommt. Diskutieren kann man auch noch über die nachrichtliche Übernahme von Großinfrastrukturstandorten, die eine 'Negativnachbarschaft' für Wohnen darstellt (z.B.: Flughäfen mit Lärmschutzzone; Kraftwerke, Müllverbrennungsanlagen). Ansonsten sollten Infrastruktureinrichtungen bei der Regionalplanung über ein Regionalkataster jederzeit abrufbar sein, sie brauchen jedoch nicht im Regionalplan aufgenommen zu werden.

## **VI e Weitere Inhalte**

Für die in § 7 Abs.3 ROG genannten weiteren möglichen Inhalte des Regionalplans bedarf es keiner generell-abstrakten Erörterung einer möglichen Eingrenzung, da hier bereits durch die im Gesetz genannten Vorbehalte eine Konzentration auf Steuerungsnotwendigkeiten und –möglichkeiten gefordert wird. Diese kann nur im Einzelfall ermittelt und entschieden werden.

## **VII Weitere Ansatzpunkte zur Verschlinkung eines Regionalplans**

### **VII a Entlastung des Regionalplans durch gestuftes Vorgehen und Nachsteuerung im Einzelfall**

Eine Verschlinkung des Regionalplans ist auch durch eine differenzierte Handhabung der Regelungstiefe zu erreichen. Hierzu sollten die folgenden Prinzipien beachtet werden:

- Regelungen sollen sich nur auf die Bereiche beziehen, in denen in nächster Zeit Raumnutzungsveränderungen zu erwarten sind oder in denen sehr langfristige vorausschauende Festlegungen erforderlich sind. Die Möglichkeit der Einzelfallprüfung / des Abweichungsverfahrens erlaubt später ergänzende Entscheidungen.
- Die Festlegungen des Regionalplans können zum Teil auch "halbe Entscheidungen" sein. Für den Regionalplan müssen nicht alle offenen (potentiellen) Flächennutzungskonflikte bis zur letzten Intensitätsstufe entschieden werden. Es kann auch ausreichend sein, erste Stufen zu entscheiden (Grundsatzentscheidungen) und den Rest einer weiteren Abwägung offen zu lassen.

Es empfiehlt sich deshalb, den Plan so anzulegen, daß nur für die Bereiche verbindlich geplant wird, in denen mit hoher Wahrscheinlichkeit Flächennutzungskonflikte zu erwarten sind. Für andere Bereiche reicht ein genereller Hinweis auf später vorzunehmende konkretisierende Planergänzungen bzw. auf Einzelfallprüfungen. Dabei ist zu beachten, daß die 'normal' im Plan bearbeiteten Aussagen ausreichende große Entwicklungspuffer lassen müssen, um die erwartbare Entwicklung in einer hinreichenden Flexibilität bzw. unterschiedlichen Alternativen zu ermöglichen. Zumindest quantitativ muß die Entwicklung in dem durch den Plan vorgegebenen Rahmen möglich sein. Das Planergänzungsverfahren darf genauso wie das Abweichungsverfahren nicht zum regionalplanerischen Regelfall werden.

Wenn im Plan genannte Inhalte einer weiteren Abwägung und damit Zuspitzung offenstehen, dann ist es sinnvoll, Prinzipien für den weiteren Entscheidungs-, Abwägungs- und Bewertungsprozeß zu formulieren. Diese lassen die endgültige Entscheidung zwar offen, geben aber eine Richtung vor oder definieren Qualitätsstandards, die einzuhalten sind.

### **VII b Maßstäblichkeit und Aussagenmodus des schlanken Regionalplans**

Regionalplanung soll sich um die regionalen Strukturangelegenheiten kümmern und keine vorgezogene Lokalplanung sein. Diese bleibt den Kommunen vorbehalten und ist ein wichtiger Ausdruck ihrer kommunalen Planungshoheit. Der regionale Charakter der Regionalplanung wird gemeinhin dadurch charakterisiert, daß Regionalplanung keine parzellenscharfen Aussagen und keine Aussagen für Splitterflächen von weniger als 3-4 ha treffen soll.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Klärung der Grenzen zwischen regionaler und lokaler Planung steht die Frage der geeigneten kartographischen Darstellung von Planinhalten. Von zentraler Bedeutung sind dabei der Maßstab und die Detailliertheit der Grundkarte.

Wir schlagen deshalb vor, einen Maßstab und auch eine Kartengrundlage zu wählen, die bei der Interpretation der Aussagen auf der lokalen Ebene Spielräume läßt. Das gibt der Regionalplanung gleichzeitig die Legitimation, entsprechend unscharf zu planen, was ihren Arbeitsaufwand erheblich reduziert.

Das Kernstück des Regionalplanes in Deutschland ist bisher die Plankarte. In ihr sind die Ziele der Regionalplanung als Abwägungsprodukte im Sinne von § 3 Ziff.2 ROG räumlich präzise dargestellt. Würde man stattdessen einen Teil der Ziele nur textlich formulieren, so würde das Verfahren ihrer räumlichen Zuordnung zeitlich nach hinten verlagert. Der Plan würde schlanker.

