



Quelle: ipopba – stock.adobe.com

# PLANUNG 2050

Über die zukünftigen planerischen Herausforderungen und die Zukunft der Planung selbst führte Isabelle Adolphs für die IzR-Redaktion ein Gespräch mit Rainer Danielzyk.



Foto: ARL

**Prof. Dr. Rainer Danielzyk** leitet die AG Raumordnung und Regionalentwicklung im Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Zugleich ist er Generalsekretär der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und ist seit langem in verschiedenen Gremien der Politikberatung engagiert. [rainer.danielzyk@arl-net.de](mailto:rainer.danielzyk@arl-net.de)

---

Isabelle Adolphs: Das IzR-Heft trägt den Titel *Deutschland 2050*. Welche Themen werden in den nächsten 30 Jahren für die Planung von besonderer Bedeutung sein und warum?

---

Rainer Danielzyk: Das ist eine spannende Frage. Ich bin allerdings ein bisschen frustriert bei dem Thema, weil ich merke, dass selbst Leute, die in der Planung arbeiten und die zukunftsorientiert denken sollten, Schwierigkeiten haben, sich dafür ganz aus dem Jetzt zu lösen. Einige Zukunftsthemen haben und kennen wir schon: Digitalisierung, Klimawandel, regenerative Energien, autonomes Fahren. Das ist aber nicht der wirkliche Sprung bis 2050.

Darüber hinaus sehe ich aus planerischer Perspektive zwei Herausforderungen. Das ist zum einen die Flächenfrage – Flächenentwicklung, Flächenpolitik. Man spricht seit Jahrzehnten von einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Wie man diese Problematik lösen könnte, wurde schon in vielen Forschungsprojekten thematisiert – von Flächenkreislaufwirtschaft bis zu handelbaren Flächennutzungsrechten. In der Praxis ist das leider noch nicht alles angekommen.

Zum anderen ist ein planungsrelevantes Megathema, das noch weithin ungelöst ist, die Mobilitätsfrage. Es existieren viele Maßnahmen und Projekte: von Carsharing über ÖPNV- oder Fahrradförderung bis zu Plattform-Ansätzen. Sie führen aber alle nicht zu einer sichtbaren Mobilitätsreduzierung. Untersuchungen zeigen etwa, dass Carsharing-Angebote ÖPNV-Nutzer motivieren, Auto zu fahren, oder dass die Veränderung des Modal Split in Kernstädten zugunsten des Umweltverbundes Platz für mehr Fahrzeuge aus dem Umland schafft.

Aus planungspolitischer Sicht finde ich aber gar nicht mal inhaltliche Themen entscheidend, sondern die Modernisierung des Planungssystems von innen heraus, insbesondere die Beschleunigung. Es bedarf auch zukünftig zweifellos raumbezogener, rechtlich verbindlicher Festlegungen. Ich befürchte aber, dass das Planungssystem, wenn es sich nicht erneuert, 2050 in der bekannten Form zwar formal vielleicht noch existiert, aber politisch stark marginalisiert ist – in der Öffentlichkeit, vor allem aber in der Politik und aus Sicht der benachbarten Fachgebiete wie etwa der Immobilienwirtschaft und Wirtschaftsförderung.

Es besteht die Gefahr – und das deutet sich auch schon beim Thema Energie an –, dass Planfeststellungsverfahren, Einzelfallentscheidungen und Fachplanungen an Bedeutung gewinnen werden, die Perspektive einer integrativen Raumordnung im Gegenzug aber an Bedeutung verlieren wird.

---

Sie sprechen von einer Erneuerung von innen heraus. Was genau stellen Sie sich denn da vor?

---

Ja, das ist eine gute Frage. Vielleicht kann man es konkreter machen, zum Beispiel in Bezug auf Windenergie. Wenn man da genau hinguckt, dann sieht man schon, wo Hindernisse liegen. Eines davon sind Gerichte, die aufgrund der Gesetzeslage im Sinne eines „Richterrechtes“ inzwischen sehr hohe Anforderungen an die Ausweisung von Windparks stellen, die gar nicht in den Planungsgesetzen stehen, sondern die von Gerichten gesetzt wurden. Bei der Regionalplanung sind Einzelheiten zu beachten, die besser am Ende im Rahmen der Anlagengenehmigung zu behandeln wären. Selbstverständlich sollen seltene Arten geschützt werden, aber das kann man doch untersuchen, wenn die eigentliche Genehmigung ansteht. Das sind Beispiele, bei denen man im Detail einsteigen muss, um Planungsprozesse zu beschleunigen. Auf der anderen Seite gibt es auch, gerade in Bezug auf die Windkraft, diverse Akteure, die wenig kooperativ sind. So werden nach Auskunft von Fachleuten etwa von der Flugsicherung Anforderungen gestellt, die es fast ausschließen, in besiedelten Regionen Windkraft anzusiedeln. Hier muss man einsteigen. Dann kann man schon etwas erreichen.

