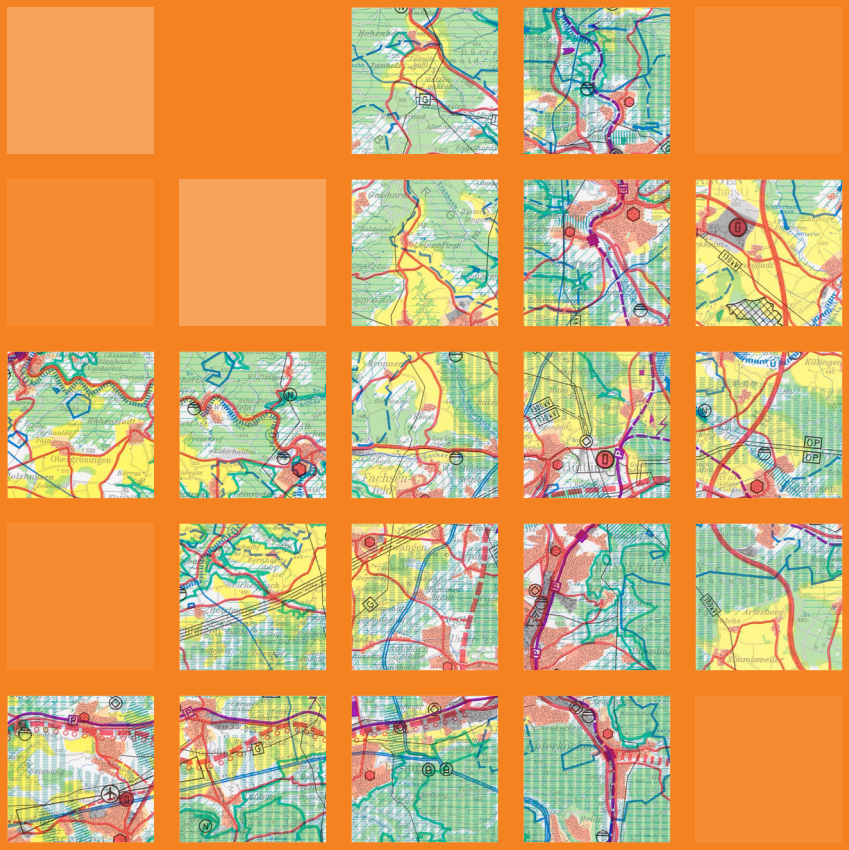
Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

MORO

MORO Informationen · Nr. 20/1 · 2021

Planungsbeschleunigung

Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen



Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

seit jeher hat die Regionalplanung die Aufgabe, verschiedene und gegensätzliche Raumnutzungsansprüche miteinander abzustimmen. Diese an sich schon anspruchsvolle Aufgabe wird durch den demographischen, klimatischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel sowie die Energie- und Verkehrswende mit ihren rechtlichen wie politischen Implikationen deutlich erschwert.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Regionalplanverfahren erheblich an Komplexität gewinnen, die sich wiederum auf ihre zeitliche Dauer auswirkt. Es entsteht die Wahrnehmung, auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen nicht mehr zeitnah reagieren zu können und der Wunsch, dem durch schnellere Verfahren abzuhelfen.

Mit dem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung / Teilfortschreibung von Regionalplänen“ sollen die konkreten Hintergründe ansteigender Verfahrensdauern ermittelt und Lösungsansätze zu ihrer Verkürzung entwickelt werden. Ziel des MORO ist es, konkrete Empfehlungen für die Beschleunigung der Verfahren zu erarbeiten.

Der vorliegenden MORO Information liegt eine Bestandsaufnahme zugrunde, die durch eine Befragung von Trägern der Regionalplanung entstanden ist. Darauf baut ein breiter Dialog in Workshops auf, um sich bei allen organisatorischen und rechtlichen Unterschieden der Regionalplanung in den Bundesländern über grundlegende Positionen auszutauschen und Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Regionalplanverfahren zu diskutieren.

Mögliche Handlungsfelder liegen vor allem in den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, in der planerischen Methodik sowie im Umgang mit äußeren Einflüssen. Zu letzteren gehören neben politischen Kontroversen im Zusammenhang mit aufwändigen Beteiligungsprozessen auch mögliche Erleichterungen durch digitale Anwendungen. Insgesamt zeigt sich, dass mit den Herausforderungen auch Chancen verbunden sind. Beides miteinander in Einklang zu bringen, ist notwendig, um auch weiterhin die Steuerungswirksamkeit der Raumordnung durch rechtssichere, akzeptanzfähige und umsetzbare Regionalpläne zu gewährleisten. Das MORO „Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung / Teilfortschreibung von Regionalplänen“ soll hierzu einen Beitrag leisten.

Dr. Robert Koch
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Inhalt

Vorwort 2

1 Aktuelle Herausforderungen der regionalen Raumordnung 5

2 Das Modellvorhaben im Überblick 6

3 Grundlagen der Regionalplanung in Deutschland 7
3.1 Aufgaben und Inhalte 7
3.2 Organisation 7
3.3 Übersicht zum Verfahren der Gesamtregionalplanaufstellung/-änderung 8
3.4 Weitere Instrumente und Verfahren 10

4 Bundesweite Befragung der Regionalplanungsstellen 11
4.1 Online-Fragebogen 11
4.2 Auswertung der Befragungsergebnisse 11

5 Gründe für die lange Dauer von Regionalplanverfahren 12
5.1 Ergebnisse der Befragung - Übersicht 12
5.2 Themenkomplex Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung 12
5.3 Themenkomplex Teilfortschreibungen 17
5.4 Themenkomplex Recht 18
5.5 Themenkomplex Organisation 20
5.6 Themenkomplex Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte 22
5.7 Themenkomplex Einflüsse von außen 24
5.8 Zwischenfazit 26
5.9 Lösungsansätze 27

6 Ausblick 30

Anhang 31

Abbildungsverzeichnis 32

Tabellenverzeichnis 32

Abkürzungsverzeichnis 32

Literaturverzeichnis 33

Stadt Passau. Foto: pixabay.com, User LNLNLN

1 Aktuelle Herausforderungen der regionalen Raumordnung

Seit ihrer Einführung im Jahr 1965 ist die Raumordnung und somit auch Regionalplanung einem ständigen Wandel, sowohl inhaltlich als auch in ihrem Stellenwert, unterworfen (Furkert 2018: 9). Im Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes der 1970er-Jahre bestand der Kern der Regionalplanung aus der Ordnungsfunktion des Raumes. In jüngerer Zeit treten Themen wie der demographische Wandel, der anhaltende Verlust biologischer Vielfalt, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, veränderte Mobilitätsansprüche, die weitere Ausdifferenzierung des Fachplanungs- und Umweltrechts und nicht zuletzt der Klimawandel und die damit in Zusammenhang stehenden Energiewende zu den Aufgabenfeldern der Raumordnung hinzu (Priebs 2019, Zaspel-Heisters & Benz 2020).

Mit der steigenden Nachfrage nach der begrenzten Ressource Raum wird die planerische Abstimmung der unterschiedlichen Anforderungen zunehmend zu einem sehr zeitintensiven Prozess. Hinzu kommen Herausforderungen der zunehmenden Bedeutung von Fachplanungen (Vallée 2012; Jacoby 2019), der steigenden umweltrechtlichen Anforderungen (Eberle/Jacoby 2003: 139) sowie der wachsenden Nachfrage nach frühzeitiger Partizipation und der damit einhergehenden Abwägung zahlreicher Einzelinteressen (Priebs 2018: 2059), um nur einige zu nennen.

Ebenso relevant ist die parametrische Steuerung der Landesplanung, welche mit (zahlreichen) Handlungsaufträgen an die Regionalplanung verbunden ist und hierfür Ausweisungskriterien und Gebietskulissen liefert. Dies steht einer von diversen Fachleuten monierten unzureichenden Personalaustattung in der räumlichen Gesamtplanung gegenüber (Blotevogel 2012; BMVI 2017).

Aus diesen Entwicklungen resultiert, dass derzeit der Zeitraum für die Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Raumordnungsplans auf regionaler Ebene z. T. bis zu sieben Jahre und länger beträgt. Dies führt dazu, dass die Raumordnung nur sehr schwer bzw. ungenügend auf die sich derzeit schnell ändernden gesellschaftlichen sowie politischen Anforderungen reagieren und zur Umsetzung aktueller landes- und kommunalpolitscher Anforderungen beitragen kann. Der Ausschuss für Raumentwicklung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat vor diesem Hintergrund die Arbeitsgruppe „Verkürzung der Regionalplanfortschreibungsdauer“ gebildet und gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (BMI) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das vorliegende Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) entwickelt.

Abbildung 1: Die Regionalplanung im System der deutschen Raumplanung

Quelle: eigene Darstellung HHP auf Basis von BBSR 2012, S. 128 (geändert)

2 Das Modellvorhaben im Überblick

Die Aufgaben des MOROs „Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen“ liegen zunächst in der Identifikation und Verifikation von Ursachen für die teilweise sehr lange Planungsdauer von Gesamtregionalplänen. Darauf aufbauend werden Lösungsansätze für eine zeitliche Optimierung der Planaufstellung entwickelt. Die Erarbeitung des MOROs gliedert sich in sechs aufeinander aufbauende Module, die nachfolgend näher erläutert werden.

Modul 1: Bundesweite Online-Befragung

Mittels einer bundesweiten Online-Befragung der Träger der Regionalplanung werden die Ursachen für die lange Dauer von Regionalplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren identifiziert bzw. verifiziert.

Modul 2: Publikation MORO-Information

Im zweiten Schritt werden die Ergebnisse der Online-Umfrage mit dem hier vorliegenden MORO Informationen des BBSRs publiziert. Ziel der Publikation ist der Transfer der Umfrageergebnisse in die Planungspraxis und damit eine Vorbereitung des Fachpublikums auf die in Modul 3 anstehenden Workshops.

Modul 3: Workshops mit Trägern der Regionalplanung

In drei eintägigen Workshops mit verschiedenen Schwerpunktthemen wird die aktuelle Situation in den Planungsregionen diskutiert. Auf Basis der Befragungsergebnisse sollen Hauptursachen für lange Planungsprozesse identifiziert und gemeinsam Lösungsansätze entwickelt werden.

Modul 4: Empfehlungen für die Regionalplanung

Aus den Ergebnissen der Befragung der Träger der Regionalplanung (Modul 1), den Workshopergebnissen (Modul 3) sowie der optionalen Analyse von Best-Practice Beispielen (Modul 4) werden für die Akteure der Landes- und Regionalplanung Empfehlungen erarbeitet, wie eine zeitliche Optimierung der Planaufstellung/-fortschreibung von Regionalplänen gelingen kann. Sollte das Projekt zeigen, dass auch rechtliche Rahmenbedingungen einer Änderung bedürfen, werden darüber hinaus Empfehlungen für Politik und Gesetz- bzw. Verordnungsgeber dargestellt.

Begleitet wird das Vorhaben von einem Projektbeirat, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Landesplanungsstellen der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Hessen, Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, den Auftraggebenden, den Auftragnehmenden und einem externen Vertreter der Regionalplanung zusammensetzt. Der Projektbeirat unterstützt die Projektsteuerung und begleitet das Vorhaben fachlich.

Weitere optionale Module:

Detailanalyse von Best-Practice Beispielen

Über die beschriebenen Schritte hinaus können in einem optionalen Baustein ausgewählte Best-Practice-Beispiele für eine zeitlich optimierte Planaufstellung von Regionalplänen analysiert werden. Die Detailanalyse, welche eine Dokumentenauswertung und mehrere Interviews je Beispielregion beinhaltet, kann gemeinsam mit den Workshops aus Modul 3 dazu beitragen, Lösungsansätze für eine zeitliche Optimierung der Planaufstellung vorzustellen.

Publikation MORO-Praxis

Alle Ergebnisse des MOROs können zusammenfassend in der Reihe MORO-Praxis für interessierte Fachleute sowie die Öffentlichkeit publiziert werden.

3 Grundlagen der Regional-planung in Deutschland

3.1 Aufgaben und Inhalte

In dem in Deutschland über Jahrzehnte gewachsenen System der Raumordnung werden Leitvorstellungen für die anzustrebende Entwicklung eines Raumes erarbeitet. Damit sind die Verteilung der Siedlungsgebiete im Raum, ihre Vernetzung untereinander und ihre Einbettung in die sie umgebenden Freiräume und deren Nutzungen gemeint (Weiland/Wohlleber-Feller 2007; Sinz 2005).

Die Raumplanung findet auf verschiedenen Ebenen innerhalb der Bundesrepublik statt und ist mit ihren Planungsinstrumenten in Abbildung 1 detailliert dargestellt.
Die Aufgaben, Leitvorstellungen und Erfordernisse der Raumordnung und somit auch der Regionalplanung sind im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) rechtlich verankert. Zuständigkeiten und Sonderaufgaben werden in den Landesplanungsgesetzen der Länder geregelt (Schmitz 2005: 965). Hierdurch wird bedingt, dass die Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich organisiert ist (vgl. Kapitel 3.2) und sich einzelne Verfahrensaspekte unterscheiden können (vgl. Kapitel 3.3), die zu behandelnden Inhalte jedoch deutschlandweit größtenteils gleich sind. Ein Regionalplan ist zudem einer strategischen Umweltprüfung sowie im Einzelfall auch einer Fauna-Flora-Habitat-Vor- oder Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen , woraus zusätzliche inhaltliche und prozessuale Anforderungen resultieren (vgl. Kapitel 3.3).

Die regionalen Raumordnungspläne enthalten raumbezogene Aussagen und Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur (Schmitz 2005: 970). Diese werden in Form von räumlichen und/oder textlichen Zielen und Grundsätzen bzw. diesen entsprechenden Vorrang- und Vorbehaltsgebieten festgelegt. Zur Siedlungsstruktur zählen unter anderem die Zentralen Orte, Entwicklungsachsen sowie die Bereiche für die Siedlungsentwicklung (Wohnbau- und Gewerbeflächen). Festlegungen zur Freiraumstruktur können regional bedeutsame Bereiche für Natur-, Landschafts-, Umwelt-, Biotopschutz und Biotopvernetzung (bspw. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Natur- und Landschaft, regionale Grünzüge, Grünzäsuren, Hochwasser- und Trinkwasserschutz), aber auch Bereiche für die Gewinnung von oberflächennahen Rohstoffen umfassen. Zum dritten Komplex der Infrastruktur zählen die Standorte und Trassen für Verkehrsinfrastrukturen sowie Standorte für die Ver- und Entsorgung, unter anderem mit erneuerbaren Energien (bspw. Windenergie).