### **VII c Laufzeit der Regionalpläne, Fortschreibungszeiträume, Verfahrensfristen**

Je aktueller der Plan ist, desto mehr innere Spielräume hat er und desto besser greift er. Andererseits sind lange Laufzeiten vorteilhaft, weil sie dem Aspekt der langfristigen Koordinierung und der vorausschauenden Konfliktbewältigung besser Rechnung tragen. Es wird vorgeschlagen, sich in Zukunft am Beispiel der dänischen Regionalplanung mit langen, aber überlappenden Planperioden zu orientieren. Dies bedeutet eine formale Laufzeit von 12 oder 15 Jahren; eine Planrevision nach 1/3 der Laufzeit und damit deutlich überlappende Planperioden.

Darüber hinaus kann auch eine Erzeugung von Termindruck durch administrative Maßnahmen sinnvoll sein, um eine Besinnen auf das Wesentliche zu erreichen.

## VIII Flankierende Überlegungen zur Modernisierung

Die dargelegten Überlegungen zu einem schlankeren und effektiveren Regionalplan setzen voraus, daß auch das Umfeld der Regionalplanung weiterentwickelt wird.

Notwendig ist eine Stärkung der vermittlungsorientierten Problemlösungskultur im Sinne des dänischen Konzepts des "Vorwärtsverhandelns".

Eine modernisierte Regionalplanung stellt breitere Anforderungen an die Regionalplaner. Die erforderlichen Qualifikationen bilden sich nicht von allein aus, sondern müssen systematisch gefördert werden. Hier könnte die Einrichtung einer Fortbildungsakademie "Regionalplanung" helfen, die auch in den Bereichen Problemlösungsstrategien, Arbeitstechniken und Moderation systematisch schult.

Eine modernisierte Regionalplanung muß institutionell sinnvoll eingebunden sein, damit sie auch einen politischen Rückhalt hat. Hierfür gibt es kein eindeutiges Prinzip, sondern dies ist abhängig von der regionalen Raumstruktur und Politiktradition.

## IX Rechtliche Umsetzbarkeit

Um die Spielräume für eine mögliche Verschlinkung der Regionalplanung im Rahmen der heute geltenden Rechtslage in den Ländern auszuloten, wurden die Landesplanungsgesetze, darüber hinaus aber auch die einschlägigen Durchführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die insbesondere die Verfahrensdimension regeln, analysiert. Thematisch bezieht sich die Analyse zum einen auf die Regelungen über die Inhalte der Regionalpläne und zum anderen - entsprechend dem zugrundegelegten Schlankheitsbegriff - auf das Verfahren der Planaufstellung bzw. -änderung. Als wesentliches Ergebnis der Regelungsanalyse läßt sich festhalten: Bei aller Unterschiedlichkeit im Detail weisen die landesrechtlichen Regelungen sowohl hinsichtlich der Inhalte des Regionalplans als auch bezüglich des Planaufstellungs- und -änderungsverfahrens keine wesentlichen Abweichungen auf. Damit ist zugleich der Spielraum für nennenswerte Verschlinkungsansätze *de lege lata* sehr klein. Entsprechende Ansätze bedürfen somit der gesetzgeberischen Umsetzung und müssen sich rechtlich an den Vorgaben des ROG messen lassen.

Im Rahmen der Studie wird schließlich geprüft, inwieweit die dargestellten Ansätze für eine Verschlinkung des Regionalplans mit dem ROG vereinbar sind und demzufolge bei Gelegenheit der Änderung der Landesplanungsgesetze berücksichtigt werden könnten.

Generell läßt sich feststellen, daß das ROG zu den angesprochenen Positionen durchweg nur sehr grundsätzliche Vorgaben formuliert und die Konkretisierung der Landesgesetzgebung überläßt. Andererseits sind für die Interpretation und Konkretisierung der Vorschriften des ROG, die sich mit dem Inhalt des Regionalplans befassen, eine Reihe von z.T. verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen maßgeblich. Zu diesen Grundsätzen gehören

- Klarheit, Bestimmtheit und Bestimmbarkeit von Zielfestlegungen der Regionalplanung
- Verhältnismäßigkeit der regionalplanerischen Festlegungen
- Anforderungen an die Abwägung in Raumordnungsplänen insbesondere im Hinblick auf das Konfliktbewältigungsgebot

Insgesamt ergibt die rechtliche Überprüfung, daß die vorgeschlagenen Verschlinkungspositionen sich in dem vom ROG eröffneten Rahmen bewegen und mit den genannten Rechtsgrundsätzen vereinbar sind.

<i>Forschungsbericht:</i>	<i>abgeschlossen August 2000, 96 Seiten, Kopie DM 55,20 inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten</i>
<i>Bezug bei:</i>	<i>Fraunhofer IRB Verlag, Nobelstraße 12, D-70569 Stuttgart, Tel: (0711)970-2500, Fax: (0711)970-2508, e-mail: irb@irb.fhg.de</i>
<i>Bestellnummer:</i>	<i>T 2937</i>
<i>Auftraggeber/Förderer:</i>	<i>Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen -BMVBW-, Bonn</i>
<i>Ausführende Stelle:</i>	<i>Forschungsgruppe Stadt und Dorf GmbH, Berlin Empirica Gesellschaft für Qualitative Marktforschung und Kommunikationsanalysen mbH, Bonn</i>