Das Ziel einer Beschleunigung sollte sich auf die Planung insgesamt beziehen. Sehr problematisch ist die zum Teil extreme Dauer der Aufstellung von Plänen. Bei Landesentwicklungsplänen kann sich das schnell mal zehn Jahre hinziehen. Dann sind die Ausgangsdaten schon wieder veraltet. Der Politik und Öffentlichkeit ist so etwas nicht zu vermitteln. Gelegentlich hört man, dass Landesentwicklungspläne gar nicht mehr überarbeitet werden, da man befürchtet, es würde sehr lange dauern. Das sind einfach keine Zustände! Aber ich will auch betonen, dass das nicht nur an der Raumordnung oder gar den Planungsdienststellen liegt, sondern zum Teil auch an Gerichtsentscheidungen, die auf Raumordnung bezogen fallen.

Natürlich sind auch Verfahrenszeiten zu verkürzen. Da gibt es viele Details, an denen man schrauben kann. Planungsunterlagen sollten nicht immer wieder neu ausgelegt werden müssen, wenn eine kleinere Änderung gemacht wurde. Und ich würde auch sagen, dass der Gesamtanspruch, der an Regionalpläne gestellt wird – diese umfassenden Themenkataloge – zu hoch ist. Man sollte sich mehr auf einzelne Themen fokussieren können, die regional und aktuell relevant sind, und auch einen gewissen Freiheitsgrad haben, um nicht alles abarbeiten zu müssen. Dazu gehört außerdem auch eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung der Planungsdienststellen.

Nicht vergessen werden sollte, in der Aus- und Weiterbildung für den Bereich der Raumordnung mehr Gewicht auf Verfahrenskompetenzen zu legen. Die Lehrenden müssen zu einem stärkeren Engagement in Richtung Beschleunigung motivieren und den Stellenwert schnellerer Verfahren für die externe Wahrnehmung der Raumordnung vermitteln. Es gibt also viele Faktoren, die zu einer Erneuerung beitragen können.

---

In welche Richtung könnte sich die Raumplanung denn grundsätzlich entwickeln? Welche Leistungen könnte sie im politischen System künftig erbringen?

---

In der ARL gibt es den Arbeitskreis Zukunft der Planung, in dem wir das Ziel haben, Planung 2050 zu diskutieren. Also nicht Deutschland 2050, sondern Planung 2050. Wir sind gerade unter der Leitung von Professor Dr. Thorsten Wiechmann von der TU Dortmund dabei, Szenarien zu erarbeiten, in denen wir für das Planungssystem unterschiedliche Zukünfte denken wollen. Es fällt allerdings schwer, einen innovativen Sprung zu machen. Dafür sind neue Denkweisen gefragt, beispielsweise in dem Sinne, dass man nicht in einem Plan den Endzustand festlegt wie bei einem Regionalplan oder Flächennutzungsplan, sondern dass man zu konditionalen Festlegungen kommt, und je nach aktueller Situation oder je nachdem, was gebraucht wird, entscheidet, welche Maßnahme getroffen und umgesetzt wird. Gegebenenfalls sollten auch in den Plan schon Vertragslösungen aufgenommen werden. Da muss man wirklich freier denken. Grundsätzlich besteht ein großer Bedarf an integrativen Perspektiven und Rechtssicherheit für Investitionen. Letzteres wird auch in der Privatwirtschaft als eine Qualität des Standorts Deutschland gesehen.

---

Welche Rolle kann die räumliche Planung zukünftig beim Klimaschutz spielen?