3.2 Organisation

Der jeweilige Planungsraum, für den regionalplanerische Zuständigkeiten festgelegt sind und für den der Regionalplan erarbeitet wird, wird als Planungsregion oder kurz Region bezeichnet. Die Regelungskompetenz für die Regionalplanung liegt bei den Ländern. Daraus ergebenen sich große Unterschiede von der Trägerschaft der Regionalplanung auf der Landesebene (Landesministerien bzw. -behörden, Bezirksregierungen) über die Festlegung der Planungsregionen, die Art der Trägerschaft in den Planungsregionen bis hin zur Bezeichnung der Regionalpläne (auch genannt regionale Raumordnungspläne, Gebietsentwicklungspläne, oä.). In Bezug auf die Art der Trägerschaft der Regionalplanung in den Regionen sind drei Typen zu unterscheiden.

1. Regionalplanung in kommunaler Trägerschaft
2. Trägerschaft regionaler Planungsgemeinschaften bzw. regionaler Raumordnungsverbände
3. Trägerschaft der Länder (Landesministerien bzw. -behörden)

In Niedersachsen wird die regionale Raumordnung auf kommunaler Ebene durchgeführt. Hier sind 36 Landkreise sowie die Region Hannover und der Regionalverband Großraum Braunschweig verantwortlich für die Erstellung von Regionalplänen (ML Niedersachsen 22.03.2021).

Die Organisationsform der regionalen Planungsgemeinschaften und -verbände ist in Deutschland am weitesten verbreitet. Von den zwölf Bundesländern, die eine Regionalplanung durchführen, liegt diese in neun Fällen in der Zuständigkeit eines Planungsverbandes (auch Regionalverband, Planungsgemeinschaft). Dieser umfasst in der Regel mehrere Landkreise und kreisfreien Städte und besitzt ein politisches Beschlussgremium, welches sich aus einer gewählten Vertretung der Landkreise und kreisfreien Städte zusammensetzt. Hierzu gehören Baden-Württem-

berg (12 Planungsverbände), Bayern (18), Brandenburg (fünf), Hessen (drei), Mecklenburg-Vorpommern (vier), Rheinland-Pfalz (vier), Sachsen, Sachsen-Anhalt (vier) und Thüringen (fünf) (Priebs 2018: 2049). Dabei verfügen die Planungsgemeinschaften in manchen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen oder Sachsen-Anhalt über eine eigene Verwaltungsstruktur. In anderen Bundesländern wie zum Beispiel Rheinland-Pfalz, Bayern, Hessen, Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern sind sie an Landesbehörden bzw. staatliche Mittelbehörden angegliedert.

In Nordrhein-Westfalen werden die Regionalpläne von den fünf Bezirksregierungen und dem Regionalverband Ruhr erstellt. Regionalräte mit Vertretung der Gemeinden sowie aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Verbänden beschließen die Regionalpläne als Träger der Regionalplanung in den jeweiligen Bezirken (Bezirksregierung Münster 22.03.2021). In Schleswig-Holstein ist die Regionalplanung Aufgabe der Landesplanungsbehörde und es gibt keine gesonderten politischen Beschlussgremien für die drei Planungsräume (MILIG Schleswig-Holstein 22.03.2021).

Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, das Saarland sowie die kreisfreien Städte in Niedersachsen sind von der Pflicht, Regionalpläne zu erstellen, ausgenommen. Für die Stadtstaaten kann ein Flächennutzungsplan die Funktionen eines Regionalplans übernehmen (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 Satz 3 ROG).

3.3 Übersicht zum Verfahren der Gesamtregionalplanaufstellung/-änderung

Das Verfahren zur Aufstellung bzw. Fortschreibung von Gesamtregionalplänen wird im ROG und insbesondere in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen geregelt, ergänzend im Falle möglicher staatsgrenzenüberschreitender Umweltauswirkungen auch durch das UVPG. Durch den Einfluss der Landesplanungsgesetze unterscheiden sich die Verfahren in den einzelnen Ländern zum Teil deutlich. Abbildung 2 gibt daher lediglich einen groben Überblick über den Ablauf eines Regionalplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahrens. Länder- und zum Teil auch regionsspezifische Abweichungen sind hierbei nicht auszuschließen.

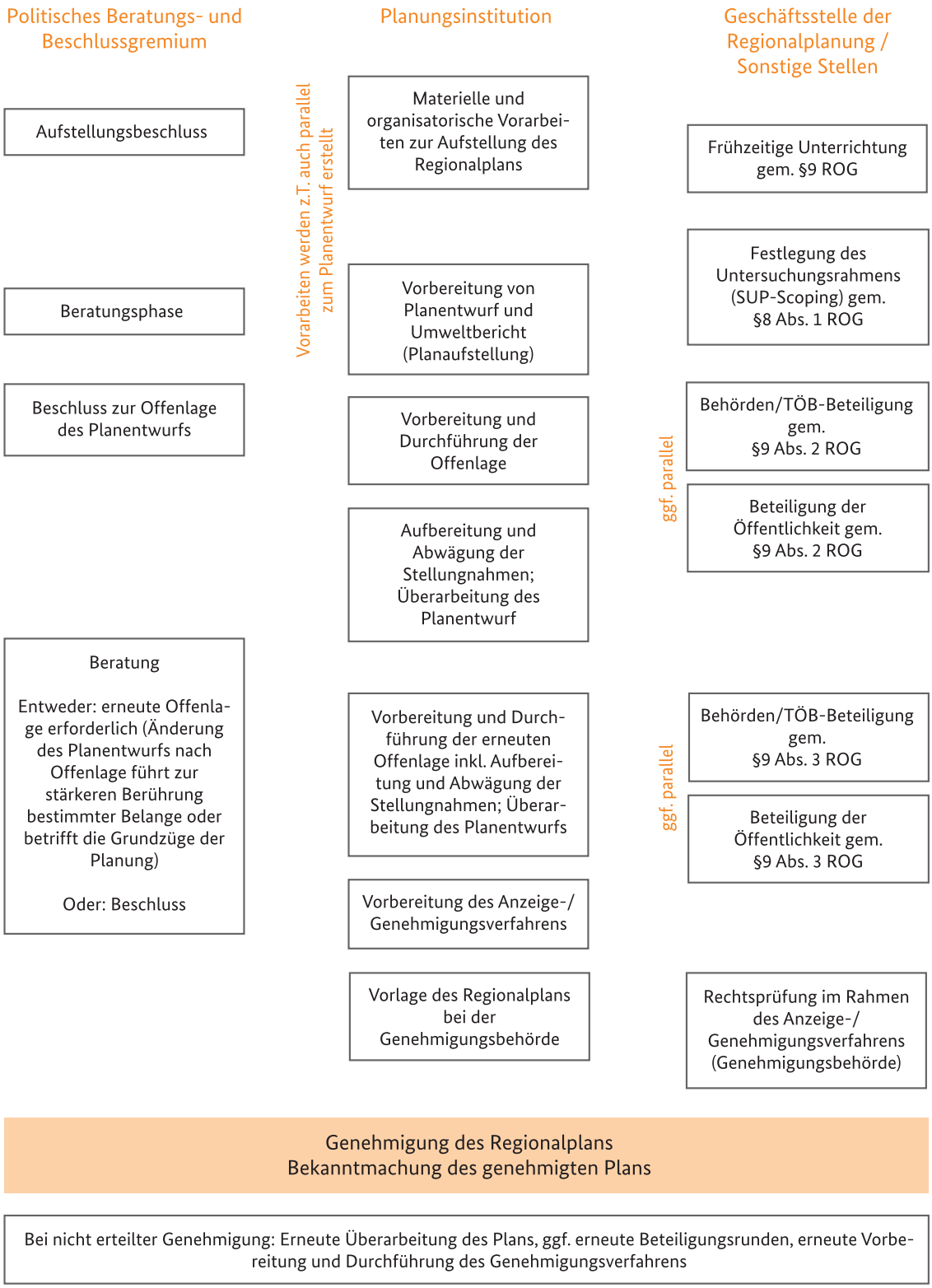
Ein Regionalplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren ist meist noch vor dem offiziellen Aufstellungsbeschluss des politischen Beratungs- und Beschlussgremiums mit materiellen und organisatorischen Vorarbeiten verbunden. Hierunter fallen beispielsweise die Evaluierung des alten Regionalplans (falls vorhanden), die Erhebung von Daten und Planungsgrundlagen für das neue Planwerk (z.B. Bevölkerungsprognosen, Informationen zu Natur und Landschaft wie bspw. Landschaftsrahmenplan) oder Gespräche mit Kommunen, Fachplanungen und sonstigen raumrelevanten Akteuren zur Erfassung angestrebter Entwicklungsvorstellungen.

Das Verfahren wird förmlich mit dem Aufstellungsbeschluss des politischen Beratungs- und Beschlussgremiums eingeleitet. Daran anschließend beginnt die Ausarbeitung der Planinhalte wie beispielsweise die Datenanalyse, die Ausarbeitung von Grundsätzen und Zielen der Regionalplanung mit ihren räumlichen Festlegungen sowie die Erstellung der Pläne und begleitenden Textdokumente. Parallel hierzu wird der Entwurf des Umweltberichts erstellt. Nach Vorlage des Regionalplanentwurfs und des Umweltberichts in dem politischen Beschlussgremium und einer Beratung, fasst dieses den Beschluss zur Offenlage.

Hieran schließt sich die frühzeitige Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange (TÖB) sowie die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit an (§9 Abs. 2 ROG). Der Planentwurf und der Entwurf des Umweltberichts werden hierzu für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich, d. h. physisch und digital, ausgelegt. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung öffentlich bekannt zu machen. Im Rahmen einer gesetzten Frist, welche mindestens die Dauer der Auslegung beträgt, können Stellungnahmen zum Planentwurf und Umweltbericht abgegeben werden.

Diese eingegangenen Stellungnahmen werden nach Abschluss der Offenlage aufbereitet und abgewogen, wobei erforderlichenfalls gutachterliche Untersuchungen und Bewertungen herangezogen werden. Entsprechende Überarbeitungen des Planentwurfes schließen sich an, bevor das Planwerk erneut zur Beratung dem politischen Beschlussgremium vorgelegt wird. Waren durch die eingegangenen Stellungnahmen des frühzeitigen Beteiligungsverfahrens Änderungen am Planentwurf erforderlich, welche zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führen oder welche die Grundzüge der Planung betreffen (vgl. §9 Abs. 3 ROG), so ist eine erneute Offenlage erfor-

Abbildung 2: Verfahrensablauf Regionalplanaufstellung/-fortschreibung.



Quelle: Eigene Darstellung HHP

derlich. Diese muss ebenfalls vom politischen Gremium beschlossen werden. Trifft dieser Fall nicht ein, so kann der Beschluss zur Vorlage des Regionalplans bei der Genehmigungsbehörde gefasst werden.

Daraufhin werden alle für die Genehmigung erforderlichen Unterlagen von der fachlichen Planungsinstitution zusammengestellt und der Regionalplanentwurf wird der Landesplanungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. Diese führt die Rechtsprüfung des Regionalplans durch und erteilt daraufhin ihre Genehmigung, erteilt die Genehmigung unter bestimmten Maßgaben, welche eine Planänderung beinhalten oder versagt diese (in Nordrhein-Westfalen erfolgt ein Anzeigeverfahren). Bei einer Genehmigung wird der Regionalplan mit der Bekanntmachung der Genehmigung rechtsverbindlich. Bei einer erteilten Genehmigung unter bestimmten Maßgaben der Planänderung (Grundzüge der Planung i.d.R. nicht betroffen), muss der Plan dahingehend angepasst werden und es ist zumindest eine Zustimmung des regionalen politischen Gremiums zu den erforderlichen Planänderungen nötig. Sollte die Genehmigung versagt werden, so ist der Planentwurf erneut zu überarbeiten, gegebenenfalls erneut für die Behörden und TÖB sowie die Öffentlichkeit auszulegen und erneut zur Genehmigung einzureichen. Erst mit der Erteilung einer Genehmigung und ihrer Bekannmachung ist das Planverfahren offiziell abgeschlossen.

3.4 Weitere Instrumente und Verfahren

Neben der Gesamtregionalplanaufstellung/-fortschreibung existieren auf Ebene der Regionalplanung auch viele weitere Instrumente und Verfahren. Diejenigen Aspekte, die im Zuge der Online-Befragung der Träger der Regionalplanung angesprochen werden, sind im Folgenden kurz erläutert.

„Teilregionalpläne", „Teilfortschreibungen" oder „Teiländerungen" bezeichnen Raumplanungen auf regionaler Ebene, die als Bestandteil des Gesamtraumordnungsplans der Region gelten, klar thematisch oder räumlich abgegrenzt sind und somit losgelöst von einem Verfahren zur Gesamtplanaufstellung neu aufgestellt oder fortgeschrieben werden können. Darüber hinaus können auch informelle Konzepte für bestimmte Aufgaben- und Problembereiche zur Vorbereitung der planerischen Festlegung dienen.

Windenergie/EE ist das häufigste Thema von Teilfortschreibungen. Foto: Lena Riedl

Beispiele hierfür sind regionale Entwicklungskonzepte, Konzepte zum großflächigen Einzelhandel oder zur Gewerbeflächenentwicklung, Klimaanpassungs- und Klimaschutzkonzepte oder Konzepte für notwendige Vorkehrungen bei Hochwasserkatastrophen. „Informelle Planung hat [meist] das Ziel, im Vorfeld der rechtsverbindlichen Planung durch kooperative Prozesse mögliche Konflikte zu beseitigen oder auszugleichen. Weiterhin wird durch das frühzeitige und umfassende Einbeziehen der Betroffenen die spätere Umsetzung planerischen Handelns erleichtert" (ARL 22.03.2021).

Im Vergleich zu den formellen Planungsinstrumenten der Regionalplanung, zu denen sowohl die Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung als auch die Teilfortschreibungen und -änderungen zählen, unterscheiden sich informelle Konzepte dadurch, dass

1. für sie keine Rechtsgrundlagen und Verfahrensregeln vorliegen,
2. Beteiligungsverfahren nicht zwingend erfolgen müssen jedoch teilweise eine deutlich intensivere Beteiligung stattfindet als bei formellen Planungen (bottom-up vs. top-down),
3. sie eher handlungs- und umsetzungsorientiert auf die Verwirklichung formeller Instrumente angelegt sind,
4. sie häufig kleinräumige Projekte und Maßnahmen vorbereiten können,
5. kurz- bis mittelfristig angelegt sind (Krappweis 22.03.2021).

4 Bundesweite Befragung der Regionalplanungsstellen

Die Ursachen für die derzeit lange Dauer von Planungsprozessen der Regionalplanung wurden im Zuge einer Online-Befragung der Träger der Regionalplanung und deren fachlicher Stellen ermittelt. Adressaten der Befragung waren die Körperschaften der Regionalplanung in allen 108 Planungsregionen Deutschlands. Die Befragung war für einen Zeitraum von vier Wochen im Januar und Februar 2021 online zugänglich. Die Teilnahme an der Befragung wurde über einschlägige Newsletter und Foren beworben.