---

Ich denke, dass sich die Planung gerade in Bezug auf Klimaschutz erneuern muss. Insgesamt gilt das generell im Hinblick auf Investitionen, sei es im Wohnungsbereich oder sei es im Bereich der Gewerbeansiedlungen. Man braucht zum Beispiel sicher neue Gewerbeflächen für die Wasserstoffwirtschaft. Wir brauchen weiterhin neue Flächenentwicklungen. Ich finde es nicht richtig, nur von Netto-Null zu sprechen, sondern man muss sagen, wie das funktionieren kann. Wenn man zum Beispiel eine neue Siedlungsfläche ausweist, sollte man an anderer Stelle eine Rücknahme- oder gar Rück-

bauverpflichtung haben. In der Hinsicht besteht erheblicher Erneuerungsbedarf.

---

Ein wichtiges Ziel der Bundesregierung ist die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen, unter anderem durch das Planungsbeschleunigungsgesetz für Verkehrsinfrastrukturprojekte und das Energie-sfortmaßnahmenpaket. Wie wird sich das auf die räumliche Planung auswirken?

---

Die Energiewendeziele der Bundesregierung, da sind sich alle Fachleute einig, sind mit den bisherigen Planungsverfahren nicht umsetzbar. Ausgeschlossen. Und deshalb wird es Änderungen geben müssen.

Es gibt zwei Möglichkeiten: Entweder, das habe ich eben schon erwähnt, findet auf Seiten der Raumordnung eine innere Erneuerung statt. Da bin ich aber etwas skeptisch – aber vielleicht auch zu skeptisch. Oder es gibt immer mehr Bundesfachplanungen nebeneinander: Top-down-Planungen, bei denen es keine Beteiligung in großem Umfang geben wird. Das wirkt auf den ersten Blick überraschend, aber ein Beispiel ist die Bundesnetzplanung. Umgesetzt wurde dort bislang allerdings nicht sehr viel. Und dann gibt es vielleicht eines Tages auch eine Bundes-Windenergie-Planung oder Bundes-regenerative-Energien-Planung, weil es mit den klassischen Verfahren der Raumordnung viel zu lange dauert, die Ziele der Energiewende umzusetzen.

Es gibt bereits andere erfolgreiche Top-down-Planungen, zum Beispiel die Ausweisung von FFH-Gebieten (Fauna-Flora-Habitat-Gebiete, Anm. d. Red.). Diese Gebiete legt die EU fest. Und wenn dem ein Bundesland nicht folgt, hat es irgendwann finanzielle Nachteile. So kann man auch Top-down-Planung machen. Allerdings widerspricht das dem raumplanerischen Ansatz, verschiedene Interessen und Belange abzuwägen. Aber so wird es kommen, wenn etwa ein übergeordneter Notstand festgestellt wird, um unabhängiger in der Energieproduktion zu werden. Das ist nicht so weit weg, denke ich. Das hat es nach der deutschen Einheit ja auch im Hinblick auf Verkehrswege gegeben.

---

Abstandsregeln beispielsweise in Bayern verhindern fast gänzlich einen weiteren Ausbau der Windenergie. Würden Sie sagen, dass sich Bayern demnächst den Vorgaben aus Berlin fügen muss?

Ja, das kann passieren. Zumindest den Versuch einer Top-down-Regelung wird es geben. Dafür gibt es zwei Gründe: Einerseits gibt es bereits erste Erklärungen vom Bund bezüglich eines Notstands. Der Ansatz wäre eine gesetzliche Lösung, die dann für alle gilt – ohne lange Verfahren.

Ob das verfassungsrechtlich haltbar ist, kann ich nicht beurteilen. Andererseits existiert in den Rechtswissenschaften auch die Auffassung, dass das Klimaurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Frühjahr 2021 so zu verstehen ist, dass bei der Planung perspektivisch nicht mehr alle Belange gleich berücksichtigt und abgewogen werden müssen, sondern dass Klimaschutz Vorrang hat. Das Urteil würde eine Legitimation darstellen, Klimaschutz etwa vor Naturschutz und soziale Fragen zu stellen, wenn eine gesetzliche Grundlage auf dieser Basis dafür geschaffen wird.

---

Wie wird die Bevölkerung Ihrer Meinung nach darauf reagieren? Es gibt ja schon jetzt oft Proteste in Bezug auf solche Projekte. Welche Alternativen gäbe es?

---

Da gibt es keine Erfolgsgarantie. Da haben Sie völlig recht. Es gibt ja schon viele Proteste in Bezug auf die Netzplanung. Ein Faktor für die Verbesserung der Akzeptanz der Standorte für regenerative Energien ist selbstverständlich eine stärkere Beteiligung der Kommunen und der Bevölkerung an den finanziellen Erträgen. Hier gibt es verschiedene Modelle, wie zum Beispiel Bürgerwindparks, die seit langem bekannt sind, aber wenig beachtet oder gar bewusst nicht unterstützt wurden. Das war rückblickend betrachtet eine fatale Entwicklung, weil man weiter hätte sein können. Aber das ändert sich gerade.