4.1 Online-Fragebogen

In Zusammenarbeit mit dem Projektbeirat wurde ein umfassender Fragebogen erarbeitet, der online ausgefüllt werden konnte. Ein direkter Zugang zu der Befragung per Link wurde an alle 108 Regionen verschickt. Darüber hinaus konnten Personen mit einem Abonnement des Newsletters der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) auf die Befragung zugreifen. Die Fragen zielten schwerpunktmäßig auf diejenigen Strukturen und Prozesse der Regionalplanung ab, welche möglicherweise eine Relevanz für die lange Planungsdauer besitzen. Ziel war es, die bekannten Gründe für lange Verfahrensdauern zu verifizieren, neue zu identifizieren und eine vorläufige Gewichtung zu treffen. Darüber hinaus gab es die Möglichkeit verschiedene Lösungsansätze für eine zeitliche Optimierung der Planaufstellung zu bewerten und eigene Vorschläge abzugeben, die im späteren Projektverlauf in Workshops diskutiert werden sollen. Der Fragebogen gliedert sich in folgende Themenkomplexe:

1. Allgemeines
2. Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung
3. Teilfortschreibungen
4. Recht
5. Organisation
6. Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte
7. Einflüsse von außen
8. Lösungsansätze

4.2 Auswertung der Befragungsergebnisse

Die Antworten der Teilnehmenden wurden anonymisiert erfasst, gespeichert und ausgewertet. Für alle Fragen wurde die Verteilung der Antworthäufigkeit (auch im Hinblick auf die jeweiligen Stichprobengrößen) analysiert. Bei Fragen mit offener Texteingabe wurden die Antworten bei relevanter Anzahl ausgewertet, indem sie Clustern zugeordnet wurden. In der Online-Umfrage bestand bei der überwiegenden Mehrheit der Fragen die Möglichkeit, keine Antwort abzugeben, um größere Abbruchraten des Fragebogens zu vermeiden. In der sehr heterogenen Landschaft der regionalen Raumplanung in Deutschland ist es unmöglich, jede denkbare Situation mit einer bundesweit passenden und gleichzeitig nicht übermäßig komplizierten Fragestruktur abzudecken, weshalb diese offene Form der Befragung notwendig war. Jede Frage wurde also potenziell von unterschiedlich vielen Befragten beantwortet. Ebenso enthielt der Fragebogen Filterfragen, sodass gewisse Fragen nur von einem bestimmten Teil der gesamten Gruppe gesehen wurden. Die im Folgenden beschriebenen Ergebnisse sind deshalb immer im Kontext der Anzahl der Antworten auf die jeweilige Frage zu betrachten. Die angegebenen Stichprobengrößen liefern hierfür eine Orientierung.

Weiterhin ist bei den Aussagen zu der Gesamtdauer von Planungs- bzw. Planaufstellungs-/Planfortschreibungsverfahren in diesem Bericht zu beachten, dass diese auch die Dauer von informellen materiellen Vorarbeiten umfassen. Diese zählen zwar rechtlich betrachtet nicht zum förmlichen Verfahren, sind aber für die Forschungsaufgabe neben der Verfahrensdauer von erheblicher Relevanz.

5 Gründe für die lange Dauer von Regionalplanverfahren

5.1 Ergebnisse der Befragung - Übersicht

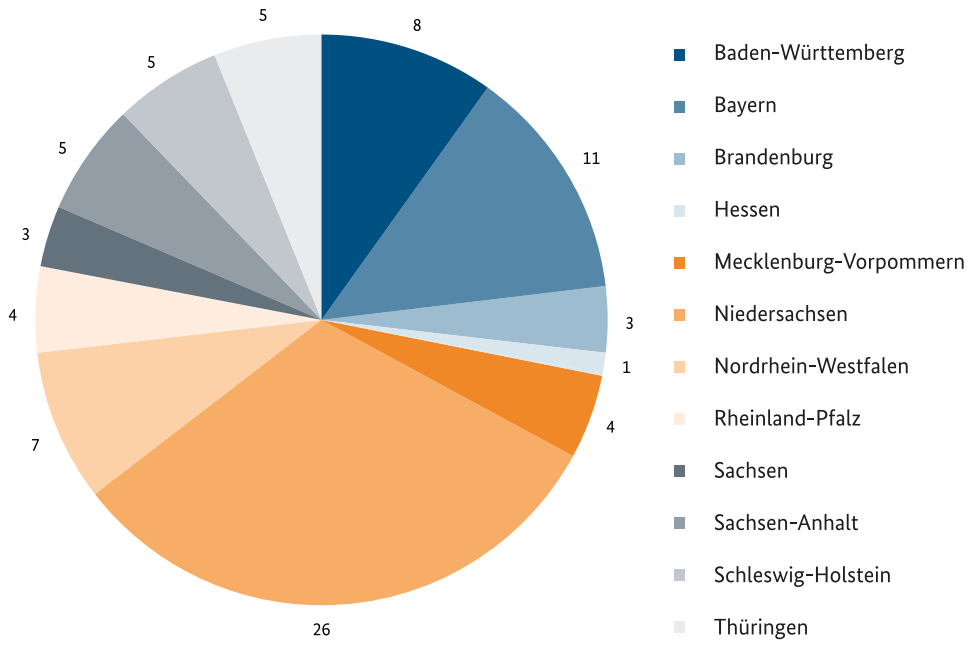
In der bundesweiten Online-Befragung sind insgesamt 82 auswertbare Fragebögen eingegangen, von denen 54 vollständig ausgefüllt wurden. Die übrigen 28 Fragebögen konnten für einige, aber nicht alle Fragen ausgewertet werden. Aus allen Bundesländern, in denen eine regionale Raumordnung existiert, wurden Fragebögen abgeschickt. Aus Bundesländern mit weniger Planungsregionen sind dementsprechend auch weniger Fragebögen vorhanden (z.B. Hessen: ein Fragebogen; vgl. Abbildung 3) und sie sind weniger stark repräsentiert. Im Gegensatz dazu ist bspw. Niedersachsen überproportional stark vertreten, wodurch die Ergebnisse der Befragung gefärbt sein können. Durch die anonymisierte Befragung können die Antworten eines Fragebogens keiner bestimmten Region innerhalb eines Bundeslandes zugeordnet werden. Die Anzahl der eingegangenen Fragebögen pro Bundesland ist daher nicht mit dem Anteil der Regionen, die teilgenommen haben, gleichzusetzen. Mehrfachteilnahmen aus einzelnen Regionen sind grundsätzlich nicht auszuschließen. Auch Ländervergleiche sind aus diesem Grund bei den einzelnen Fragekomplexen kritisch zu betrachten und werden daher nur stellenweise durchgeführt.

5.2 Themenkomplex Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung

Aktueller Stand der Regionalplanung

Rund 90 % der Befragten geben an, dass in ihrer Region ein rechtsgültiger Gesamtregionalplan vorliegt (von N=82 beantwortet). Das Alter der Planwerke verteilt sich zwischen 1985 und 2021, wobei 50 % der Pläne älter als zehn Jahre und 50 % jünger sind (N=71).

Abbildung 3: Verteilung der eingegangenen Fragbögen über die Bundesländer.



Von N=82 beantwortet. Quelle: Eigene Darstellung HHP

Über die Hälfte (55 %) der Befragten befindet sich zum Zeitpunkt der Umfrage in einem laufenden Gesamtplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren (GAV/GFV). Lediglich 25 von 82 Befragten geben an, in den letzten zehn Jahren einen Gesamtplan aufgestellt zu haben und aktuell in keinem neuen GAV/GFV zu sein. Für diese 25 Fragebögen war eine Auswertung der Dauer aller Planungsschritte einzeln und insgesamt in einem abgeschlossenen Verfahren möglich. Alle übrigen Teilnehmenden geben ausschließlich die Dauer der Verfahrensschritte an, die in ihrem laufenden Verfahren schon abgeschlossen sind. Grund hierfür ist die Vergleichbarkeit der Angaben über die Dauer der einzelnen Verfahrensschritte (keine Schätzwerte). Im Folgenden werden daher bei der Beschreibung der Ergebnisse der Fragen zur Dauer von Verfahrensschritten abgeschlossene und laufende GAV/GFV unterschieden.

Dauer der einzelnen Planungsschritte (Beteiligungsverfahren ausgenommen)

Für die Gesamtdauer von abgeschlossenen GAV/GFV wird am häufigsten ein Wert von fünf bis maximal sieben Jahren angegeben (N=23; Tabelle 1). Dieses Ergebnis steht in Einklang mit der Beobachtung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 24./25.10.2019, welche Anlass für die Initiierung des vorliegenden MORO „Planungsbeschleunigung“ gab. In abgeschlossenen GAV/GFV nehmen die materiellen Vorarbeiten im häufigsten Fall (62 % der Angaben bei N=21) ein bis drei Jahre ein. Das lässt die oben genannte Vorklärung wichtiger Konflikte oder die Beschaffung von Daten erkennen. Die reinen Planungsarbeiten dauern in gleich vielen Fällen weniger als drei Jahre und drei bis maximal fünf Jahre (jeweils 45 % der Angaben bei N=20). Die Vorbereitung von Genehmigungs-/Anzeigeverfahren nimmt in den meisten Fällen (55 % von N=18) unter drei Monate ein, während die Angaben zur Dauer des Genehmigungsverfahren selbst stärker schwanken. Hier wird gleich oft angegeben, dass das Genehmigungs-/Anzeigeverfahren weniger als drei Monate, zwischen sechs Monaten und einem Jahr oder länger als ein Jahr beansprucht (jeweils von 24 % von N=17 angegeben) (vgl. Tabelle 1).

Bei der Betrachtung der Ergebnisse für GAV/GFV, die in den letzten zehn Jahren abgeschlossen wurden ist zuerst einmal zu beachten, dass es für diese laufenden Verfahren noch keine Angaben über die endgültige Gesamtdauer gibt. Auch die Dauer des Genehmigungs-/Anzeigeverfahrens kann für diese Verfahren noch nicht bestimmt werden. Angaben über das Anzeigeverfahren macht nur eine befragte

Tabelle 1: Dauer der Planungsschritte in Regionalplanaufstellungs-/fortschreibungsverfahren.

Verfahrensschritt	Häufigste Antwort, wenn in den letzten 10 Jahren ein Plan abgeschlossen wurde	Häufigste Antwort, wenn aktuell ein neuer Plan aufgestellt wird
Gesamtplanaufstellung (Materielle Vorarbeiten und Planungsverfahren)	5-7 Jahre (N=23)	-
Materielle Vorarbeiten	1-3 Jahre (N=21)	1-3 Jahre (N=34)
Planungsarbeiten (im Rahmen des Planungsverfahrens)	Gleich häufig: max. 3 / 3 – max. 5 Jahre (N=20)	Max. 3 Jahre (N=20)
Vorbereitung Genehmigungs-/Anzeigeverfahren	Max. 3 Monate (N=18)	Max. 3 Monate (N=1)
Genehmigungs- / Anzeigeverfahren	Gleich häufig: 3 Mon. / 6 Mon. bis 1 Jahr / > 1 Jahr (N=17)	-

Die Stichprobengröße N ist für jeden Planungsschritt angegeben. Quelle: Eigene Darstellung HHP

Person. Die Dauer der anderen Planungsschritte, also der materiellen Vorarbeiten (von N=34 beantwortet) und der reinen Planarbeiten (von N=20 beantwortet) ist in den laufenden Verfahren hingegen ähnlich wie in den abgeschlossenen Verfahren der letzten zehn Jahre (vgl. Tabelle 1). In den laufenden Verfahren ist bei der Dauer der Planarbeiten die meistgewählte Kategorie drei Jahre. Die übrigen Angaben über die Dauer dieser Verfahrensphase variieren in den laufenden Verfahren stärker über die Kategorien längerer Zeiträume als in den abgeschlossenen Verfahren.

Bei der Interpretation der oben beschriebenen Ergebnisse ist zu beachten, dass für die Fragen der Dauer einzelner Planungsschritte aufgrund der beschriebenen Filterung unterschiedliche Stichprobengrößen vorliegen, die in Tabelle 1 ebenfalls dargestellt sind.

Dauer des Beteiligungsverfahrens in abgeschlossenen Planungsverfahren

Die Dauer der Beteiligungsverfahren in GAV/GFV wurde differenziert nach den möglichen Beteiligungsschritten erfasst (vgl. Tabelle 2). Wenn man für abgeschlossene GAV/GFV die Dauer der einzelnen Beteiligungsschritte summiert, nehmen diejenigen Beteiligungsschritte, die in jedem GAV/GFV durchgeführt werden müssen, insgesamt im Mittel 15,4 Monate ein (Mittelwert über N=18 Angaben). Die Angaben betreffen hier die reine Dauer der Beteiligung (z.B. Vorbereitung der Beteiligungstermine, Sichtung und Abwägung von Stellungnahmen etc.) und nicht die Dauer möglicher Planüberarbeitungen zwischen Beteiligungsrunden. Als Mindestmaß der Beteiligungsschritte wird hier das Scoping der strategischen Umweltprüfung sowie die einmalige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) und der allgemeinen Öffentlichkeit betrachtet. Bei der Interpretation dieser summierten Gesamtdauer ist darauf zu achten, dass die Beteiligungsschritte in der Planungspraxis nicht in allen Regionen in einem zeitlichen Nacheinander stattfinden. Aus der Praxis ist bekannt, dass die Beteiligung der TÖB und der Öffentlichkeit in unterschiedlicher zeitlicher Abfolge durchgeführt werden können. In den Fällen, in denen etwaige Beteiligungsschritte parallel ablaufen, wäre es also falsch, die Dauer der Beteiligungsschritte zu addieren, um eine Aussage über die durchschnittliche Gesamtdauer des Beteiligungsverfahrens zu treffen. Für den Fall, dass die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Tabelle 2: Dauer der Schritte des Beteiligungsverfahrens in laufenden und abgeschlossenen Regionalplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren.

	Planung in den letzten 10 Jahren abgeschlossen		In laufenden Planungsverfahren		
Schritt im Beteiligungsverfahren	Durchschnittliche Dauer in Monaten	N	Durchschnittliche Dauer in Monaten	N	Zeitpunkt
→ SUP-Scoping	3,5	18	8,4	5	ggf. parallel
→ 1. TÖB-Beteiligung	6,3	16	13	15	
→ 1. Öffentlichkeitsbeteiligung	5,9	16	11,9	15	
→ Erneute TÖB-Beteiligung	4,2	15	9	1	ggf. parallel
→ Erneute Öffentlichkeitsbeteiligung	4	15	4	1	
→ Erneute TÖB-Beteiligung nach nicht erteilter Genehmigung	2	8	-	-	ggf. parallel
→ Erneute Öffentlichkeitsbeteiligung nach nicht erteilter Genehmigung	1,9	7	-	-	
→ Wtr. Beteiligung nach Landesrecht	2,3	3	-	-	Zeitpunkt flexibel
→ Informelle Beteiligung	3,3	3	18,5	4	

Die Stichprobengröße N ist für jeden Beteiligungsschritt angegeben. Quelle: Eigene Darstellung HHP

parallel durchgeführt werden, ergibt sich eine Gesamtdauer des Beteiligungsverfahrens ohne erneute Offenlage von im Durchschnitt mindestens 9,8 Monaten.

Ein Großteil der Befragten in den 25 Regionen, in denen in den letzten zehn Jahren ein GAV/GFV abgeschlossen wurde, gibt an, den Planentwurf drei Mal erneut ausgelegt zu haben (38 %, häufigste Angabe bei N=20), nachdem die Grundzüge des Entwurfs unter Berücksichtigung der Stellungnahmen geändert wurden. 86 % der Befragten haben den Planentwurf mindestens ein Mal erneut ausgelegt. In abgeschlossenen GAV/GFV, in denen eine erneute Beteiligung notwendig war, dauert die Beteiligung durchschnittlich in Summe 24,6 Monate (Summe aller Beteiligungsrunden bei N=15 Angaben). Auch bei dieser Angabe der Gesamtdauer ist wieder zu beachten, dass ggf. einzelne Beteiligungsschritte gleichzeitig durchgeführt werden können, wodurch sich eine kürzere Gesamtdauer ergeben würde. Ebenso sind auch in dieser Summenangabe die Zeiträume für potenziell nötige Planüberarbeitungen nicht enthalten.

In wenigen Fällen der abgeschlossenen GAV/GFV kommt es dazu, dass eine Genehmigung nicht erteilt wurde und der Planentwurf noch einmal in seinen Grundzügen überarbeitet und den TÖB sowie der allgemeinen Öffentlichkeit zur Beteiligung erneut vorgelegt werden musste. Die TÖB wurden nach nicht erteilter Genehmigung und Planüberarbeitung in acht Fällen und die Öffentlichkeit in sieben Fällen erneut beteiligt.

Weitere Beteiligungsschritte nach Landesrecht dauern im Schnitt 2,3 Monate, Formen der informellen Beteiligung 3,3 Monate (jeweils N=3).

Zusammenfassend kann für die Dauer der Beteiligung in abgeschlossenen GAV/GFV festgestellt werden, dass diese sehr stark von der Anzahl der benötigten Offenlagen und zusätzlich durchgeführten Beteiligungsschritten (bspw. informelle Beteiligung) abhängt. Die einzelnen Beteiligungsschritte für sich nehmen keinen besonders großen Zeitraum in Anspruch, wobei jedoch festgestellt werden kann, dass die Beteiligung der TÖBs im Durchschnitt zeitaufwändiger ist als die Beteiligung der Öffentlichkeit. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Hinweise der fachlichen Stellen (bspw. Ämter, Naturschutzverbände etc.) in ihrer Abwägung mehr Aufwand bedeuten als die Hinweise der allgemeinen Öffentlichkeit.

Dauer des Beteiligungsverfahrens in aktuell laufenden Planungsverfahren

Von den befragten Personen, in deren Regionen aktuell ein GAV/GFV läuft, haben 15 die standardmäßige Beteiligung im SUP-Scoping sowie die Beteiligung der Behörden/TÖB und der Öffentlichkeit bereits abgeschlossen (vgl. Tabelle 2, auch für N). Eine erneute Beteiligung wurde in einem der noch laufenden Verfahren durchgeführt. Daher kann lediglich für die Standardelemente der Beteiligung eine Aussage über deren durchschnittliche Dauer getroffen werden. Im Vergleich zu den in den letzten zehn Jahren abgeschlossenen Verfahren dauert das Mindestmaß der Beteiligung in aktuell laufenden Verfahren doppelt so lange. Diese Beobachtung muss allerdings vor dem Hintergrund der geringen Stichprobe der Angaben betrachtet werden. In vier Fällen laufender Verfahren wurden zudem informelle Beteiligungen durchgeführt. Auch diese nehmen einen größeren Zeitraum als bei bereits abgeschlossenen Planverfahren in Anspruch (vgl. Tabelle 2).

Gründe für den Zeitaufwand im Beteiligungsverfahren

Auf die Frage, wodurch im Beteiligungsverfahren in GAV/GFV ein größerer Zeitraum beansprucht werde, gibt nur eine Person an, dass im Beteiligungsverfahren kein größerer Zeitaufwand entstehe (von N=35 beantwortet). Im Umkehrschluss wird das Beteiligungsverfahren sowohl in abgeschlossenen als auch in laufenden GAV/GFV als ein Grund für die lange Dauer von GAV/GFV angesehen. Die Hauptursachen für diesen erhöhten Zeitaufwand werden hauptsächlich im Arbeitsaufwand bei der Sichtung von Stellungnahmen und der Abwägung der verschiedenen Belange verortet. Zudem tragen die nötig werdenden erneuten Offenlagen nach Einschätzung der Befragten zur Bindung zeitlicher Ressourcen erheblich bei. Die Einschätzung der Beteiligung als besonders zeitintensiver Verfahrensbestandteil steht im Einklang mit den Angaben der Befragten über die Dauer der einzelnen Beteiligungsschritte. Wenn allein die Durchführung der Standardelemente der Beteiligung mindestens 9,8 Monate benötigt, ohne dass

die potenziell notwendig werdenden Planüberarbeitungen hierbei berücksichtigt sind, bestätigt dies die Beteiligung als wichtigen Faktor für die lange Dauer von GAV/GFV. Zudem legen die meisten Befragten den Planentwurf nach einer Überarbeitung erneut aus, wodurch sich die Dauer des GAV/GFV noch einmal deutlich erhöht.

Gründe für den Zeitaufwand im Genehmigungs-/Anzeigeverfahren

Im Vergleich zur Einschätzung des Beteiligungsprozesses ergibt sich für das Genehmigungs-/Anzeigeverfahren kein so deutliches Bild. Hier geben 32 % der Befragten an, dass durch das Genehmigungs-/Anzeigeverfahren kein großer Zeitaufwand entstehe, wohingegen 68 % der Befragten angeben, dass das Genehmigungsverfahren einen relevanten Zeitumfang beanspruche (von N=19 beantwortet). Die meisten der Angaben, die im Genehmigungsverfahren einen hohen Zeitumfang sehen, führen dies auf die Bearbeitungszeit auf Landesebene zurück (37%). Weitere 32 % sagen aus, dass der Zeitaufwand durch geforderte Änderungen entstehe.

Abstimmungsprozesse und weitere Verfahrensabläufe mit hohem Zeitaufwand

Unter den Befragten sehen 51 % die Abstimmung mit politischen Gremien und 80 % andere Prozesse als besonders zeitaufwändig an (von N=54 beantwortet; Mehrfachauswahl möglich. Deshalb Summe > 100 %). Diese anderen zeitaufwändigen Prozesse werden darauffolgend spezifiziert. Am häufigsten genannt (32 % von N=37) werden hier Aspekte der inhaltlichen Ausarbeitung der Planwerke. Hierbei ist es interessant, dass die Hälfte der Eingaben in dieser Kategorie die inhaltliche Bearbeitung von Planungen zum Thema Windenergie/Erneuerbare Energien beschreiben. Fast genauso häufig werden die Beteiligung und die Abwägung von Stellungnahmen genannt (30 %).. Als weitere Prozesse mit erhöhtem Zeitaufwand werden die Abstimmung mit den Kommunen (22 %) und sonstigen Verfahrensbeteiligten wie Verbänden (22 %) genannt. Zudem relevant sind Themen im Zusammenhang mit Datengrundlagen, genauer die Beschaffung und Erstellung nötiger Daten (16 %) sowie die Beauftragung von externen Büros und der damit verbundenen Betreuung und Abstimmung (14 %).

Fazit Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung

Die Ergebnisse aus dem Themenkomplex Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung heben besonders deutlich die Bedeutung des Beteiligungsverfahrens für die Dauer von GAV/GFV hervor. Durch erforderlich werdende erneute Offenlagen nimmt das Beteiligungsverfahren in vielen Fällen einen Zeitraum ein, der an die Dauer der materiellen Vorbereitung und der reinen Planungstätigkeit herankommt. Dabei ist zu beachten, dass erneut nötig werdende Überarbeitungen des Planentwurfs zwischen den Beteiligungsrunden noch gar nicht in der Berechnung berücksichtigt sind. Neben diesen Erkenntnissen zeigen die Angaben der Befragten, dass auch weitere Verfahrensabläufe und Abstimmungsprozesse zu der langen Gesamtdauer der GAV/GFV beitragen. Hierbei sind die Abstimmungsrunden mit den politischen Entscheidungsgremien der regionalen Raumordnung sowie mit den Kommunen und weiteren Verfahrensbeteiligten zu nennen.

Beteiligungsverfahren sind bedeutsam für die Dauer von Regionalplanverfahren. Foto: pixabay.com, User Martin Redlin

5.3 Themenkomplex Teilfortschreibungen

Durchgeführte Teilfortschreibungen

Über 60 % der befragten Personen geben an, dass in ihrer Region in den letzten zehn Jahren Teilfortschreibungen abgeschlossen wurden oder derzeit aufgestellt werden (von N=63 beantwortet). Ein fast ebenso großer Anteil der Befragten (57 % von N=60) gibt an, Teilfortschreibungen gegenüber der Erstellung von Gesamtplänen zu bevorzugen. Die am häufigsten genannten Gründe hierfür sind die Möglichkeiten des Monitorings, was in diesem Fall eine auf die Teilfortschreibungsbereiche fokussierte Raumbeobachtung meint, sowie der geringere Arbeits- und Zeitaufwand (von N=34 beantwortet). Der Bereich, in dem am häufigsten eine thematische Teilfortschreibung durchgeführt wird, ist der Bereich Windenergie/Erneuerbare Energien. Von den 39 Befragten, deren Regionen Teilfortschreibungen durchführen, geben 74 % an, in diesem Bereich aktiv zu sein. Unter den thematischen Teilfortschreibungen sind die Bereiche Rohstoffsicherung (33 % von N=39) und zentrale Orte/Siedlungsachsen (31 %) ebenfalls von hoher Bedeutung. Weniger verbreitet sind Teilfortschreibungen im Bereich der Freiraumstruktur. Neben den thematischen Teilfortschreibungen sind auch räumliche Teilfortschreibungen verbreitet. Unter den Befragten, deren Regionen Teilfortschreibungen durchführen, geben 49 % an, räumliche Teilfortschreibungen zu erstellen. Ein nicht unbeachtlicher Teil aller 63 Befragten (16 %) gibt des Weiteren an, in der Vergangenheit die Erstellung von Teilfortschreibungen abgebrochen zu haben.

Dauer der Erstellung von Teilfortschreibungen

Die Angaben über die Dauer der Erstellung von Teilfortschreibungen variieren zwischen einem und zehn Jahren, wobei der Mittelwert bei 3,7 Jahren liegt. Den größten Zeitraum nehmen dabei Teilfortschreibungen zum Thema Windenergie/Erneuerbare Energien ein, welche gleichzeitig auch die häufigsten thematischen Teilfortschreibungen darstellen. Die Erstellung der Teilpläne dauert hier durchschnittlich 5,3 Jahre. Auch andere verbreitete Teilfortschreibungen wie die räumlich begrenzten Teilpläne und die Teilfortschreibungen zum Thema Rohstoffsicherung dauern länger als vier Jahre (im Durchschnitt 4,6 und 4,5 Jahre).

Fazit Teilfortschreibungen

Die Tatsache, dass Teilfortschreibungen so verbreitet sind, erweckt den Anschein, dass diese sich aus verschiedenen Gründen bereits als Option der Beschleunigung von GAV/GFV etabliert haben. Beispielsweise werden in manchen Regionen Bayerns seit den 1980er Jahren Regionalpläne fast ausschließlich „kapitelweise“ (Teilfortschreibungen für jeden Planungsbereich entsprechend den regionsspezifischen Handlungsprioritäten) fortgeschrieben (Büchs 2021: o.S.). Auch in Regionen anderer Bundesländer hat sich gezeigt, dass es GAV/GFV beschleunigen kann, wenn bestimmte besonders konfliktgeladene Festlegungsbereiche (bspw. Windenergie) in Teilfortschreibungen ausgelagert werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, Teilfortschreibungen bei schwer lösbaren Konflikten abzubrechen, ohne dass dadurch eine Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung gefährdet würde. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass von dieser Möglichkeit durchaus Gebrauch gemacht wird. Trotz der genannten Vorteile muss die Frage gestellt werden, ob der Gesamtkontext der regionalen Raumordnung im Blick behalten wird, wenn verstärkt Teilfortschreibungen zum Einsatz kommen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Teilfortschreibungsbereiche durch die gesonderte Betrachtung zu viel Gewicht gegenüber den anderen Festlegungsbereichen im Gesamtregionalplan erhalten.

5.4 Themenkomplex Recht

Relevanz materiell-rechtlicher und formeller Anforderungen der Gesetzgebung und Rechtsprechung

Der Themenkomplex Recht beschäftigt sich mit den materiell-rechtlichen sowie den formell-rechtlichen Anforderungen der Gesetzgebung und Rechtsprechung. Hierbei beziehen sich die Anforderungen der Gesetzgebung auf die Vorgaben, die in Gesetzestexten formuliert sind, wohingegen die Anforderungen der Rechtsprechung Regelungen aus Gerichtsurteilen umfassen. Als materiell-rechtliche Anforderungen werden Bereiche bezeichnet, die insbesondere den Inhalt der Planung betreffen, wohingegen das formelle Recht die Verfahrensschritte der Planaufstellung regelt.

Sowohl die Anforderungen der Gesetzgebung als auch der Rechtsprechung haben für die Befragten eine hohe Relevanz für die lange Dauer von GAV/GFV. Insbesondere die materiell-rechtlichen Anforderungen der Gesetzgebung und der Rechtsprechung werden von rund 80 % der Befragten (N=58 bzw. 59) als sehr bedeutsam eingestuft. Bei den Anforderungen der Gesetzgebung sind ebenso die formellen Anforderungen von Bedeutung (Aussage von 70 % der Befragten, N=58). Die formellen Anforderungen der Rechtsprechung gelten dabei als etwas weniger bedeutsam.