Man könnte auch stärker in Bereiche gehen, wo keine Menschen leben: Windkraft im Wald oder in Schutzgebieten. Bislang fallen dadurch ja viele potenzielle Standorte weg. Es ist ja nicht nur die Bevölkerung, die den Ausbau verhindert, sondern es sind auch sogenannte Tabu-Flächen. Diese könnte man erheblich reduzieren mit der Begründung, den Klimawandel zu bekämpfen.

Und ich weiß nicht, wie viele Möglichkeiten es realistisch offshore, in der Nord- und Ostsee, gibt. Da soll ja auch noch viel gebaut werden. Da gibt es gegebenenfalls nur begrenzt Proteste von Bürgerinitiativen oder Naturschützern. Es ist allerdings sehr aufwendig, offshore immer weiter und immer tiefer in die Nordsee zu gehen. Aber es existiert große Hoffnung, dass man so die Ziele erreichen kann.

---

Welchen Einfluss können oder müssen Planung und regionale Entwicklung aufeinander nehmen, um den Herausforderungen der nächsten 30 Jahre zu begegnen?

---

Das ist ein hochaktuelles Thema: das Verhältnis von formeller Raumplanung und kooperativer, strategischer Regionalentwicklung. Das fällt leider häufig völlig auseinander. Ein Beispiel dafür sind die *Regionalen* in Nordrhein-Westfalen, die ich als strukturpolitischen Ansatz sehr schätze. Sie haben eine integrative, kooperative Regionalentwicklungsperspektive, kombinieren sehr viele Förderprogramme, aber akquirieren nicht nur Geld für Projekte, sondern aktivieren auch die Regionen, ihre Akteure und Netzwerke. Da geht es um eine integrative Sicht auf die Region, während anderswo regionale Entwicklung oft rein wirtschaftlich betrachtet wird. Die Regionalplanung ist daran kaum oder gar nicht beteiligt.

In Kürze wird die ARL ein Papier einer Arbeitsgruppe aus Nordrhein-Westfalen vorlegen, wie sich diese beiden Bereiche enger verbinden lassen: die klassische Regionalplanung mit ihrem großen Wissen über Regionen und ihrer integrativen Perspektive sowie die Regionalentwicklung mit ihrer manchmal eher wirtschaftsnahen Sicht der regionalen Entwicklung und dem Blick auf die Akquisition von Fördermitteln. Eine Möglichkeit wäre etwa, dass man mit einem sogenannten Raumbild als einem beide Ansätze verbindenden Dokument arbeitet. Das würde sowohl der regionalen Entwicklung, die oft nicht räumlich gedacht wird, einen stärkeren Raumbezug als auch der Regionalplanung ein informelles Dach geben. So lassen sich konkrete Innovationen umsetzen.

---

Was müsste sich denn aus Ihrer Sicht ändern, damit das Jahr 2050 in einer guten Zukunft liegt?

---

Es ist sehr schwierig, die Frage inhaltlich zu beantworten und aus dem vorhandenen Denken auszusteigen. Viele sogenannte Zukunftsvisionen verlängern und radikalieren eigentlich nur, was jetzt schon bekannt ist: Auswirkungen des Klimawandels, Digitalisierung, mehr Einsatz künstlicher Intelligenz, Pluralisierung der Lebens- und Arbeitsformen und so weiter.

Ich würde mir vor allem wünschen, dass man nicht erst im Jahr 2050, sondern schon im Jahr 2035 oder 2040 weniger quantitativ denkt, sondern mehr qualitativ. Dass etwa in Bezug auf die Flächenproblematik nicht nur in Hektarzahlen gedacht, sondern auch gesehen wird, dass Siedlungen ökologisch gut gestaltet werden können. Dann braucht man vielleicht gar nicht Netto-Null, wenn man konsequent

Regenversickerung und Artenvielfalt in den Gärten und auf den Flächen verwirklicht und nicht aus scheinbar ästhetischen Gründen Pflanzen aus anderen Erdteilen importiert. Dann lässt sich auch mit gutem Gewissen intensiv genutztes Ackerland besiedeln, was artenschutzmäßig und ökologisch einen viel geringeren Wert hat als manche Einfamilienhaussiedlung. Aber so ein qualitatives Denken ist ganz schwierig.