Bereiche der Gesetzgebung und der Rechtsprechung mit hohen Anforderungen

Aus der Befragung wird deutlich, dass hohe Anforderungen besonders aus dem Umweltrecht kommen. Als Bereiche, in denen sowohl die materiellen als auch die formell-rechtlichen Anforderungen zu einem hohen Zeitaufwand führen, wurden besonders häufig die Naturschutzgesetzgebung (Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG) und Landesnaturschutzgesetze) sowie deren Teile zur FFH-Verträglichkeit (§34 BNatschG) und die Vorschriften über die strategische Umweltprüfung gewählt. Auch die formellen Anforderungen aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes werden sowohl im Bezug auf die gesetzlichen Regelungen selbst als auch auf ihre Anwendung in der Rechtssprechung als bedeutsam eingeschätzt. Auch die Landesplanungsgesetze scheinen eine bedeutsame Auswirkung auf formelle Anforderungen zu besitzen (Fragen von N=31 bis 47 Personen beantwortet), weshalb in einer bundeslandspezifischen Auswertung nochmals genauer betrachtet wurde, ob bestimmte Landesplanungsgesetze besonders häufig genannt werden.

i Exkurs: Bundeslandspezifische Betrachtung formeller Anforderungen der Landesplanungsgesetze

Die Anforderungen, die aus den Landesplanungsgesetzen an die Regionalplanung gestellt werden, sind durch die Landesverwaltungen direkt beeinflussbar. Es wird deshalb in einer bundeslandspezifischen Auswertung näher beleuchtet, ob bestimmte Landesplanungsgesetze besonders häufig bei hohen formellen Anforderungen an die Regionalplanung benannt werden. Hierdurch könnten sich Hinweise für den Bedarf an Optimierung im Bereich der Landesgesetzgebung ergeben. Hohe formelle Anforderungen der Landesplanungsgesetze an die Regionalplanung werden aus Sicht der Befragten vor allem in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt gestellt, sodass es in diesen Bundesländern empfehlenswert sein kann, die Landesplanungsgesetze hinsichtlich ihrer Optimierungsmöglichkeiten für die Regionalplanung zu beleuchten. [1]

1 Es wurden nur diejenigen Bundesländer bei der bundeslandspezifischen Auswertung berücksichtigt, in denen mehr als 2 Befragte die Frage nach formellen Anforderungen aus der Gesetzgebung beantwortet haben. Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs konnte deshalb für die Bundesländer Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen keine Auswertung durchgeführt werden. Niedersachsen musste zudem aus der bundeslandspezifischen Auswertung ausgeschlossen werden, da weniger als 50% der Befragten die formell-rechtlichen Anforderungen der Gesetzgebung als bedeutsam einstuften und somit dem Thema in Niedersachsen eine untergeordnete Bedeutung beizumessen ist.

Regionale Situation in Bezug auf die Anforderungen der Rechtsprechung und Gesetzgebung

Zahlreiche Kommentare der Befragten in einer freien Eingabe zur Beschreibung der regionalen Situation in Bezug auf die Anforderungen der Rechtsprechung an die regionale Raumordnung bemängeln die sehr dynamischen und in ihrer Menge schwer überschaubaren Urteile der Gerichte zu Windenergieplanungen (50 %, häufigster von 22 Kommentaren), die immer wieder Änderungen und Anpassungen in regionalen Raumordnungsplänen erforderlich machen. Zudem seien auch die inhaltlichen Anforderungen aus der Rechtsprechung an die Regionalplanung in diesem Bereich zu hoch. Insgesamt geben 79 % der Befragten an, dass die Dynamik der Rechtsprechung zu der langen Dauer von GAV/GFV beiträgt (von N=58 beantwortet). Ebenso werden von einem Großteil (62 % von N=42) die hohen Anforderungen der Rechtsprechung an den Bearbeitungsmaßstab als relevanter Zeitfaktor bemängelt.

In einer freien Eingabe zur Beschreibung der regionalen Situation in Bezug auf die Anforderungen der Gesetzgebung benannten die befragten Personen besonders die hohen Anforderungen an eine Umweltprüfung und an das Beteiligungsverfahren (Umgang mit Stellungnahmen) als Gründe für einen hohen Zeitverbrauch (31 %, häufigster von N=16 Kommentaren). Ebenso wird angegeben, dass häufige Änderungen an Gesetzen und Regelungen während laufender Planaufstellungsverfahren bereits gefasste Planungen hinfällig machen.

Dynamik der Rechsprechung verlangsamt Regionalplanverfahren.
Foto: pixabay.com, User FrankMagdelyns

Fazit Recht

Die Ergebnisse der MORO-Umfrage zum Thema Recht zeigen eindrücklich, dass sich die Anforderungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung auf verschiedene Weise auf die Dauer von GAV/GFV auswirken. Auf der einen Seite stellen die **inhaltlichen** Anforderungen, insbesondere hervorgerufen von umweltrechtlichen Belangen der Gesetzgebung und Rechtsprechung, ein Problem dar. Hierbei ist bemerkenswert, dass die Probleme bei den materiellrechtlichen Regelungen nicht in den Gesetzen gesehen werden, die explizit dafür vorgesehen sind, die Inhalte Raumordnung zu regeln (ROG, Landesplanungsgesetze).

Auf der anderen Seite sind die **formellen** Vorgaben des ROG, der Landesplanungsgesetze und der FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie die formellen Vorgaben, die von der Rechtsprechung, insbesondere im Bereich des Umweltrechts, an die Verfahren gestellt werden, problematisch.

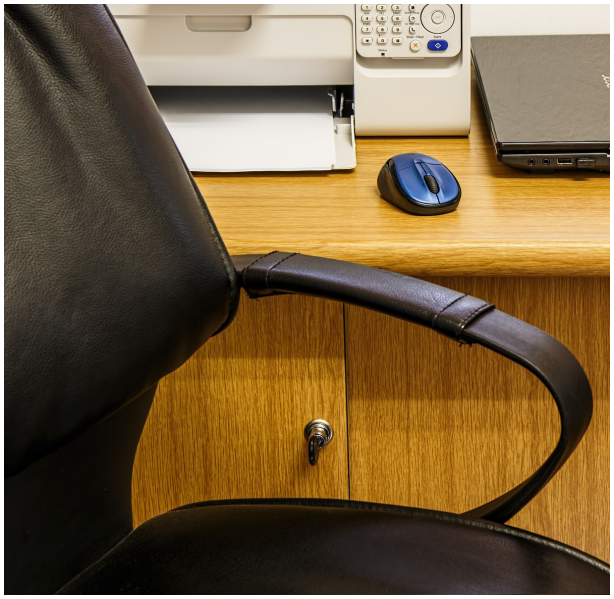
Neben den hohen Anforderungen wird besonders die hohe Dynamik der Rechtsprechung von vielen Befragten als bedeutsam für die Dauer von Planungsverfahren eingestuft, da hierdurch die Rechtsunsicherheit für raumplanerische Festlegungen steigt. In diesem Zusammenhang zeigt die Befragung, dass insbesondere Unzufriedenheiten mit der rechtlich schwierigen Situation im Themenbereich Windenergie/Erneuerbare Energien bestehen.

Die Anforderungen der Gesetzgebung und der Rechtsprechung an die Regionalplanung bestärken zum einen deren Stellenwert. Zum anderen erhöhen sie aber auch den Umfang, Zeitaufwand und die Konfliktträchtigkeit der Planungen. Es ist fraglich, wie viel Optimierungspotenzial in diesem Feld besteht, da es unter Umständen schwierig und in manchen Fällen auch gesamtgesellschaftlich nicht wünschenswert wäre, etwaige Regelungen zu ändern. Trotzdem sollte näher untersucht werden, wo die Probleme entstehen und ob Entlastungen, beispielsweise bei geltenden Anpassungsfristen, möglich erscheinen.

5.5 Themenkomplex Organisation

Organisation der Regionalplanungsstellen

Besonders deutlich wird an dieser Stelle, dass die personelle Ausstattung der regionalen Raumplanungsträger für eine große Mehrheit der Befragten (72 % von N=57) nicht ausreicht. Die Anzahl der angestellten Personen reicht dort von 0,5 bis 36 Vollzeitäquivalente (N=57) und der Median liegt bei vier Angestellten. Besonders Mitarbeitende im juristischen und planerischen Kompetenzbereich werden vermisst. Im Vergleich mit anderen Bereichen der Organisation sticht die negative Bewertung der Personalausstattung recht deutlich hervor, weshalb hier eine weitere bundeslandspezifische Betrachtung vorgenommen wurde (vgl. Exkurs). Die technische und finanzielle Ausstattung werden beispielsweise von einer Mehrheit als ausreichend und die Verwaltungsstruktur der zuständigen Stellen als geeignet für die Aufgaben der Regionalplanung eingestuft (N>50).



Regionalplanungsstellen in Deutschland haben zu wenig Personal. Foto: pixabay.com, User Steve Buissinne

i Exkurs: Bundeslandspezifische Betrachtung der personellen Ausstattung

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen stuft eine klare Mehrheit (75% und mehr) der Befragten die personelle Ausstattung der Regionalplanungsstellen als unzureichend ein. Auch in Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen wird die personelle Ausstattung mehrheitlich als nicht ausreichend eingestuft. Jedoch fällt hier die Bewertung weniger deutlich aus (>50% und <75% Zustimmung). Sachsen ist das einzige Bundesland, in dem die personelle Ausstattung von den Befragten als ausreichend eingestuft wird, wobei hier jedoch die geringe Stichprobengröße zu berücksichtigen ist (zwei von drei Befragten stuften personelle Ausstattung als ausreichend ein).
Beleuchtet man die Ergebnisse im Hinblick auf die Organisationsform der Regionalplanung (vgl. Kapitel 3.2) so lassen sich keine Zusammenhänge zwischen Organisationsform und besonders günstiger bzw. ungünstiger Personalausstattung erkennen.

Wertet man weiterhin aus, in welchen Kompetenzbereichen es in den Bundesländern an Personal mangelt, so zeigt sich, dass sich mindestens 50% der Befragten in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mehr juristisches Personal wünschen. Zu wenig Personal mit planerischen Kompetenzen hingegen wird in Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Nordrhein-Westfalen bemängelt. Auffällig ist, dass die Befragten in Baden-Württemberg die Personalausstattung sowohl im planerischen als auch juristischen Bereich als ausreichend einstufen. Hier wünscht man sich hingegen mehr Personal im Bereich des technischen Supports. [1]

1 Es wurden nur diejenigen Bundesländer bei der bundeslandspezifischen Auswertung berücksichtigt, in denen mehr als 2 Befragte die Frage nach der personellen Ausstattung der Regionalplanungsstellen beantwortet haben. Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs konnte deshalb für die Bundesländer Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein keine Auswertung durchgeführt werden.

Die ohnehin schon knappen personellen Ressourcen werden nach Angaben von 71 % der Befragten von Aufgaben außerhalb der Tätigkeiten für die Planaufstellung gebunden, sodass diese Kernaufgabe zum Teil hintenangestellt werden muss (N=57). Unter diesen weiteren Aufgaben waren besonders Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Planungen anderer Planungsträger (für 82 % von N=40) sowie der regelmäßige Austausch in Bezug auf Projekte anderer Planungsebenen (58 %) relevant. Auf diese Aufgaben folgen Verwaltungsaufgaben außerhalb des Spektrums der Regionalplanung und Tätigkeiten in der Regionalentwicklung (jeweils von 50 % gewählt, vgl. Abbildung 4, Mehrfachnennung möglich, deshalb Summe > 100 %).

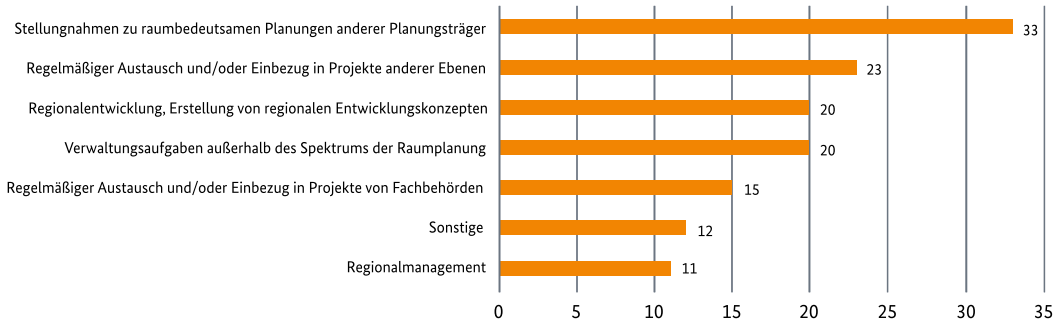
Kommunikation der Regionalplanungsstellen mit Behörden und Akteuren

Der Austausch mit den politischen Gremien der Regionalplanung reicht für 77 % der Befragten aus (N=54). Weitere regelmäßige Austauschgespräche finden daneben am häufigsten mit der obersten Landesplanungsbehörde (68 % von N=59), gefolgt von den Landkreisen (59 %), den Gemeinden (51 %) und der Naturschutzbehörde (49 %) statt (Mehrfachauswahl möglich. Deshalb Summe > 100 %). Weitere Fachbehörden, wie beispielsweise Verkehrswesen oder Bodenschutz, befinden sich dagegen weniger oft im regelmäßigen Austausch mit den Regionalplanungsstellen.

Fazit Organisation

Die Ergebnisse zum Themenkomplex Organisation stellen besonders die unzureichenden personellen Ressourcen in vielen Regionen in den Vordergrund. Wie aus Kommentarfeldern der Umfrage in diesem Themenblock oder auch im Themenkomplex Gesamtplanaufstellung/-fortschreibung deutlich wird, sind die zuständigen Personen mit den Aufgaben der Regionalplanung häufig überlastet. Erschwerend kommt hinzu, dass in sehr vielen Fällen zusätzliche Aufgaben anfallen, die bei der knappen personellen Ausstattung dazu führen, dass die Bearbeitung der Planungsverfahren verschoben werden muss und damit einen längeren Zeitraum beansprucht.

Abbildung 4: Zeitintensive Aufgaben der Regionalplanungsstellen außerhalb der Planaufstellung.



Von N=40 beantwortet. Mehrfachnennung möglich. Quelle: Eigene Darstellung HHP

5.6 Themenkomplex Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte

Aspekte der Landesplanung mit Konfliktpotenzial bei der Umsetzung auf regionaler Ebene

Bei der Frage „Welche Aspekte der Raumordnungsplanung auf Landesebene bergen bei der Umsetzung auf regionaler Ebene Konfliktpotential und führen damit zu einem erhöhten Zeitbedarf in Gesamtplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren?“ gaben nur 17 % der Befragten an, dass es keine solchen Konflikte gebe (N=60). Im Umkehrschluss scheinen Konfliktpotentiale zwischen Landes- und Regionalebene eine Relevanz für lange Verfahrensdauern zu haben. Die meisten Befragten (45 %) stufen es als problematisch ein, dass sehr viele Inhalte auf die regionale Planungsebene abgeschichtet und nicht bereits auf der Landesebene gelöst werden. Auch fehlende Planaussagen in den Landesplanungen für wichtige Inhalte (bspw. veraltete Raumordnungsplanung) stellen für 38 % der Befragten ein Problem dar. Weniger Befragte (25 %) geben hingegen an, dass sehr detaillierte Festlegungen auf Landesebene bei der nachrichtlichen Übernahme in regionale Planaufstellungsverfahren zu Problemen führen. Diese gegensätzlichen Tendenzen lassen sich dabei keinen einzelnen Bundesländern zuordnen. Aus Niedersachsen finden sich zum Beispiel ähnlich viele Befragte, die angeben, dass wichtige Planaussagen fehlen, wie solche, die angeben, dass die Festlegungen zu detailliert seien. Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass in einigen Bereichen Vorgaben bzw. Festlegungen auf Landesebene fehlen, wohingegen sie in anderen Bereichen zu detailliert ausfallen.