Beim Thema Mobilität würde ich mir sehr wünschen, dass es neben der verstärkten Nutzung des ÖPNV eine Art öffentlichen Individualverkehr gibt, mit autonomen Bussen oder Bahnen, da ich nicht glaube, dass man Menschen zu einer Mobilitätsreduzierung bewegen kann. Einfach eine bessere Kombination der Verkehrsträger. Da ist noch sehr viel Luft nach oben. Allerdings wünsche ich auch das schon für das Jahr 2035 oder 2040, nicht erst für das Jahr 2050.

Aber auch das Bauen muss stärker in den Blick genommen werden. Ich bin gar nicht dagegen, neu zu bauen. Es gibt ein Buch mit dem Titel *Verboten das Bauen*. Diesen provozierenden Gedanken finde ich letztlich ziemlich unangemessen. Man muss so bauen, dass man Materialien recycelt, dass man innerhalb der Siedlungsflächen bessere Qualitäten der Freiflächen schafft. Da gibt es schon heute Ansätze. Aber ich betone, das ist alles nicht der ganz große Sprung bis 2050. Dabei handelt es sich um Dinge, die sich schon jetzt abzeichnen und für die man mehr tun könnte.

Die Entwicklung bis 2050 inhaltlich abzuschätzen, finde ich sehr schwierig. Wenn man überlegt, dass sich erst in den letzten 15 bis 20 Jahren Tablets und Handys und deren Onlinenutzung richtig weit verbreitet haben und dass diese ganze Technik noch keine 15 Jahre wirklich massenwirksam ist, dann wird deutlich, wie schwierig es ist, so lange im Voraus zu denken. Ich glaube, dass das letztlich auch der seriösen Zukunftsforschung schwerfällt.

---

Vielen Dank für das Gespräch!

---

## Flächenpotenzial für den Ausbau der Windenergie

Auf welchen Flächen sich die Windenergienutzung ausbauen lässt, hängt entscheidend von den festgesetzten Mindestabständen zur Wohnbebauung ab. Neben den diesbezüglichen Regelungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes schränken verschiedene Abstandsempfehlungen und -vorgaben der Bundesländer die Standortauswahl ein.

Seit August 2020 können die Bundesländer Mindestabstände zwischen Windenergieanlagen und zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken in ihren Landesgesetzen festlegen. Diese dürfen jedoch nicht mehr als 1.000 Meter betragen. Das Baugesetzbuch definiert als Bezugspunkt die Mitte des Mastfußes. Den Bezugspunkt für die bauliche Nutzung legen die Länder fest. Er kann sich beispielsweise auf überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete beschränken oder auch Dorf- und Mischgebiete umfassen. Die in Bayern geltende 10-H-Regelung, wonach Windkraftanlagen einen Mindestabstand vom Zehnfachen ihrer Höhe zu besiedelten Gebieten einhalten müssen, bleibt dabei bestehen. Das entspricht faktisch einem Mindestabstand von 2.000 Metern. Allerdings plant die bayerische Landesregierung in Ausnahmefällen eine Lockerung der Regelung. Verschiedene Länder wie Brandenburg, Thüringen und NRW haben ihre Mindestabstände auf 1.000 Meter angepasst, nutzen allerdings unterschiedliche Bezugspunkte. Zuvor galten beispielsweise in NRW 1.500 Meter. Abstände unter 1.000 Metern sehen nur Schleswig-Holstein (800 m), Niedersachsen (400 m) sowie die Stadtstaaten vor. Auch wenn die bundesweite Regelung die zulässigen Mindestabstände bereits verringert hat, ist eine weitere Reduzierung notwendig, um die Ausbauziele der Bundesregierung zu erreichen. Diese sehen unter anderem 160 Gigawatt installierte Leistung von Windenergieanlagen an Land bis 2040 vor (§ 4 EEG 2023).

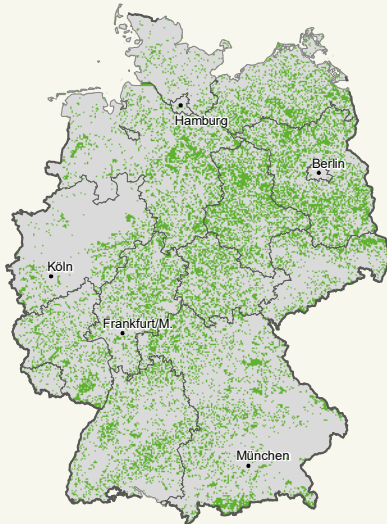
Die Karten (Abb. 1) zeigen das bundesweite theoretische Flächenpotenzial, das für den Ausbau der Windenergie außerhalb von Abstandsflächen grundsätzlich zur Verfügung steht. Auf diesen Flächen vorhandene weitere Restriktionen, wie zum Beispiel Verkehrswege oder Naturschutzgebiete, sind darin nicht berücksichtigt. Dargestellt sind die Ergebnisse bei einem Mindestabstand zu Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung von 800, 1.000, 1.500 und 2.000 Metern.

Die Untersuchung veranschaulicht, dass deutlich weniger Fläche zur Verfügung steht, je höher die Abstandswerte

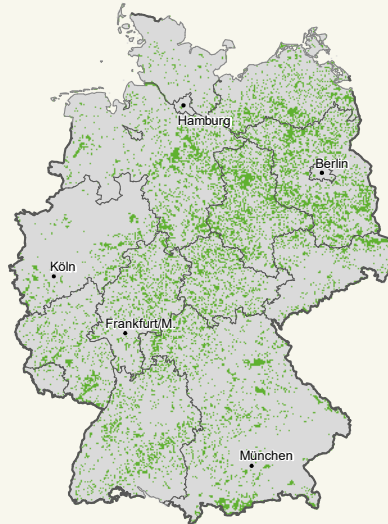
1

Theoretisches Flächenpotenzial für die Nutzung der Windenergie unter Berücksichtigung von Mindestabständen zu Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung

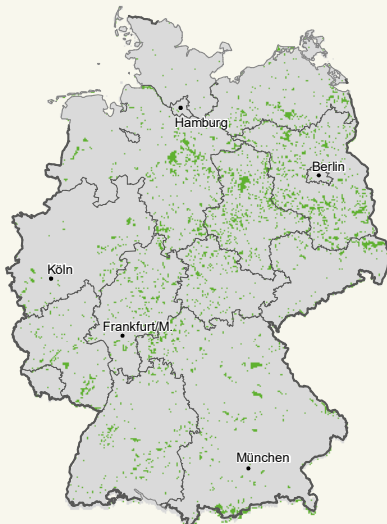
800 m



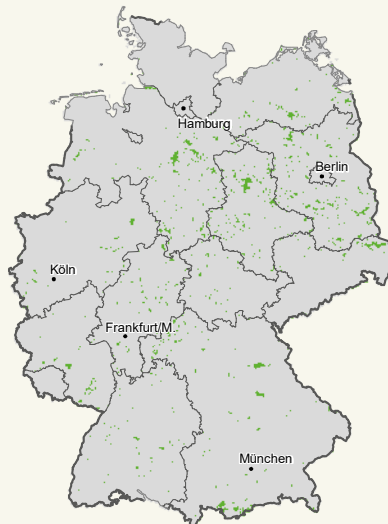
1.000 m



1.500 m



2.000 m



100 km

© BBSR Bonn 2022



■ Potenzialfläche  
 ■ Abstandsfläche

Datenbasis: Hausumringe BKG, ATKIS,  
 Laufende Raumbewertung des BBSR  
 Geometrische Grundlage: BBSR Planungsregionen,  
 aggregiert aus: Gemeinden (generalisiert)  
 Stand: 31.12.2019  
 Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

liegen. So sinkt das theoretische Flächenpotenzial von 23,6 Prozent der Bundesfläche bei 800 Metern Abstand auf 1,9 Prozent bei 2.000 Metern Abstand. Reduziert man die Mindestabstände von den derzeit vielfach geltenden 1.000 auf 800 Meter, würde das theoretische Flächenpotenzial um 8,1 Prozent der Bundesfläche anwachsen. Die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes gibt ab Februar 2023

außerdem Landschaftsschutzgebiete unter bestimmten Voraussetzungen für die Windkraftnutzung frei. Diese machen bei einem Mindestabstand von 1.000 Metern 5,6 Prozent der theoretischen Potenzialfläche aus und 8,2 Prozent bei einem Abstand von 800 Metern.

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters, BBSR  
 Referat „Raumordnung, raumbezogene Fachpolitiken“