Unter den sonstigen Konfliktpotentialen, die von der Regionalplanung mit der Landesplanung gesehen werden (13 Kommentare bei freier Eingabe), werden sich häufig ändernde oder zeitlich ungenügend abgestimmte Landesplanungen genannt. Eine weitere Schwierigkeit wird in der Position der Regionalplanung im Spannungsfeld zwischen Landes- und Kommunalebene gesehen. Die Vorgaben der Raumplanung auf Landesebene seien demnach zum Teil schwer auf regionaler Ebene einheitlich umzusetzen, wenn auf kommunaler Ebene die Gegebenheiten innerhalb der Region sehr unterschiedlich seien.

Inhaltlicher Umfang und Detaillierungsgrad der Regionalplanung

Der inhaltliche Umfang und der geforderte Detaillierungsgrad in der Regionalplanung sind für 72 % der Befragten relevant für die lange Dauer von GAV/GFV (von N=54 beantwortet). Der inhaltliche Umfang betrifft hierbei die Vielfalt an Festlegungsbereichen oder die Menge an Untersuchungen, die innerhalb eines Festlegungsbereiches durchzuführen sind. Sie können den raumplanerischen Kernthemen zugeordnet werden oder darüber hinaus gehen. Der Detaillierungsgrad meint die Art der zeichnerischen und textlichen Festsetzungen eines Planwerks (bspw. strategisch - programmatisch vs. gebiets-/flächenscharfe Abgrenzungen).

Die Teilnehmenden der Umfrage wurden gefragt, in welchen Festlegungsbereichen größere Zeitressourcen aufgewandt werden müssen und ob der inhaltliche Umfang oder der Detaillierungsgrad dafür maßgeblich seien. Wie sich schon in anderen Themenkomplexen der Befragung gezeigt hat, ist auch in Bezug auf den inhaltlichen Umfang und den Detaillierungsgrad die Windenergieplanung beziehungsweise die Planung erneuerbarer Energien ein größeres Problemfeld. Der Bereich Windenergie/Erneuerbare Energien steht auf dem ersten Platz der Rangliste sowohl bei den Anforderungen an den Detaillierungsgrad als auch an den inhaltlichen Umfang (von N=38 beantwor-

Tabelle 3: Ranking der Bereiche der Regionalplanung, in denen der inhaltliche Umfang oder der Detaillierungsgrad relevant für eine lange Dauer von Planverfahren sind.

Rang	Detaillierungsgrad	Inhaltlicher Umfang
1	Windenergie/Erneuerbare Energie	Windenergie/Erneuerbare Energie
2	Rohstoffsicherung	Freiraumstruktur
3	Biotopvernetzung	Rohstoffsicherung

Von N=38 beantwortet. Quelle: Eigene Darstellung HHP

tet, vgl. Tabelle 5). Weitere aus inhaltlicher Sicht zeitintensive Bereiche sind Themen der Freiraumstruktur. In Bezug auf den inhaltlichen Umfang wird die Freiraumstruktur gesamthaft relevanter eingestuft als ihr Teilbereich der Rohstoffsicherung. Bei den Einschätzungen bezüglich des Detaillierungsgrades verhält es sich andersherum. Hier wird die Biotopvernetzung als weiterer Themenbereich der Freiraumstruktur nach der Rohstoffsicherung eingeordnet.

Fachliche Expertise

Sicherlich spielt für eine umfangreiche beziehungsweise detaillierte Bearbeitung der Festlegungsbereiche der Regionalplanung die fachliche Expertise eine bedeutsame Rolle. Unter den Befragten geben 87 % (von N=54) an, dass das Wissen, das die bearbeitenden Personen der regionalen Raumplanung mitbringen müssen, in den letzten zehn Jahren zugenommen hat. Diese Zunahme ist nach Angaben der Befragten besonders in den Bereichen Recht, strategische Umweltprüfung (SUP) und Moderation/Mediation zu verorten (von N=47 beantwortet).

Arbeitshilfen

Eine Möglichkeit, den gestiegenen inhaltlichen Anforderungen zu begegnen, sind empfehlende, methodische Arbeitshilfen (z.B. Checklisten, Handlungsempfehlungen o.ä.) der Landesplanung für Gesamtplanaufstellungen/-fortschreibungen von Regionalplänen. Nach Angaben von rund 53 % der Befragten gibt es solche Arbeitshilfen in den jeweiligen Regionen (von N=55 beantwortet). Auch untergesetzliche Vorschriften wie insbesondere Erlasse und Verwaltungsvorschriften der Länder können eine (planungsbeschleunigende) Hilfe für die Regionalplanverfahren sein. Diese Vorschriften wurden in der MORO-Umfrage gedanklich bei den rechtlichen Vorgaben subsumiert und an dieser Stelle nicht explizit adressiert. Sie können jedoch von den Befragten auch bei den Antworten zu den Arbeitshilfen mitgedacht worden sein.

Dort, wo es Arbeitshilfen gibt, werden diese überwiegend positiv wahrgenommen. Der Aussage, dass Arbeitshilfen keine wesentlichen Vorteile hätten, stimmen nur wenige (14 % von N=29) zu. Unter den Regionen, die Arbeitshilfen haben, geben 79 % an, dass durch diese Arbeitshilfen Verfahrensfehler und Genehmigungshindernisse reduziert werden können. Daneben wird für 72 % die Regionalplanung im Land durch den Gebrauch von Arbeitshilfen vereinheitlicht. In Regionen, in denen es keine Arbeitshilfen gibt, werden solche vor allem für den Bereich Windenergie/Erneuerbare Energien als sinnvoll erachtet (von N=25 beantwortet). Dies steht in Einklang mit den Antworten auf die Fragen nach den Bereichen hoher inhaltlicher Anforderungen, in denen der Bereich Windenergie/Erneuerbare Energien ebenfalls mit Abstand vorne liegt. Auch für die Rohstoffsicherung sowie für Themen der Siedlungsentwicklung (bspw. zentrale Orte/Siedlungsachsen, Wohnbauflächenentwicklung und Gewerbeentwicklung) wird die Erstellung von Arbeitshilfen als sinnvoll erachtet.

Datengrundlagen der Regionalplanung

Für die inhaltliche Bearbeitung sind die Stellen der Regionalplanung auf Datengrundlagen angewiesen. Zu diesem Thema stimmen die meisten Befragten Aussagen zu, die beschreiben, dass fehlende bzw. unzureichende Datengrundlagen ein Grund für die lange Dauer von GAV/GFV seien (von N=55 beantwortet). Die Beschaffung dieser Datengrundlagen wird von den Befragten also als ein Aspekt für die lange Dauer von GAV/GFV eingestuft.

Im Fragebogen wurde auch konkretisiert, wo bei der Beschaffung der Datengrundlagen Zeit benötigt wird. Sehr viel Zustimmung erhält die Aussage, dass in GAV/GFV viel Zeit durch die gestiegene Dynamik der Grundlagendaten verbraucht werde. Dies betrifft Daten, die sich während laufender Planverfahren ändern können, wie beispielsweise zu Artenvorkommen. Änderungen der Datengrundlagen machen dann auch Änderungen der Planaussagen und -begründungen notwendig. Ebenfalls viel Zustimmung erreichen die Aussagen, dass eine verzögerte Bereitstellung von Datengrundlagen von externen Stellen und die Erhebung im Auftrag oder durch die Planungsstelle selbst viel Zeit in Anspruch nehmen. In Zusammenhang mit dem letzteren Punkt fand auch die Aussage bei einigen Befragten Zustimmung, dass viel Zeit gebraucht wird, weil in den Regionen personelle Engpässe bei der Erhebung der Daten bestehen.

Bei den Festlegungsbereichen, in denen besonders viel Zeit für die Bereitstellung der Datengrundlagen beansprucht wird, wird wieder der Bereich Windenergie/Erneuerbare

Energien am häufigsten gewählt (von N=55 beantwortet). Auf diesen folgen die Bereiche Rohstoffsicherung, Freiraumstruktur gesamthaft und die Biotopvernetzung. Dies stimmt mit den Ergebnissen der Fragen zum inhaltlichen Umfang und aus dem Themenkomplexen Recht überein, in denen die Themenfelder Windenergie, Rohstoffsicherung und Freiraumstruktur ebenfalls als die problematischen Bereiche identifiziert wurden.

Informelle Konzepte

Abschließend für den Themenkomplex der Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte beurteilen die Befragten den Nutzen von informellen Konzepten für die Beschleunigung von GAV/GFV. Hierbei geben 68 % an, dass die Erstellung informeller Konzepte GAV/GFV beschleunigen können (von N=53 beantwortet). Von 35 Befragten, die informelle Konzepte als sinnvoll für eine Beschleunigung von GAV/GFV bewerten, geben 80 % an, solche auch selbst durchzuführen. Die meisten dieser informellen Konzepte behandeln den Bereich der Gewerbeentwicklung/Einzelhandel. Ebenfalls häufig kommen informelle Konzepte in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Klimaanalysen/-anpassung/-schutz und Windenergie/Erneuerbare Energien vor.

Fazit Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte

Aus den Antworten im Themenkomplex Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte zeigt sich, dass die inhaltliche Arbeit der Regionalplanungsstellen in manchen Bereichen von Problemen begleitet ist, die sich auf die Gesamtdauer von GAV/GFV auswirken. Hierbei wird von den meisten Befragten wiederholt der Festlegungsbereich Windenergie/Erneuerbare Energien als problematisch genannt (in den Fragenblöcken zum inhaltlichen Umfang/Detaillierungsgrad, zur fachlichen Expertise und zu methodischen Arbeitshilfen). Daneben sind auch die Festlegungsbereiche der Rohstoffsicherung und der Freiraumstruktur relevant. In diesen Bereichen entstehen auch die größten zeitlichen Verzögerungen bei der Beschaffung und Aktualisierung der Datengrundlagen. Setzt man diese Ergebnisse in Beziehung mit den Erkenntnissen aus dem Themenkomplex Recht, liegt die Vermutung nahe, dass sich die umweltrechtlichen Anforderungen beispielsweise an eine detaillierte FFH-Verträglichkeitsprüfung in den Bereichen Windenergie/Erneuerbare Energie oder Rohstoffe auf den beschriebenen, erhöhten, inhaltlichen Aufwand und auf den Detaillierungsgrad der benötigten und nicht immer leicht verfügbaren Datengrundlagen auswirken. In den Festlegungsbereichen, die durch die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes geregelt werden, tritt das weniger deutlich hervor. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass in den Bereichen, in denen Schwierigkeiten bei der inhaltlichen Bearbeitung bestehen, genauere Vorgaben von der Landesebene vermisst werden. Eine Handlungsmöglichkeit in Bezug auf diese Problematik ist es, für rechtlich oder inhaltlich schwierige Festlegungsbereiche methodische Arbeitshilfen zu erstellen, die flexibler anpassbar sind als landesplanerische Vorgaben. Ebenso sind solche Arbeitshilfen (ggf. in Ergänzung von Erlassen der Länder) für die Abwicklung der formalen Verfahrensabläufe gut denkbar. Dieser Anwendungsbereich wurde auch als Vorteil in der Befragung genannt. Dass die Entwicklung solcher Arbeitshilfen in vielen Regionalplanungsstellen Anklang finden würde, geht aus der Befragung hervor. Hier gilt es genauer zu untersuchen, wie Arbeitshilfen thematisch ausgestaltet werden und auf welcher Planungsebene sie erstellt werden sollten.
Ebenso möglich ist es, informelle Konzepte für inhaltlich schwierige Bereiche zu erstellen.

5.7 Themenkomplex Einflüsse von außen

Verständnis- und Akzeptanzprobleme

Als wichtige Aspekte der Einwirkungen von außen werden sowohl Verständnis- als auch Akzeptanzprobleme bei Außenstehenden von den Befragten der Online-Umfrage als relevant für die lange Dauer von GAV/GFV eingestuft. Hierbei werden Akzeptanzprobleme mit 83 % (von N=57) als bedeutsamer eingestuft als Verständnisprobleme (67 % von N= 54). Bei der Frage, bei wem Akzeptanz- und Verständnisprobleme in Bezug auf die regionalplanerischen Inhalte vorliegen, stehen die Gemeinden sowohl bei den Akzep-

tanz- als auch bei den Verständnisproblemen auf Platz eins der Rangliste der am häufigsten gewählten Akteure (N=37 bis 46). Bei den Verständnisproblemen sind die Gemeinden fast gleichauf mit der allgemeinen Öffentlichkeit, gefolgt von Interessengruppen und auch bei der Politik sind Verständnisprobleme nicht selten. Akzeptanzprobleme kommen laut der Bewertung der Befragten bei den gleichen Gruppen vor. Jedoch sind hier Interessengruppen relevanter als die allgemeine Öffentlichkeit.

Bei der Frage, auf welche Festlegungsbereiche sich die Verständnis- und Akzeptanzprobleme beziehen, wurde in beiden Fällen am häufigsten der Bereich Windenergie/Erneuerbare Energien gewählt (N=25 bis 26). Es verwundert nicht, dass nach den Einstufungen aus den Themenkomplexen Recht sowie Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte nun auch bei den Einflüssen von außen der Bereich der Windenergie/Erneuerbare Energie von größerer Relevanz ist. Verständnisprobleme ruft nach der Windenergie-/Erneuerbare Energie-Planung auch der Bereich Gewerbeentwicklung/Einzelhandel, gefolgt von Siedlungsstruktur/-entwicklung, hervor. Hier wurde des Öfteren angebracht, dass die Inhalte und die Struktur der regionalen Raumplanung an sich oftmals nicht verstanden werden. Akzeptanzprobleme treten nach dem Bereich Windenergie/Erneuerbare Energie auch beim Thema Rohstoffsicherung auf. Die Siedlungsstruktur/-entwicklung ist auch hier an dritter Stelle relevant, was sich mit den Forderungen der Kommunen nach entsprechenden Entwicklungsmöglichkeiten begründen lässt.

Erfahrungen mit Konfliktmanagement

In Anbetracht der beschriebenen Probleme ist es erstaunlich, dass nur sehr wenige Teilnehmende der Befragung (18 % von N=55) Erfahrungen im Konfliktmanagement gesammelt haben. Unter den Befragten, in deren Region Erfahrungen gemacht wurden, sind sich die Befragten zudem nicht einig, ob das Konfliktmanagement zur Beschleunigung von GAV/GFV beigetragen hat oder ob kein positiver Effekt merkbar war. In vier von neun Eingaben kamen Aktivitäten des Konfliktmanagements im Bereich der Windenergieplanungen zum Einsatz.

Häufigkeit von Klagen

Konflikte im Bereich der Regionalplanung äußern sich auch häufig auf rechtlichem Wege. In der Umfrage geben 56% der Befragten an, dass die Häufigkeit von Klagen in den letzten zehn Jahren gestiegen sei (von N=50 beantwortet). Allerdings konstatieren auch 44% der Befragten, dass sich diese Klagehäufigkeit nicht verändert habe. Unter denen, die angeben, dass die Klagehäufigkeit gestiegen sei, nennen die meisten (98 % von N=28) die Thematik Windenergie/Erneuerbare Energie als Bereich, den diese Klagen betreffen. Dies unterstreicht noch einmal sowohl die zuvor beschriebene geringe Akzeptanz als auch die schwierige rechtliche Situation dieses Bereichs. Weitere oft gewählte Gründe für Klagen sind Formfehler, gefolgt von einer ungenügenden Abwägung von Stellungnahmen. Der Bereich der Rohstoffsicherung wird in Bezug auf die Klagehäufigkeit ebenfalls häufig genannt.

Fazit Einflüsse von außen

Auch im Themenkomplex Einflüsse von außen zeigen sich wieder die Probleme im Festlegungsbereich Windenergie/Erneuerbare Energien sowie in den Bereichen Rohstoffsicherung und Freiraumstruktur. Daneben scheinen aber auch die Aufgaben und Inhalte sowie die Struktur der regionalen Raumordnung gerade den Gemeinden und der allgemeinen Öffentlichkeit nicht immer klar zu sein, was sich auf die Dauer der Planverfahren negativ auswirkt. Bei der hohen Komplexität und dem verbreiteten geringen Wissensstand bezüglich der Regionalplanung ist dies nicht verwunderlich.

Ebenso werden auch die Konflikte deutlich, die zwischen der Regionalplanung und den Gemeinden entstehen, welche sich in ihrer Planungshoheit eingeschränkt fühlen. Gerade durch ihre Lage im Spannungsfeld zwischen der Landes- und der Kommunalebene ist die Raumordnung auf regionaler Ebene auch mit systemimmanenten Konflikten konfrontiert.

5.8 Zwischenfazit

Betrachtet man die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zusammenfassend, so lässt sich sagen, dass vier übergeordnete Schwerpunktthemen für die lange Dauer von Regionalplanverfahren identifiziert werden können (vgl. Abbildung 5). Hierzu zählen inhaltliche Aspekte, Verfahrensaspekte, Themen der Kommunikation mit Außenstehenden sowie organisatorische Zusammenhänge.

Im Themenbereich Inhalte sind Gründe für die lange Dauer von GAV/GFV gesammelt, die eine inhaltliche Ausarbeitung betreffen. Dazu gehören beispielsweise die Anforderungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung im materiellen Regelungsbereich sowie die Probleme bei der Beschaffung der Datengrundlagen oder der hohe geforderte inhaltliche Umfang und Detaillierungsgrad insbesondere im Bereich der Windenergie/Erneuerbare Energien, der Rohstoffsicherung und Freiraumstruktur. Neben den inhaltlichen Aspekten wird ein weiterer Schwerpunkt in den Verfahrensabläufen gesehen. Dies umfasst die Ergebnisse der Befragung, die beispielsweise die formell-rechtlichen Anforderungen insbesondere an das Beteiligungsverfahren oder auch die Koordination zwischen den Planungsebenen als bedeutsame Faktoren für die lange Dauer von GAV/GFV einstufen. Ein dritter Schwerpunktbereich liegt im Bereich Kommunikation. Zeitintensive Verständnis- oder Akzeptanzprobleme, die durch mangelnde Kommunikation oder (Aus-)Bildung bedingt werden, finden sich hier wieder. In den Schwerpunktbereich Organisation fallen die Aussagen der Befragung, die beispielsweise die Ausstattung der Regionalplanungsstellen oder organisatorische Komplikationen in den regionsspezifischen Verwaltungsstrukturen betreffen.

Am Ende des Onlinefragebogens hatten die Befragten die Gelegenheit, 28 Lösungsansätze zur Optimierung von Regionalplanungsverfahren in ihrer Bedeutsamkeit zu bewerten. Von 55 Personen wurde diese Möglichkeit wahrgenommen. Aus der Einstufung der Befragten wurde ein Ranking der Lösungsansätze erstellt (vgl. Tabelle 8 im Anhang). Im Folgenden sollen ausgewählte Ansätze dieser Rangliste in Beziehung zu den bisherigen Ergebnissen der Befragung gesetzt werden. Für die bessere Übersichtlichkeit werden die Lösungsansätze nach den identifizierten Schwerpunktthemen gegliedert.

Abbildung 5: Identifizierte Schwerpunktthemen der Befragung

Quelle: Eigene Darstellung HHP

5.9 Lösungsansätze

Inhalte

Platz zwei der häufig ausgewählten Lösungsansätze belegt die Erstellung von Arbeitshilfen für die zu berücksichtigende Detailschärfe fachlicher Anforderungen. Auf Platz vier der Rangliste findet sich der Vorschlag, methodische Vorgaben oder Arbeitshilfen der Landesplanung für die Regionalplanung zu erstellen. Wie schon im Themenkomplex Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte angedeutet, werden Arbeitshilfen als sehr hilfreich wahrgenommen. Zudem handelt es sich um einen Lösungsansatz, der zeitnah von der Raumplanung umgesetzt werden könnte, ohne grundlegende Strukturen ändern zu müssen. Arbeitshilfen lassen sich zudem flexibel verwenden. Platz fünf der häufig ausgewählten Lösungsansätze nimmt die Verbesserung des Umgangs mit Formfehlern beziehungsweise deren leichtere Vermeidung ein. Auch hierfür eignen sich entsprechend ausgestaltete Arbeitshilfen (z.B. Verfahrenshandbücher), zudem diese Art der Verwendung in der Befragung auch sehr viel Zuspruch erhält (Themenkomplex Arbeitsgrundlagen und Fachinhalte).

Auch die Einführung einer dauerhaften Raumbeobachtung wird häufig als Lösungsansatz empfohlen, sie befindet sich auf Rang sechs. Diese Handlungsstrategie tendiert stärker zu den in der Befragung aufgezeigten Problemen der zeitaufwändigen Beschaffung nötiger Datengrundlagen. Ebenso zeigt die Befragung, dass die materiellen Vorarbeiten zu GAV/GFV, in welche das Zusammentragen der Datengrundlagen fällt, einen Zeitraum von einem bis zu drei Jahren beanspruchen. Mit einer entsprechenden Raumbeobachtung könnte diese Zeit verkürzt werden. Auf Platz 14 von 28 befindet sich die Erstellung informeller Konzepte. Somit ist auch informellen Konzepten ein gewisses Optimierungspotenzial der zeitlichen Dauer von GAV/GFV zuzuordnen.

Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Ansätzen, sind weitere Lösungsansätze, welche die inhaltliche Bearbeitung der Regionalplanung betreffen, erst auf den unteren Plätzen der Rangliste zu finden. Die Ansätze der Verschiebung von Planinhalten auf die Landes- oder Kommunalplanung liegen beispielsweise auf den Plätzen 22 und 27. Die Ansätze der Veränderung des inhaltlichen Schwerpunkts oder des Detaillierungsgrades finden sich auf den Plätzen 23 und 25 wieder. Auf Basis der Befragungsergebnisse, die im inhaltlichen Umfang und dem Detaillierungsgrad wichtige Gründe für die lange Dauer von GAV/GFV sehen, hätte man diese Lösungsansätze weiter oben auf der Rangliste erwarten können. Hieraus könnte einerseits geschlossen werden, dass der inhaltliche Umfang der Bearbeitung nur in bestimmten Bereichen, wie beispielsweise im Festlegungsbereich Windenergie/Erneuerbare Energien tatsächlich Probleme verursacht, die Verantwortung der Regionalplanung für diese Themen aber durchaus gesehen wird. Betrachtet man die niedrige Einstufung dieser Lösungsansätze andererseits vor dem Hintergrund der knappen personellen Ressourcen ergibt sich ein weiterer Interpretationsansatz: Es ist möglich, dass sich die Befragten die inhaltliche Bearbeitung der Themenvielfalt der Regionalplanung durchaus zutrauen und in einer Abschichtung von Festlegungen oder einer Verschlankung der Themenbereiche keine Lösung sehen. Diese Steuerungskompetenzen auf regionaler Ebene sollen beibehalten werden. Allerdings ist für diese herausfordernden Aufgaben nicht genügend qualifiziertes Personal vorhanden, wodurch eine Überforderung zustande kommt. Zusammenfassend kann man schlussfolgern, dass es nicht im Sinne der befragten Regionalplaner und Regionalplanerinnen ist, die inhaltliche Ausgestaltung und Struktur beziehungsweise die Regionalplanung an sich in Frage zu stellen.

Verfahren

An dritter Stelle der häufig gewählten Lösungsansätze, liegt die ebenenspezifische Anpassung umweltrechtlicher Anforderungen der SUP und der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Dieser Ansatz kann sowohl dem Schwerpunktbereich Verfahren als auch dem Schwerpunktbereich Inhalte zugeordnet werden. Die häufige Auswahl hebt noch einmal die Bedeutsamkeit der hohen rechtlichen Anforderungen an die Regionalplanung, insbesondere aus dem Bereich des Umweltrechts, hervor. Es gilt hier im weiteren Projektverlauf genauer zu untersuchen, welche Anforderungen des Umweltrechts in der Praxis den hohen Zeitaufwand im Einzelnen verursachen und inwiefern es gesamtgesellschaftlich wünschenswert ist, etwaige Standards anzupassen.

Auch der Hinweis zur Verbesserung des Umgangs mit Formfehlern auf Platz fünf der Rangliste, greift etwas spezifischer an den formellen Anforderungen an, die in der Befragung als relevant für die lange Dauer von GAV/GFV angesehen werden. Ebenso zeigt sich in den Ergebnissen der Befragung, dass Formfehler neben dem Bereich Windenergie/Erneuerbare Energien ein häufiger Grund für zeitintensive Klagen sind.

Auf einem mittleren Platz der Rangliste liegt der Ansatz, weitere zeitliche Vorgaben für die Neuaufstellung/Fortschreibung von Regionalplänen einzuführen (Platz 15). Die vergleichsweise hohe Priorisierung des Lösungsansatzes kann ein Hinweis dafür sein, dass ein verbessertes Verfahrensmanagement Optimierungspotenzial aus Sicht der Planung inne hat. Zwar hat die Befragung gezeigt, dass es häufig äußere Umstände wie beispielsweise der Umfang und die Art der Stellungnahmen in der Beteiligung, rechtliche Anforderungen oder Klagen sind, welche die Dauer der GAV/GFV erhöhen und die von etwaigen Fristen an die Regionalplanung nicht beeinflusst werden können. Trotzdem wird in Fachkreisen diskutiert, ob es neben den Verfahrenselementen, die naturgemäß einen längeren Zeitraum beanspruchen müssen (z.B. Beteiligung) auch solche gibt, die durch effizientes Planungsmanagement beschleunigt werden könnten. Dies ist aber sicherlich von den jeweiligen Gegebenheiten und Organisationsstrukturen der Regionen abhängig.

Im Gegensatz zu den bereits vorgestellten, von den Befragten favorisierten Lösungsansätzen, stehen die Ansätze einer Änderung von materiellen und formellen raumordnerischen Anforderungen mit den Plätzen 17 und 20 vergleichsweise weit unten auf der Rangliste. Dies ist eventuell damit zu erklären, dass die für die lange Dauer von GAV/GFV relevanteren Anforderungen aus dem Umweltrecht und nicht aus dem Raumordnungsrecht stammen (vgl. Themenkomplex Recht).

Eine weitere Einstufung im Schwerpunktbereich Verfahren, die überrascht, betrifft den Ansatz Beteiligungsprozesse zu verändern (Platz 18 der Rangliste). Vor dem Hintergrund der wiederholten Einstufung des Beteiligungsverfahrens als wichtigen Faktor für eine lange Dauer von GAV/GFV, hätte mit einer höheren Einstufung bei den Lösungsansätzen gerechnet werden können. Es kann gemutmaßt werden, dass die Befragten die Beteiligung im Grundsatz nicht kritisieren wollen. Allerdings könnten sie formelle Vorgaben, wie beispielsweise zur Möglichkeiten der Zusammenfassung bei der Abwägung von Stellungnahmen, in bestimmten Fällen auf der Zeitschiene kritisch sehen.

Eine Möglichkeit, die Prozesse in den Beteiligungsverfahren zu beschleunigen, könnte zum Beispiel im Ausbau der Digitalisierung liegen. Auf dem Ranglistenplatz 19 direkt nach der Veränderung der Beteiligungsprozesse liegt der Ansatz die Digitalisierung zu fördern. Gerade den Arbeitsaufwand bei der Sichtung der Stellungnahmen, der im Themenkomplex Gesamtplanfortschreibung der am häufigsten genannte Grund für den hohen Zeitaufwand der Beteiligung war, könnte man durch digitale Beteiligungsformen optimieren.

Kommunikation

Der im Schwerpunktbereich Kommunikation am höchsten eingestufte Lösungsansatz betrifft die Etablierung einer verstärkten Weiterbildung der politischen Entscheidungstragenden bezüglich der Aufgaben und Inhalte der Regionalplanung (Platz acht der Rangliste). Fraglich ist an dieser Stelle allerdings, welche in Planungsprozesse involvierte politische Vertretung die Befragten bei der Auswahl dieser Option gemeint haben, da dies im Fragebogen nicht weiter spezifiziert war. Die Akteure des politischen Feldes sind sowohl auf allen Verwaltungsebenen als auch in den Regionalplanungsstrukturen selbst zu finden.

Auffällig ist, dass sich im oberen bis mittleren Bereich der Rangliste Lösungsansätze sammeln, die in Richtung einer Verbesserung der Kommunikation und/oder der Wahrnehmung der Inhalte der Regionalplanung zielen. Auf Platz neun steht der Ansatz eines regelmäßigen Austausches zwischen der Landesplanungsstelle, auf Platz elf zwischen Fachbehörden und auf Platz 13 zwischen Gemeinden und der Regionalplanungsstelle. Platz 12 betrifft, analog zur Weiterbildung der Politik, die verstärkte Weiterbildung der Öffentlichkeit bezüglich der Aufgaben und Inhalte der Regionalplanung. Dies macht deutlich, dass im Bereich der Kommunikation nach Außen und der Verminderung von Verständnis- und Akzeptanzproblemen eine Handlungsnotwendigkeit gesehen wird.

Organisation

Den bedeutsamsten Lösungsansatz sehen die Befragten in der Verbesserung der personellen Ausstattung. Dies korrespondiert mit der sehr eindeutigen Bewertung der personellen Ressourcen als nicht ausreichend in vorherigen Fragen. Aufgrund der wachsenden Anforderungen an die Regionalplanung und ihres großen inhaltlichen Umfangs empfiehlt es sich, in den Regionalplanungsstellen zusätzliches, qualifiziertes Personal einzustellen, insbesondere mit juristischer und planerischer Kompetenz. Darüber hinaus können die wachsenden Anforderungen an die fachliche Expertise des Personals auch durch regelmäßige Weiterbildungen und Beratungen durch die Landesplanung adressiert werden.

Auf Platz sieben findet sich der Lösungsansatz, die finanzielle Ausstattung zu verbessern. Ein weiterer Ansatz in Richtung einer Verbesserung der Ausstattung liegt auf Platz zehn und betrifft die technischen Ressourcen. Diese vergleichsweise hohen Positionen in der Rangliste zeigen Verbesserungspotenziale im Kontext der materiellen Ausstattung auf. Andererseits wurden sowohl die finanzielle, als auch die technische Ausstattung im Fragebogen (Themenkomplex Organisation) von den meisten Befragten als ausreichend eingestuft. Hieraus ergibt sich die Annahme, dass „ausreichend“ nicht unbedingt „gut“ sein muss. Die finanzielle Ausstattung ist hierbei weiter oben in der Rangliste anzutreffen und wurde auch in den vorangegangenen Fragen von weniger Befragten als ausreichend empfunden. Man kann hier den Bezug zur personellen Ausstattung herstellen, die ja von den finanziellen Mitteln abhängig ist und die von den Teilnehmenden der Umfrage als unzureichend eingestuft wird.

Erfahrungen der Befragten mit Beschleunigungsansätzen

Neben der Bewertung vorformulierter Lösungsansätze hatten die Befragten zudem die Möglichkeit, ihre eigenen Erfahrungen mit Ansätzen zur Beschleunigung von regionalen GAV/GFV zu beschreiben und Empfehlungen abzugeben. Unter den Befragten nutzten 16 Personen diese Möglichkeit. Die meisten Empfehlungen (31 %) betrafen eine gute Kommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit, einige (19 %) auch mit anderen Akteuren und Verfahrensbeteiligten. Dies steht im Einklang mit der vergleichsweise hohen Einstufung der Lösungsansätze zur Kommunikation nach außen. Einige Kommentare (25 %) empfehlen auch eine Reduktion des inhaltlichen Umfangs durch Abschichtung auf nachfolgende Planungsebenen oder die Senkung der Anforderungen. Dies widerspricht jedoch der Bewertung der Mehrheit der Befragten, welche in der Abschichtung auf nachgelagerte Planungsebenen keinen bedeutsamen Lösungsansatz sehen. Mehrmals genannt wurde darüber hinaus eine Reduktion der verfahrensrechtlichen Anforderungen.

Wortwolke der bedeutsamsten Lösungsansätze in der Online-Befragung. Größe der Worte nach Bedeutsamkeit in der Bewertung der Befragten. Quelle: Eigene Darstellung HHP

6 Ausblick

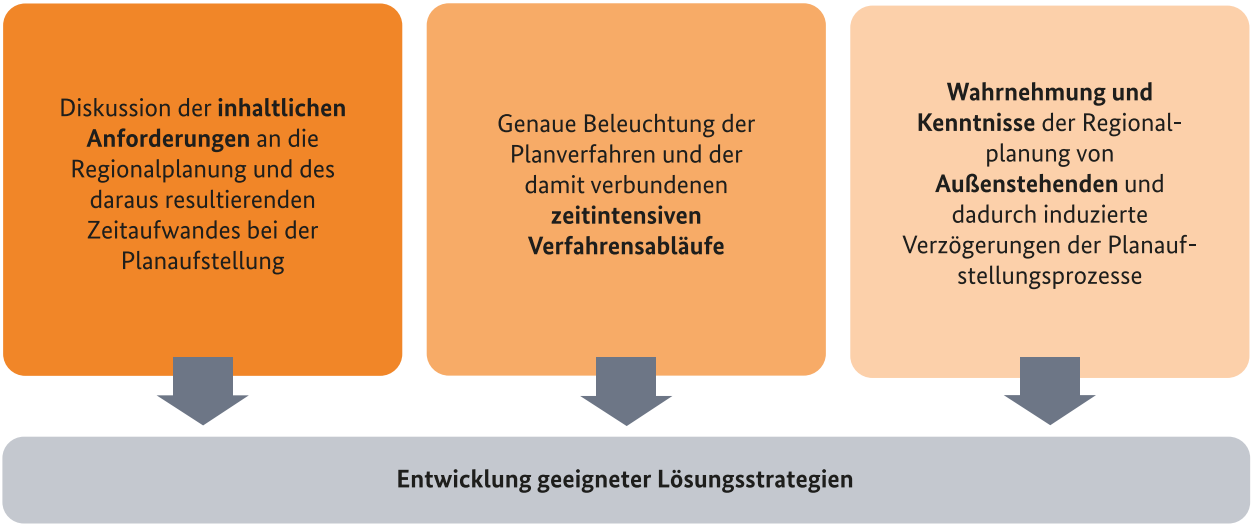
Aufbauend auf den Ergebnissen der Online-Umfrage und den hieraus identifizierten Schwerpunktthemen für die lange Dauer von Regionalplanverfahren werden im Sommer 2021 drei Workshops im Zuge des vorliegenden MOROs durchgeführt.

Ziel der Workshops ist es, gemeinsam mit Personen der Planungspraxis und weiteren Fachleuten der Raumordnung, Lösungsansätze zur Optimierung der Regionalplanverfahren zu diskutieren. Die Workshops werden aufgrund der aktuellen Pandemielage als Online-Veranstaltungen durchgeführt und fokussieren auf die drei nachfolgenden Themenschwerpunkte (vgl. Abbildung 6).

Alle interessierten Regional- und Landesplanungsstellen, Akteure und Fachkundige im Bereich der regionalen Raumordnung und aus der Planungsforschung möchten wir bereits heute herzlich zu einer Teilnahme an den geplanten Workshops einladen.

Nähere Informationen zur Anmeldung, zum Programm und zu organisatorischen Punkten finden Sie rechtzeitig vor Workshopbeginn auf der Projekthomepage des BBSR unter: www.bbsr.bund.de

Abbildung 6: Themenschwerpunkte der im MORO vorgesehenen Workshops



Quelle: Eigene Darstellung HHP

Anhang

Tabelle 8: Rangliste der Lösungsansätze nach Schwerpunktthemen. N=55. Quelle: Eigene Darstellung HHP

Rang	Lösungsansatz	Schwerpunkt
1	Personelle Ausstattung verändern	Organisation
2	Arbeitshilfen für die zu berücksichtigende Detailschärfe fachlicher Anforderungen einführen	Inhalte
3	Ändern der umweltrechtlichen Anforderungen (SUP, FFH-VP)	Verfahren/Inhalte
4	Methodische Vorgaben / Arbeitshilfen der Landesplanung für die Regionalplanung erstellen	Inhalte
5	Verbesserung des Umgangs mit bzw. Vermeidung von Formfehlern	Verfahren
6	Dauerhafte Raumbeobachtung einführen	Inhalte
7	Finanzielle Ausstattung verändern	Organisation
8	Weiterbildung der politischen Entscheidungstragenden zur Regionalplanung	Kommunikation
9	Regelmäßiger Austausch zwischen Landes- und Regionalplanungsstelle	Kommunikation
10	Technische Ausstattung verändern	Organisation
11	Regelmäßiger Austausch zwischen Fachbehörden und Regionalplanungsstelle	Kommunikation
12	Weiterbildung der Öffentlichkeit bzgl. der Aufgaben und Inhalte der Regionalplanung	Kommunikation
13	Regelmäßiger Austausch zwischen Gemeinden und Regionalplanungsstelle	Kommunikation
14	Informelle Konzepte / Regionalentwicklung als Vorbereitung für eine Gesamtplanaufstellung	Inhalte
15	Einführung von Fristen für die Neuaufstellung / Fortschreibung von Gesamtregionalplänen	Verfahren
16	Veränderung der Trägerschaft der Regionalplanung	Organisation
17	Änderung der materiellen raumordnerischen Anforderungen	Inhalte
18	Beteiligungsprozesse verändern	Verfahren
19	Digitalisierung fördern	Organisation/Verfahren
20	Änderung der formellen raumordnerischen Anforderungen	Verfahren
21	Verwaltungsstrukturen verändern	Organisation
22	Verschiebung von Planungsinhalten auf die Landesplanung	Inhalte
23	Veränderung der inhaltlichen Schwerpunktsetzung	Inhalte
24	Rechtzeitiger Einsatz eines gezielten Konfliktmanagements	Kommunikation
25	Veränderung des inhaltlichen Detaillierungsgrades	Inhalte
26	Controlling/Nachsteuerung ermöglichen	Verfahren
27	Verschiebung von Planungsinhalten auf die Kommunalplanung	Inhalte
28	Flexibilisierung der Regelungen für interkommunale Kooperationen	Verfahren

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Regionalplanung im System der deutschen Raumplanung 5
Abbildung 2: Verfahrensablauf Regionalplanaufstellung/-fortschreibung 9
Abbildung 3: Verteilung der eingegangenen Fragbögen über die Bundesländer 12
Abbildung 4: Zeitintensive Aufgaben der Regionalplanungsstellen außerhalb der Planaufstellung 21
Abbildung 5: Identifizierte Schwerpunktthemen der Befragung 26
Abbildung 6: Themenschwerpunkt der im MORO vorgesehenen Expertenworkshops 30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dauer der Planungsschritte in Regionalplanaufstellungs-/fortschreibungsverfahren 13
Tabelle 2: Dauer der Schritte des Beteiligungsverfahrens in laufenden und abgeschlossenen Regionalplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren 14
Tabelle 3: Ranking der Bereiche der Regionalplanung, in denen der inhaltliche Umfang oder der Detaillierungsgrad relevant für eine lange Dauer von Planverfahren sind 22
Tabelle 8: Rangliste der Lösungsansätze nach Schwerpunktthemen 31

Abkürzungsverzeichnis

GAV/GFV	Gesamtplanaufstellungs-/-fortschreibungsverfahren
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz

Literaturverzeichnis

ARL, 2003: Planungsbegriffe in Europa. Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe. Zugriff: https://www.arl-net.de/de/lexica/de/informelle-planung [abgerufen am 22.03.2021].

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2012: Raumordnungsbericht 2011. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 02.08.2017].

Bezirksregierung Münster, o.J.: Regionalrat Münster. Zugriff: https://www.bezreg-muenster.de/de/regionalrat/regionalrat/index.html [abgerufen am 22.03.2021]

BfLR - Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), 1989: Regionalplanung als Zukunftsaufgabe. IzR - Informationen zur Raumentwicklung, Bd. 2-3, Bonn.

Eberle, Dieter; Jacoby, Christian (Hrsg.), 2003: Umweltprüfung für Regionalpläne. Arbeitsmaterial der ARL, Hannover.

Blotevogel, Hans Heinrich, 2012: Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute - Neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi. In: Steger, Christian O., Bunzel, Arno (Hrsg.): Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, Wiesbaden, S. 11–41.

BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2017: Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. BMVI-Online-Publikation Bd. 3, Bonn.

Furkert, Matthias, Skowronski; Svenja, 2018: Eine Disziplin im Wandel. Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen der Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung (IzR), 2018. Jg(3), S. 6–21.

Jacoby, Christian, 2019: Umweltplanung. In: ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Ausgabe 2018. Hannover, 2691–2700.

Krappweis, o.J.: Formelle und informelle Instrumente der Raumplanung. Zugriff: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Formelle_und_Informelle_Planungen.htm [abgerufen am 22.03.2021]

ML Niedersachsen - Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, o.J.: Regionalplanung. Regionale Raumordnungsprogramme (RROP). Zugriff: https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung_landesplanung/regionalplanung/regionale-raumordnungsprogramme-niedersachsen-4973.html [abgerufen am 22.03.2021]

MILIG Schleswig-Holstein - Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, o.J.: Regionalpläne. Zugriff: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/PlanenBauenWohnen/Regionalplaene/regionalplaene.html [abgerufen am 22.03.2021]

Priebs, Axel, 2018: Regionalplanung. ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2047–2062.

Schmitz, Gottfried, 2005: Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 963-973.

Sinz, Manfred, 2005: Raumordnung/Raumordnungspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 863-872.

Vallée, Dirk (Hrsg.) 2012: Strategische Regionalplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 237, Hannover.

Weiland, Ulrike; Wohlleber-Feller, Sandra, 2007: Einführung in die Raum- und Umweltplanung. Paderborn.

Zaspel-Heisters, Brigitte; Benz, Claudia, 2020: Wie aktuell sind die Raumordnungspläne in Deutschland? Eine bundesweite Analyse der Landes- und Regionalpläne. Bonn. = BBSR-Analysen Kompakt 03/2020. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2020/ak-03-2020-dl.pdf;jsessionid=903FC3023BFC6871EF02A001182CF057.live21301?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 04.09.2020.]

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Alt-Moabit 140
10557 Berlin
Referat H III 1 „Grundsatz; Raumordnung“
Kontakt: Dr. Robert Koch
robert.koch@bmi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
Referat RS 1 „Raumentwicklung“
Dr. Brigitte Zaspel-Heisters
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

Auftragnehmer und Autoren
HHP.raumentwicklung, Rottenburg am Neckar
Lena Riedl, Tineke Materne, Gottfried Hage
info@hhp-raumentwicklung.de

Jacoby Raum und Umweltplanung, Brunnthal
Prof. Dr. Christian Jacoby
jacoby@jru-plan.de

Satz und Grafik
HHP.raumentwicklung, Rottenburg am Neckar, Tineke Materne
anatom5 (Barrierefreiheit)

Stand
Juni 2021

Druck
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bezugsquelle
rs1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO-Info Nr. 20/1

Bildnachweis
FrankMagdelyns (Quelle: pixabay.com): S. 19; Lena Riedl: S. 10; LNLNLN (Quelle: pixabay.com): S. 4; Martin Redlin (Quelle: pixabay.com): S. 16; Steve Buissinne (Quelle: pixabay.com): S. 20 ;Thomas Ebele: Auszug Raumnutzungskarte Regionalplan Ostwürttemberg. Regionalverband Ostwürttemberg (1998).: Titelseite

Nachdruck und Vervielfältigung
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2021

ISSN 1614-8908

Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

www.bmi.bund.de

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).